

UNIVERSIDAD FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULTAD DE EDUCACIÓN  
PROGRAMA DE POST-GRADUACIÓN EN EDUCACIÓN

SILVIA NOEMÍ BARCO

**Políticas de Focalización Educativa en tiempos de Inclusión Educativa.  
El caso de las Escuelas Primarias de Jornada Extendida  
en la provincia de Río Negro, República Argentina**

Belo Horizonte  
2014

SILVIA NOEMÍ BARCO

**Políticas de Focalización Educativa en tiempos de Inclusión Educativa.  
El caso de las Escuelas Primarias de Jornada Extendida  
en la provincia de Río Negro, República Argentina**

Tesis presentada en el Programa de Doctorado Latinoamericano en Educación: Políticas Públicas y Profesión Docente, como requisito para la obtención del título de Doctor en Educación.

Orientadora: Profesora Dra. Dalila Andrade Oliveira

Belo Horizonte  
2014

B244p  
T

Barco, Silvia Noemí, 1951-

Políticas de focalización educativa en tiempos de inclusión educativa : el caso de las escuelas primarias de jornada extendida en la provincia de Río Negro, República Argentina / Silvia Noemí Barco. - Belo Horizonte, 2014.

318, [37], enc., il.

Tese - (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

Orientadora: Dalila Andrade Oliveira.

Bibliografia: f. [319-337].

Fontes documentais: [338-344].

Apêndices: f. [345-349].

Anexos: f. [350-356].

1. Educação -- Teses. 2. Educação e Estado -- Argentina -- Teses. 3. Políticas públicas -- Argentina -- Teses. 4. Ambiente escolar -- Argentina -- Teses. 5. Escolas públicas -- Argentina -- Teses. 6. Igualdade na educação -- Teses. 7. Direito à educação -- Teses. 8. Democratização da educação -- Teses. 9. Sociologia educacional -- Teses. 10. Argentina -- Educação -- Teses.

I. Título. II. Oliveira, Dalila Andrade. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 379.8

**Catálogo da Fonte : Biblioteca da FaE/UFMG**

SILVIA NOEMÍ BARCO

**Políticas de Focalización Educativa en tiempos de Inclusión Educativa.  
El caso de las Escuelas Primarias de Jornada Extendida  
en la provincia de Río Negro, República Argentina**

Tesis presentada en el Programa de Doctorado Latinoamericano en Educación: Políticas Públicas y Profesión Docente, como requisito para la obtención del título de Doctor en Educación el 31/07/2014.

---

Orientadora: Profesora Dra. Dalila Andrade Oliveira, UFMG

**Banca Examinadora**

---

Profesor Dr. Álvaro Luiz Moreira Hypólito, UFPEL

---

Profesora Dra. Silvia Cristina Yannoulas, UnB

---

Profesora Dra. Lucíola Licinio De Castro Paixão Santos, UFMG

---

Profesora Dra. Inês Assunção De Castro Teixeira, UFMG

## RESUMEN

El tema de investigación aborda la Política de Jornada Extendida en Escuelas Primarias de la Provincia de Río Negro, Argentina en el período 2006-2013. Se caracteriza como una medida de Focalización Educativa promovida para escolarizar a niños/as definidos como 'población vulnerable' e implementada en una coyuntura en la que el objetivo de Inclusión Educativa y la concepción de Educación como Derecho Social están presentes en discursos y normativas. La delimitación del objeto de investigación considera la relación pobreza-educación, orientando la indagación respecto del tipo de educación destinada a las clases / sectores subalternos. El problema interroga el conjunto de concepciones y orientaciones teóricas, políticas y pedagógicas que estructuran objetivos, fines y contenidos de la Política, y las valoraciones de directivos y docentes sobre la misma y sus resultados. Los objetivos generales proponen comprender tanto la política como acción del Estado –nivel macropolítico– identificando el conjunto de contenidos fines y valores presentes en su diseño e implementación, como las prácticas en las escuelas y sus resultados –nivel micropolítico. La perspectiva teórica se inscribe en el campo de la teoría crítica interpretando a la pobreza y a la desigualdad social como problemas estructurales en una sociedad capitalista atravesada por las contradicciones y los intereses antagónicos de clase. El enfoque metodológico es cualitativo, priorizando el objetivo de comprender, el contexto de descubrimiento y el proceso de investigación generativa, centrada en la identificación de categorías y proposiciones, a partir de una base de información empírica. Para estudiar el nivel macropolítico se relevó el corpus de fuentes secundarias del período considerado y se realizaron 4 entrevistas a informantes claves. Se seleccionaron 5 Escuelas Primarias de Jornada Extendida, ubicadas en dos regiones geográficas de la provincia (Valle y Meseta), en las que durante 8 meses se aplicaron 22 entrevistas en profundidad, se realizaron observaciones y análisis de documentos institucionales. Las decisiones epistemológicas y metodológicas, el trabajo de campo y el análisis y sistematización de la información relevada procuran conquistar una comprensión de la realidad entendida como un todo estructurado y dialéctico, en el que el hecho social se configura como parte estructurante del todo (KOSIK, 1984).

**Palabras claves:** Focalización e Inclusión Educativa; Política Educativa y Política Social; Pobreza y Escolarización.

## ABSTRACT

This study interrogates the Extended-Day Policy in Primary Schools of the Province of Rio Negro, Argentina, between 2006-2013. This Policy is identified as an Educational Targeting measure that seeks to promote the schooling of children defined as a 'vulnerable population', and is reinforced in a juncture in which both the goal of Educational Inclusion and the conception of Education as a Social Right are present in discourses and regulations. The concern that guides the focus of this research is centered in the analysis of the measures intended to oversee, within the sphere of public educational institutions, the relation poverty - education, namely the inquiry regarding the kind of education intended for the subordinate classes / sectors. The research problem interrogates the theoretical, political and pedagogical conceptions and orientations that define the goals, purposes and contents of the Extended-Day Schools' Policy and the assessments and evaluations from school managers, teachers, parents and students regarding the policy and its results. The general aims seek to understand both the Policy as a State measure –macropolitical level– identifying the contents, goals and values underlying its design and implementation, as well as the practices and results in schools –micropolitical level. The theoretical perspective is inscribed within the field of critical theory, interpreting poverty and social inequality as structural problems in a capitalistic society affected by contradictions and antagonistic class interests. A qualitative methodological focus is applied, prioritizing the goal of understanding, the discovery context and the process of generative research centered in the identification of categories and propositions, based on empirical information. The macropolitical aspects were studied by reviewing a corpus of secondary sources from the studied time period and conducting 4 key informant interviews. We selected 5 Extended-Day Primary Schools, located in the province's Valley or Plateau regions. During 8 months, we conducted 22 in-depth interviews and several observations and institutional documentary analyses. The epistemological and methodological decisions, the field work and the analysis and systematization of the information surveyed seek to achieve a comprehension of the reality understood as a structured and dialectic whole, in which the social fact is configured as a structuring part of the whole (KOSIK, 1984).

**Keywords:** Educational Targeting and Inclusion; Educational Policy and Social Policy; Poverty and Schooling.

A Norma Pavaglianiti, *in memoriam*, quien sin preguntarme de dónde venía me abrió las puertas de su inteligencia y su corazón, y me enseñó a apasionarme por la política educativa, convirtiéndose para siempre en mi maestra, mi amiga, mi hermana de la vida.

A quienes cotidianamente construyen la escuela pública.

## AGRADECIMIENTOS

*A la buena gente que cuando se acude a ellos,  
siempre se los encuentra, como dice Bertolt Brecht.*

Agradezco, antes que nada, a mi compañero Cacho, pilar de ternura y aliento a pesar de sus dolores.

A mis hijos por continuar fortaleciendo mi utopía, mi esperanza. Mi hija Laura me ayudó en el diseño y sistematización de las encuestas y mi hijo Martín hizo la versión en lengua inglesa del resumen. Gracias también por eso.

A mi orientadora Prof. Dra. Dalila Andrade Oliveira por sus sugerencias rigurosas, su confianza y estímulo, su generosidad y comprensión.

A los Profesores y autoridades del Programa de Doctorado Latinoamericano pues ha sido esta propuesta de Formación en esta Facultad de Educación y en esta Universidad Federal de Minas Gerais la que me permitió alcanzar un 'sueño-proyecto' largamente postergado y volver a vincularme con pasiones e intereses teóricos y políticos largamente perseguidos.

A mis compañeras de Doctorado, María José Batista Pinto y María Elena Ortíz Espinosa, quienes me 'abrigaron' cuando llegué y de quienes recibí toda la ternura, la risa y la amistad sin límites. Hoy mis hermanas de la vida.

A los Profesores que me distinguen al aceptar 'dialogar' con mi trabajo participando de las Comisiones Evaluadoras.

A Susana Barco, maestra y amiga, por su apoyo para discutir las cuestiones del campo vinculadas a la Didáctica.

A la memoria de mis padres, Aníbal y María Rosa, mis primeros maestros.

A mis colegas y alumnos de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional del Comahue, con los que comparto trabajo y proyectos en y para la educación pública.

A Claudio Sinari (ex Director de Escuelas Rurales) y a Javier Giménez (Intendente de Ramos Mexía) pues gracias a ellos pude llegar y recorrer la Meseta.

A Bárbara por la organización del texto, el estilo, la forma.

Y un agradecimiento para toda la Buena Gente de las escuelas públicas en las que hurgué, quienes me abrieron sin retaceos los archivos de sus memorias y las huellas de sus corazones.

Si no hubiera contado con toda esta buena gente este trabajo no hubiera sido posible. Los logros del mismo son mi deuda, los errores mi responsabilidad.

Es una cuestión de política: se trata de saber si un sistema de enseñanza tiene como presupuesto una desigualdad a «reducir» o una igualdad a «verificar».

J. Rancière, *El maestro ignorante. Cinco lecciones sobre la emancipación intelectual*

## LISTA DE CUADROS

<b>CUADRO N° 1:</b> Funciones y evaluación de los agentes responsables de la implementación de la política. RÍO NEGRO, 2008	...172
<b>CUADRO N° 2:</b> Modelo de planta orgánica funcional para escuelas de JE. RÍO NEGRO, 2006.	...179
<b>CUADRO N° 3:</b> Personal Docente. 'Escuela de las chacras'. año 2013	...215
<b>CUADRO N° 4:</b> Composición de la matrícula escolar. 'Escuela de las chacras'. Año 2013	...216
<b>CUADRO N° 5:</b> Organización JE Ier. Ciclo (6 grupos de 1ero. 2do. y 3er. grado) en la 'Escuela del barrio'	...252
<b>CUADRO N° 6:</b> Organización JE II y III Ciclo (8 grupos de 4to. A 7mo. grado) en la 'Escuela del barrio'	..252
<b>CUADRO N° 7:</b> Organización semanal de la JE en la Escuela Pichi Malal	...266

## LISTA DE TABLAS

<b>TABLA N° 1:</b> Distribución de la matrícula del Nivel Inicial (Pre-primario) por autoridad. Total del país. Argentina (1952-1987). Cifras absolutas y porcentajes	...59
<b>TABLA N° 2:</b> Distribución de la matrícula del Nivel primario por autoridad. Total del país. Argentina (1952-1987). Cifras absolutas y porcentajes	...60
<b>TABLA N° 3:</b> Transferencias de establecimientos educativos según dependencia. Argentina, ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires. Año 1992	...62
<b>TABLA N° 4:</b> Categorías salariales del total de los asalariados. Argentina. Año 2012	...126
<b>TABLA N° 5:</b> Partidas correspondientes a “Gasto en Personal” (en moneda constante del año 2001). Río Negro (2001-2005)	...157
<b>TABLA N° 6:</b> CPE. Cargos y Horas Cátedra. Río Negro (2001-2005)	...157
<b>TABLA N° 7:</b> Establecimientos de Educación Primaria Común según modalidad y dependencia. Río Negro, 2012	...203
<b>TABLA N° 8:</b> Alumnos del Nivel Primario matriculados en escuelas estatales. Río Negro, 2012	...203
<b>TABLA N° 9:</b> Evolución de incorporación de establecimientos a la JE según dependencia. Río Negro, 2006-2012	...206
<b>TABLA N° 10:</b> Porcentaje de establecimientos estatales de Jornada Extendida. Río Negro, 2006-2012	...207
<b>TABLA N° 11:</b> Evolución de la matrícula de Escuelas de Jornada Extendida de dependencia estatal. Río Negro, 2006-2012	...208
<b>TABLA N° 12:</b> Evolución tasas de repitencia y sobreedad de la matrícula primaria. Sector estatal. Río Negro, 2006-2012	...208

## LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CPE	Consejo Provincial de Educación
CL	Consejos Locales
CI	Consejos Institucionales
CD	Consejos Directivos
CTERA	Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina
DNP	Dirección de Nivel Primario de la Provincia de Río Negro
EJE	Escuelas de Jornada Extendida
ETI	Escuelas de Tiempo Integral (Brasil)
ETAP	Equipo Técnico de Apoyo Escolar
GESTRADO	Grupo de Estudios de Política Educacional y Trabajo Docente
IFyCD	Institutos de Formación y Capacitación Docente
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
MEPRN	Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro
MEyPN	Ministerio de Economía y Producción Nacional
NEE	Necesidades Educativas Especiales
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
PCI	Proyecto Curricular Institucional
PETI	Programa de Escuelas de Tiempo Integral (Brasil)
PIIE	Programa Integral para la Igualdad Educativa
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRISE	Programa de Reformas e Inversiones en el sector Educación
PRODyMES	Programa de Desarrollo y Mejoramiento de la Educación Secundaria
PROMEDU	Programa de apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa
PROMSE	Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo
PTMC	Programas de Transferencia Monetaria Condicionada
RED ESTRADO	Red Latinoamericana de Estudios sobre el Trabajo Docente
SEPALO	Servicio Educativo para el apoyo laboral
SUM	Salón de Usos Múltiples

TCR	Transferencia Condicionada de renta
TICs	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la
UnTER	Ciencia y la Cultura
UPCEFE	Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro
	Unidad Provincia de Coordinación y Ejecución de Financiamiento Externo

# CONTENIDO

## INTRODUCCIÓN ...17

### 1. CAPÍTULO 1: TENDENCIAS DE POLÍTICA EDUCATIVA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA ...47

- 1.1. Políticas Educativas: rol del Estado y Derecho a la Educación ...47
  - 1.1.1. El período de organización del sistema de Educación Pública ...48
  - 1.1.2. Políticas Educativas en contextos de instituciones de Estado de Compromiso Social ...52
  - 1.1.3. La Política Educativa en las últimas décadas del siglo XX: dictaduras y neoliberalismo ...56
    - 1.1.3.1. Regímenes dictatoriales y política educativa ...56
    - 1.1.3.2. Legados de las dictaduras y continuidades en materia de política educacional ...58
    - 1.1.3.3. Sobre las transferencias de escuelas a las provincias: historia y regímenes políticos ...58
    - 1.1.3.4. Dictadura cívico-militar y legislación educativa para la transición ...63
    - 1.1.3.5. La transición democrática ...64
    - 1.1.3.6. Las reformas neoliberales: Estado y Políticas Educativas ...68
    - 1.1.3.7. Reforma Educativa en 1990. Rasgos compartidos y características del caso nacional ...70
- 1.2. Reforma neoliberal en educación y gestión de la pobreza ...73
  - 1.2.1. Políticas Educativas Focalizadas: medidas de inserción sustituyendo la integración ...75
  - 1.2.2. Focalización educativa, concepciones de pobreza y escolarización ...78
  - 1.2.3. Los resultados de la 'eficiencia' neoliberal en la Argentina 'del naufragio'. La crisis de 2001 ...83
- 1.3. Las administraciones de gobierno desde 2003 a la actualidad: el 'ciclo del kirchnerismo' ...85
  - 1.3.1. Orientaciones de la Política Educativa en Argentina a partir de 2003 ...86
  - 1.3.2. Derecho a la Educación y rol del Estado. Sobre continuidades y rupturas ...89
  - 1.3.3. Sobre las competencias Nación-Provincias ...95
  - 1.3.4. Estructura del Sistema Educativo y patrones de unidad ...96
  - 1.3.5. Sobre las políticas de promoción de la igualdad educativa ...97
- 1.4. Políticas educativas y modalidades de integración escolar ...102

### 2. CAPÍTULO II: POLÍTICAS SOCIALES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA ...105

- 2.1. Los modelos de Seguridad Social ...106
- 2.2. Argentina: un planteo de situación ...107
  - 2.2.1. Política Social, industrialización sustitutiva y Estado de Compromiso Social ...108
  - 2.2.2. Sobre la constitución del sistema de protección social en el caso argentino ...109
  - 2.2.3. Dictaduras cívico-militares, subsidiariedad y represión ...111
  - 2.2.4. Políticas Sociales en contexto de recuperación del Régimen constitucional (1984-1989) ...112
  - 2.2.5. Las reformas neoliberales: Estado y Políticas Sociales ...113
  - 2.2.6. El enfoque de la Focalización en la Política Social de los '90: ¿qué hacer con los pobres? ...115
  - 2.2.7. Políticas Sociales en la Argentina de la década de 1990 ...118

2.3. El 'ciclo' de gobiernos 'kirchneristas' a partir de 2003. Notas contextuales	...122
2.3.1. Las estadísticas y los efectos de las políticas del período	...126
2.3.2. La Política Social a partir de 2003. Enfoques e inscripciones	...128
2.3.3. Sobre las medidas nacionales en materia de Política Social	...129
2.3.3.1. Sobre la estatización de las AFJP	...130
2.3.3.2. Sobre la Asignación Universal por Hijo (AUH)	...130
2.3.4. Balances de proceso del denominado 'ciclo kirchnerista'.	...132
2.3.5. Inscripción y caracterización histórico-política del gobierno nacional en el período actual	...133
2.4. Características generales de la Política Social en esta coyuntura	...134
2.5. Límites de la Política Social en sociedades desiguales y exigencias de Justicia: reflexiones y preocupaciones	...139
<b>3. CAPÍTULO III: DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA DE ESCUELAS DE JORNADA EXTENDIDA</b>	<b>...143</b>
Justificación de la elección de la Política	...143
3.1. Política Educativa Provincial: del ideario democrático al ajuste estructural	...145
3.1.1. De la dualidad de rumbos en la Política Educativa provincial	...150
3.1.2. Sobre la reestructuración del Consejo Provincial de Educación (CPE)	...153
3.1.3. Política educativa de adecuación a la Ley Federal: el ajuste como medida central	...155
3.1.4. Sobre balances e inventarios	...159
3.2. Administraciones de gobierno y medidas de política educativa a partir de 2005	...160
3.2.1. Escuelas de Jornada Extendida en la Provincia de Río Negro	...162
3.2.2. Contexto Nacional y orientaciones para situar la política provincial	...162
3.3. Caracterización del Proyecto de Jornada Extendida en la Provincia de Río Negro	...164
3.3.1. La estructura legal del Proyecto	...165
3.3.2. Sobre los fundamentos de la Política	...166
3.3.3. Sobre criterios de selección de escuelas	...167
3.3.4. Sobre la organización de la Jornada Extendida	...168
3.3.5. Sobre los criterios de sustentabilidad de la política	...169
3.3.6. Sobre la estructura de monitoreo y evaluación de la política	...169
3.3.7. Regulación de los Proyectos Institucionales	...175
3.3.8. Docentes de las Escuelas de Jornada Extendida	...177
3.3.9. Sobre la asistencia técnica para la Jornada Extendida	...182
3.4. Modalidades y Actividades de Capacitación Docente	...183
3.5. Organismos y acciones de evaluación de la política de Escuelas de Jornada Extendida	...187
3.6. El financiamiento de la política de Escuelas de Jornada Extendida	...193
3.7. Notas sobre la situación actual	...201
3.7.1. Sobre los cambios normativos de la Política de Jornada Extendida	...202
3.7.2. Sobre el impacto de la política de Escuelas de Jornada Extendida	...206
3.8. Consideraciones sobre la regulación estatal de la política	...209

<b>4. CAPÍTULO IV LAS ESCUELAS DE JORNADA EXTENDIDA Y SUS PROTAGONISTAS</b>	...	211
4.1. La Jornada Extendida en las Escuelas del Valle del Río Negro	...	213
4.1.1. La "Escuela de las chacras"	...	214
4.1.2. La Escuela del 'Barrio'. Otra forma de organización de la JE	...	250
4.1.3. Las escuelas del valle: una síntesis provisoria		
4.2. Las escuelas de la Meseta	...	260
4.2.1. La 'Escuela de Pichi Malal'	...	261
4.2.2. La escuela Quillacahué (Lugar de Ayuda Mutua)	...	279
4.2.3. La escuela más 'joven' de la Meseta	...	289
4.2.4. Escuelas de la Meseta y notas provisorias	...	296
<b>CONCLUSIONES</b>	...	299
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	...	319
<b>FUENTES DOCUMENTALES</b>	...	338
<b>APÉNDICES</b>		
APÉNDICE 1: Protocolos de Entrevistas	...	346
APÉNDICE 2: Invitación al grupo focal	...	349
<b>ANEXOS</b>		
ANEXO I: Ubicación de la provincia de Río Negro y de las escuelas estudiadas (por zona)	...	351
ANEXO II: Provincia de Río Negro. densidad de población e índices de analfabetismo	...	352
ANEXO III: La jornada extendida en fotos		
1. La escuela de las chacras	...	353
2. La escuela de Pichi Malal	...	354
3. La escuela Quillacahue	...	355
4. La escuela joven	...	356

## INTRODUCCIÓN

Comienzo esta introducción situando el tema / objeto de la investigación que desarrollo: “Focalización educativa en tiempos de Inclusión Educativa: el caso de las escuelas primarias de Jornada Extendida en la provincia de Río Negro, República Argentina”.

La elección de un tema de investigación en el campo de las Ciencias Sociales tiene siempre una historia en la que se inscribe la propia trayectoria y filiación del investigador / a. Soy hija de obreros y parte de una generación que pensaba, sentía y luchaba por la construcción de un nuevo orden, justo y solidario.

Compartí la escuela primaria pública en un barrio de trabajadores que tenía el Club con actividades para que participen y se junten todas las familias del barrio, la Biblioteca Popular y una plaza llena de juegos. Fui al Colegio Nacional y me formé como Profesora en los Niveles Inicial y Primario y luego en Ciencias de la Educación, en la Universidad Pública.

Comencé a ejercer la docencia, por elección y convicción en escuelas primarias y salas de ‘Jardín de Infantes’ situadas en barrios populares y en ámbitos rurales de la ciudad en la que resido (Cipolletti, Río Negro, Argentina) en 1973. Las preocupaciones que tenía respecto de qué y cómo enseñar a chicos de sectores subalternos (de los cuales soy parte) las pude discutir y analizar en las propias escuelas con mis colegas y los padres, en el sindicato (que formamos como entidad base de CTERA en 1973) y en la Facultad donde seguía estudiando Ciencias de la Educación, presidía el Centro de Estudiantes y era ayudante alumna de Política Educacional, cátedra a cargo del Profesor Manuel Argumedo, mi primer maestro en la disciplina.

Fue una experiencia de pensar colectivamente la escuela pública relevante y necesaria para los hijos de los trabajadores, vinculando escuelas, sindicato y universidad, una experiencia militante, proscripta por la dictadura cívico militar en 1976.

Como los autoritarismos no son eternos, pude retomar los estudios y volver a mi trabajo de maestra en 1984. En esa época comienzan a sucederse otros encuentros con compañeros y compañeras ‘nuevos’ pero con las mismas historias, huellas y preocupaciones. A partir de 1986 se sucedieron varios hechos que me permitieron recuperar las preocupaciones de los ‘70 en un nuevo contexto. Uno es la participación como auxiliar de docencia de la ‘Cátedra Paralela de Política Educacional’ organizada a pedido del Centro de Estudiantes y de la decana normalizadora Profesora Susana Barco, pues la cátedra oficial seguía en manos de los profesores de la dictadura (uno de ellos comisario de la Policía Federal). Otro fue el encuentro con la profesora Norma Paviglianiti a quien acudí en busca de ayuda cuando, a partir de 1988 tuve que hacerme cargo de la cátedra ya oficial de Política Educacional.

Con la profesora Norma Paviglianiti compartí la preocupación y el interés ideológico, político y teórico del estudio sobre las políticas educativas dirigidas a educar-escolarizar a las clases subalternas. Este interés siempre estuvo contextualizado en el caso nacional y en su relación con América Latina. Pero otra vez la posibilidad de vincularme a la investigación de políticas educativas y sectores subalternos se interrumpe con el ajuste neoliberal y la pérdida de mi maestra.

Será más de una década después, al incorporarme al Programa del Doctorado Latinoamericano en Educación y ser orientada por la Profesora Dra. Dalila Andrade Oliveira cuando puedo trabajar estas preocupaciones e intereses, políticas educativas y clases subalternas que, en un país como Argentina exigen interrogar la relación educación-pobreza.

A partir de la reforma Educativa Neoliberal de la década de 1990, indagar políticas educativas destinadas a los sectores identificados como pobres o en situación de pobreza es interrogar objetivos, criterios, contenidos y mecanismos del modelo de Focalización y de sus programas de 'combate' a la pobreza. A su vez objetivos, criterios y mecanismos de la Política Focalizada se fundamentan en una determinada caracterización de la pobreza (DUHAU, 2001).

## **SITUANDO EL TEMA /OBJETO Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

Trabajando permanentemente en las escuelas públicas y formando docentes en la Universidad, fui centrando mi interés en el estudio de las medidas político-educativas de carácter focalizado, en la identificación de sus definiciones y regulaciones y en sus posibles efectos respecto de la producción y reproducción de la desigualdad educativa. Interrogué y continuo interrogando a la focalización como un modelo y un enfoque de política educativa con pretensión de 'desviar/nos' a los trabajadores de la educación de la posibilidad y de la necesidad de pensar, como utopía concreta<sup>1</sup>, a la escuela pública como espacio político y pedagógico de ejercicio del derecho social a la educación y como una institución social justa.

La focalización, como rasgo que define un modelo de política social de reducción de las funciones sociales del Estado a la atención de sectores de la población definidos como individuos y grupos con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y expropiados de derechos de ciudadanía, ha dominado la decisión política en la década de 1990, respecto del tipo de intervención estatal en materia social. Se ha justificado en

---

1. La *utopía concreta* alude a una situación objetivo que es posible alcanzar mediante la transformación escalonada de situaciones por medio de la acción colectiva. La categoría es de Carlos Matus, quien la define como "razón total" en el ámbito de "lo posible" (1977).

la necesidad de implementar programas de ajuste estructural, interpretados como la respuesta técnicamente racional para resolver la crisis fiscal y recuperar los equilibrios macroeconómicos (OSZLAK, 1997, p. 19). En este sentido

La focalización puede ser entendida como un método de administrar pocos recursos en contextos de abundancia de carencias. Puede también ser utilizada como estrategia de parquedad de recursos públicos destinados a ciertos rubros, con la finalidad de direccionarlos a otras políticas (OLIVEIRA, 2000).

En contexto de crisis estructural capitalista la esfera del bienestar social se redefine como espacio de: competencia entre agentes privados prestadores de servicios; de participación de agentes no estatales de carácter filantrópico y de voluntariado y de intervención estatal destinada a cubrir las necesidades de quienes no están en condiciones de satisfacerlas por sí mismos. Los principios que orientan la intervención estatal son identificar a los beneficiarios, subsidiar la demanda, evaluar la intervención a través de sus efectos, dar prioridad a los más necesitados y promover la equidad entendida como “compensación de las desventajas mediante el trato desigual a quienes son socialmente desiguales” (DUHAU, 2001, p. 313).

## **FOCALIZACIÓN POBREZA Y DESIGUALDAD**

El modelo de política social focalizada se relaciona con una idea generalizada y acrítica que asocia la pobreza a la carencia de medios para satisfacer necesidades consideradas básicas. La definición clásica de Pobreza la identifica como “la falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable” (PARADA, 2001, p. 67). El Ingreso es la medida representativa de la pobreza y el nivel de escolarización o la falta del mismo resulta un indicador entre otros, para establecer quien es pobre para acceder a un plan o programa de asistencia social.

En los ‘90, para el caso nacional, el enfoque de la focalización como modelo de intervención estatal para proveer de un mínimo social tiene matriz neoconservadora y por tanto se estructura sobre objetivos de control social y de conservación del orden existente. Desde esta posición pongo en discusión las interpretaciones que distinguen modelos y grados de focalización, ‘reduccionista’ / ‘selectiva’ (SOJO, 2007) aceptando y legitimando el modelo en su versión más ‘moderada’. Focalización es, tomando los desarrollos de Pereira (2012) una posición neoconservadora que considera a la pobreza “como un fenómeno absoluto y no relativo” cuya atención debe sostenerse en apelar a la ‘generosidad’ de los ricos para que ayuden a los ‘pobres’, poner el énfasis en la familia y en el mercado como agentes principales de provisión de bienestar restringiendo la intervención y

responsabilidad del Estado en la protección social. Afirma la autora que en esta matriz la desigualdad social es interpretada como hecho natural. Coincidiendo con la posición teórica y la interpelación ética de Pereira, agrego que interpretar a la desigualdad social como ‘hecho natural’ significa postular que no se puede modificar mediante la intervención humana por tanto no hay lugar para la política ni para la educación.

Las concepciones de pobreza y de desigualdad como hechos naturales e inmodificables orientan el diseño e implementación de programas focalizados interpretados como soluciones técnicas reguladas por principios administrativos y no jurídicos. El acceso al ‘beneficio’ es una posibilidad y no un derecho exigible, tiene carácter transitorio y / o experimental.

Estos rasgos estuvieron presentes en los proyectos y programas focalizados en el campo de la educación pública ‘acompañando’ el ajuste estructural del sector educación.

Se desarrollaron como política educativa en contextos de agudización y profundización de las desigualdades clásicas y persistentes –de distribución de los ingresos y de redistribución– junto a la conformación y extensión de otras desigualdades, desigualdades ante el problema de la protección del trabajo, de las protecciones sociales, desigualdades resultantes del declive de las instituciones que hacen funcionar el vínculo social y la solidaridad; las formas de la relación entre la economía y la sociedad y los modos de constitución de las identidades individuales y colectivas (CASTEL, 2001; FITOUSSI, ROSANVALLON, 1997).

Pobreza, desempleo, expropiación de derechos de las clases subalternas configuraron y este no es un dato menor para la educación, una sociedad de ‘desesperanza’, que contiene

(...) la convicción de estar frente a un porvenir sin salida, desprovistos de los recursos necesarios para ser reconocidos como miembros plenos de la sociedad. La desesperanza arroja al exilio interno, a vivir en negativo bajo la forma de promesas no cumplidas y de la denegación de derechos, de un déficit respecto de las oportunidades y los valores que encarna la sociedad (CASTEL, 2010, p. 179).

## **EDUCACIÓN, POBREZA Y POLÍTICA EDUCATIVA**

En esta coyuntura, durante el proceso de reforma educativa en 1990 y sus continuidades dictatoriales, se produjeron sensibles redefiniciones de las políticas públicas en educación, que orientaron “procesos de implementación local de políticas hacia los sectores en condición de pobreza en diferentes escuelas y con distintos programas socioeducativos” (GLUZ, 2011, p. 59). Como señala Martinis (2006) para el caso uruguayo, también asistimos en Argentina a colocar como destinatarios de proyectos /programas escolares educativos al ‘niño carente’ y como objetivo la equidad social,

“generándose una identificación entre política educativa y política social que produjo una pérdida de especificidad de la primera” (p. 15).

El estudio de la política educativa para la década de 1990, su formulación en planes y programas ‘pilotos’ ‘experimentales’ y la continuidad de medidas focalizadas indica que la relación pobreza-educación como ‘cuestión político-educativa’ tiene que ser interrogada en la dinámica y movimiento de las decisiones respecto de enfoques y modelos de políticas públicas y en contextos y coyunturas específicas. Es una determinada concepción de pobreza la que está a la base de las decisiones sobre qué tipo de educación ‘necesitan’ los niños, adolescentes y jóvenes pobres. Y en esta relación se comprometen los problemas de la desigualdad, la exclusión, la marginalidad (YANNOULAS, 2013a).

## **POBREZA Y EDUCACIÓN**

Historizando digamos que en las primeras fases del desarrollo del Estado-Nación moderno, predominó una concepción exclusivamente moral de la pobreza, que involucró a la educación pública. El niño pobre asociado a un entorno a-moral podía ser redimido mediante una educación en valores de carácter civilizatorio. La pobreza como cuestión moral no es una cuestión de justicia.

Otro paradigma de impacto en la educación y en la conformación de ideologías educativas que estuvo a la base de programas de lucha contra la pobreza en el contexto norteamericano es el paradigma ‘culturalista’. El enfoque interpreta que los pobres son pobres puesto que comparten un conjunto de actitudes y valores comunes que los distinguen del resto de la población. La pobreza de determinados sectores, poblaciones, es consecuencia de un estilo de vida radicalmente orientado hacia el presente, que no asigna ningún valor al trabajo, al sacrificio, la autorrealización o el servicio de la familia, los amigos y la comunidad. La orientación centrada en el presente y no la falta de ingreso o bienestar es la causa principal de la pobreza (TENTI FANFANI, 1991, p. 96).

La pasividad, el fatalismo, el irracionalismo, la imprevisión, el desinterés en el trabajo, la inconstancia caracterizarían la “cultura de los pobres”, una cultura que es la causa del estado social que padecen. Al no considerar una explicación estructural del fenómeno, la pobreza es considerada un fenómeno individual y sectorial.

El niño pobre en este enfoque, padece la herencia de la situación de desventaja familiar que, a su vez, es la causa de un ‘trayecto previsible’ que encadena dificultades de aprendizaje, repitencia, fracaso y abandono escolar casi como ‘marca y destino’. A su vez, la falta de educación, de certificación formal de competencias y calificaciones lo sitúa en una posición de desventaja frente a las demandas del mercado laboral

y consecuentemente de desprotección social que afectará la escolarización de sus hijos. La pobreza se explica como un círculo vicioso de reproducción de grupos sociales, familias e individuos, cuyas causales son ajenas a la política pública.

Este enfoque culturalista de la pobreza dominante en América Latina con la dicotomía desarrollo-subdesarrollo participa de la Teoría del Capital Humano como marco conceptual que interpreta el papel de la educación en su relación con la pobreza (PARADA, 2001, p. 67).

La teoría del capital humano es la principal entre las teorías que abordan el análisis de la relación educación pobreza: más educación genera más productividad y, como consecuencia, más renta y desarrollo. Según esta teoría la pobreza es consecuencia de la falta de habilidades y competencias para ser exitoso; de este modo más educación acabaría con la pobreza y el subdesarrollo (YANNOULAS, 2013a, p. 38-39, traducción propia).

La focalización como política educativa en los '90 participa de la teoría de la elección racional (PARADA, 2001; YANNOULAS, 2013) en tanto contiene una concepción de pobreza como una situación individual, alentando por un lado el sistema de bonos (voucher educativos) para que los individuos / familias carentes puedan contar con un mínimo financiamiento estatal destinado a comprar educación pues no es responsabilidad del Estado atender las carencias individuales (YANNOULAS, 2013a, p. 39).

Ahora bien, este impulso para desplegar el mercado educativo y restringir la esfera de la educación pública pretendió situar en este espacio la escuela para los pobres a cargo del Estado (que no es sinónimo de escuela pública). Se trata del “retroceso de derechos sociales universales y del avance de propuestas de mínimos sociales con exigencias de contrapartida o de condicionalidades (...) de limitaciones (y de asignación) de una función compensatoria para las redes públicas de educación” (YANNOULAS, 2013b, p.15). Ante ‘diagnósticos’ esgrimidos como fundamentos de las medidas político educativas destinadas a los niños pobres puede advertirse la presencia de ideologías de fuerte carácter determinista, como la ideología del don y de la inteligencia como atributos naturales de origen biológico, o genético con claros efectos de naturalización, atribuyendo menos capacidad de aprender a los niños más pobres y a los grupos culturalmente dominados.

Este determinismo biológico operó como una pedagogía de clasificación de los escolares que luego de sortear tests de mediciones de ‘nociones’ (de tamaño, forma, color, espacio) y de habilidades y manejo de la ‘motricidad fina’, eran agrupados en “lentos” “normales” y “rápidos” en el ingreso a la escuela primaria, en el período dictatorial 1976-1983. Reingresa en la década de 1990 en discursos y representaciones sobre qué y cuánto pueden y deben aprender los chicos pobres.

Goffman analizó la existencia de ciertos atributos que se manifiestan a primera vista —género, edad, etnia, clase— e indicó que la presencia de diversos indicios visibles (rasgos

corporales, fenotipo, vestimenta) desencadenan una operación rápida de tipificación. A estos atributos les adscribimos otras propiedades relacionadas con ellos, en su mayoría arbitrarias, pero que se nos presentan como naturales. La atribución de cualidades intelectuales, de capacidades para aprender también está sesgada por estos estatus difusos. Estas atribuciones adjudicadas y las tipificaciones realizadas guían la acción y están históricamente construidas. Bourdieu explicaba (1988), que los agentes sociales determinan activamente la situación que los determina, a través de categorías de percepción y de apreciación socialmente e históricamente constituidas. Enfatizó que las categorías de percepción y de apreciación que están en el origen de estas (auto) determinaciones son ellas mismas, en gran medida, determinadas por las condiciones económicas y sociales de su constitución.

La década de los noventa revitalizó estas tradiciones conservadoras y autoritarias y se caracterizó por la confluencia de dos fenómenos contradictorios. El empobrecimiento y la exclusión masivos se combinaron con una masificación de la escolarización de los niños y adolescentes (TENTI FANFANI, 2007, p. 78). La escolarización convivió con la exclusión escolar de la mayoría de los adolescentes de sectores populares. Se incorporaron más alumnos en los niveles que comprenden el tramo obligatorio de educación, se extendieron los años de obligatoriedad, se configuró una matrícula escolar de mayor heterogeneidad social y cultural en un marco de deterioro de la escuela pública, de descalificación de sus docentes y de 'debilitamiento' del valor de la educación y de la educación como valor socialmente compartido.

El carácter profundo y relativamente abrupto de las transformaciones sociales se conjugó con la ausencia de una política pública capaz de orientar sus efectos. Esta situación objetiva transfirió a las instituciones escolares y a los directivos y docentes, la responsabilidad de adaptarse a las nuevas circunstancias (TENTI FANFANI, 2007 p. 80).

## **COMPENSACIÓN /FOCALIZACIÓN. CONCEPTOS TRADICIONES Y CONTEXTOS**

Focalización y Compensación Educativa son conceptos que suelen emplearse como sinónimos y que, si bien se sitúan en estrecha relación entiendo que es necesario realizar una distinción analítica que permita a los efectos de la investigación, interpretar con más precisión el tipo de política educativa que se estudia.

La educación compensatoria surge en EEUU en la década de 1960, con la implementación de programas educativos para los niños en situación de pobreza. Definiendo la población a atender mediante cálculos que fijan la línea de pobreza, estos programas propusieron compensar las desventajas de estos niños mediante el enriquecimiento del entorno educativo para su escolarización. Señala Connell que se trató de programas

administrados separadamente de los presupuestos generales y generados cuando se hizo evidente que la gran expansión de los sistemas educativos a lo largo del siglo XX, no había sido capaz de garantizar la justicia social (CONNELL, 1997, p. 32).

Las políticas compensatorias pueden interpretarse como medidas cuyo objetivo era sustituir, mediante actuaciones oficiales, los recursos que los niños no podían obtener de sus padres. Se iniciaron en contextos de reformas de redes de bienestar social en EEUU, de redescubrimiento de la pobreza y en el marco de las estrategias políticas de las administraciones de Kennedy y de Johnson.

La idea predominante interpretaba que la reproducción del 'ciclo de la pobreza', la falta de aspiraciones y de apoyos a los niños eran la causa de los bajos rendimientos escolares, situación que conducía a su fracaso en el mercado de trabajo y a la pobreza en la siguiente generación. La autora explica que las políticas compensatorias se diseñaron sobre un planteamiento falso del problema de la pobreza y sobre creencias igualmente falsas y erróneas, tales como:

- 1) La creencia de que las desigualdades educativas son un problema que afecta a los sectores sociales que están por debajo de la línea de pobreza;
- 2) La creencia de que los pobres son culturalmente diferentes de los no-pobres y que en la "cultura de la pobreza" se encuentra la raíz de su situación.
- 3) La creencia en que la reforma educativa es un problema técnico que requiere sobre todo, la aplicación de conocimientos basados en la investigación (CONNELL, 1997, p. 34)

Los programas de educación compensatoria surgidos durante los últimos años de la eclosión de pos guerra, se apoyaron también en la creencia generalizada del crecimiento económico continuo y en el apoyo a políticas educativas de expansión de la "igualdad de oportunidades". Al cabo de pocos años esas medidas fueron debilitadas por el crecimiento del desempleo estructural, la creciente presión sobre las mujeres como responsables del hogar, y el consiguiente aumento de la pobreza infantil en los años setenta y ochenta.

Desde el campo más amplio de la Política Social, la profesora Cardoso (OLIVEIRA, 2010) caracteriza a las Políticas Compensatorias como acciones de gobierno que tienen por objetivo minimizar las carencias en las condiciones de vida de los estratos sociales específicos, vistos como perjudicados o discriminados por el patrón dominante de distribución de la riqueza social.

Explica que la idea de compensación está asociada a la idea de protección social, contiene un fundamento ético respecto de una revisión ideológica del liberalismo político más ortodoxo, un reconocimiento de las desigualdades sociales y de las funciones sociales del Estado. La autora define a las Políticas Compensatorias (situadas en el campo del Estado de Bienestar), como acción e inversión del poder público con objetivos de promover la mejoría de las condiciones de vida de individuos y de familias

y de garantizarles el acceso continuado a bienes y servicios que aseguren una vida digna, según patrones socialmente aceptados de equidad social. Se pone el énfasis en la intervención estatal, en las acciones específicas financiadas con recursos públicos cuyo objetivo es compensar carencias que impiden la igualdad de oportunidades en el acceso a requisitos sociales básicos y, consecuentemente, al desarrollo de las potencialidades individuales en los ámbitos del trabajo y del consumo. Si volvemos a la relación pobreza-educación, desde esta concepción de Política Compensatoria opera, siguiendo a Parada (2001) y Yannoulas (2013) la teoría social-demócrata que vincula la libertad de elegir con la obligación del Estado de ofrecer educación pública, bajo el supuesto de que con educación es posible superar la condición de pobreza. El Prof. Saviani desarrolla una concepción de educación compensatoria sosteniendo que:

La educación compensatoria comprende un conjunto de programas destinados a compensar deficiencias de distinto orden: de salud y nutrición, familiares, emotivas, cognitivas, motoras, lingüísticas, etc. Tales programas terminan colocando bajo la responsabilidad de la educación una serie de problemas que no son específicamente educacionales, lo que significa, en verdad, la persistencia de la creencia ingenua en el poder redentor de la educación en relación con la sociedad. Así, si la educación se reveló incapaz de redimir a la humanidad a través de la acción pedagógica, no se trata de reconocer sus límites, sino de extenderlos: se atribuye a la educación un conjunto de funciones que abarcan las diferentes modalidades de la política social. La consecuencia es la pulverización de los esfuerzos y de los recursos, con resultados prácticamente nulos desde el punto de vista propiamente educacional (SAVIANI, 2009, p. 30-31, traducción propia).

Las Políticas que en este trabajo defino como de Focalización Educativa participan:

- a) de las falsas concepciones de pobreza que identifica Connell, interpretándola como consecuencia de déficits y / o carencias de sectores sociales y de individuos.
- b) de la selección focalizada de destinatarios de la política, bien por sus déficits, carencias, necesidades básicas insatisfechas, bien por la ausencia de estímulos y condiciones familiares y culturales para su escolarización.
- c) se diseñan como proyectos / programas / experiencias piloto, transitorias, experimentales y se presentan mediante normativas menores con fundamentos y regulaciones de carácter ambiguo.
- d) se presentan como medidas técnicas para atender objetivos de equidad, calidad y eficacia;
- e) participan del marco más amplio de 'educación compensatoria' pero a diferencia de los programas de los 60 y los 70 no ponen el eje en los 'ambientes de aprendizaje';
- f) focalizan la atención, retomando los desarrollos del profesor Saviani, en compensar déficits cognitivos y relacionales mediante programas de contenidos, criterios de

evaluación y acreditación diferenciados respecto de la 'matrícula común' y en algunos casos, agrupamientos, jornadas y horarios que aíslan y segregan al grupo escolar. Las Políticas Educativas Focalizadas se diseñaron para socializar y controlar a los pobres, trasmutando la Política Pública para el sector Educación en medidas socio-educativas coyunturales y fragmentadas de carácter filantrópico y tecnocrático con contenidos de formas autoritarias más o menos explícitas, que les han conferido específicos rasgos de políticas de seguridad. Las he interpretado e interpelado como políticas educativas expropiadas de su carácter pedagógico y por tanto de potencial en la producción, socialización y reproducción del conocimiento necesario para la libertad, la justicia y la igualdad. En tanto técnicas de gestión y de control de determinada matrícula son tributarias de la reproducción de la desigualdad social y de la legitimación de la misma, merced a la trampa de ubicar un problema estructural como una consecuencia de los logros educativos desiguales, a pesar de haber ofrecido oportunidades educativas adecuadas a las necesidades de los sectores destinatarios y respetuosas de la diversidad. Desde estas inscripciones asocio políticas de focalización educativa con procesos y consecuencias de injusticia educativa y social, discriminación, desigualdad, pensamiento débil, conformismo social.

## **FOCALIZACIÓN Y DISCRIMINACIÓN**

Significados, prácticas, efectos de las medidas de focalización varían según el contexto en el que las acciones se inscriben, en las maneras de entender la política, sus contenidos y objetivos y, por su carácter, está el riesgo de producir situaciones de discriminación. La intervención focalizada se realiza sobre una población que resulta identificada aplicando métodos de medición de la pobreza, en referencia a las NBI o a la comparación del ingreso del hogar con el valor de una línea de pobreza. Se trata de una construcción técnica de la pobreza que cuando se constituye en un requisito de acceso a bienes y servicios públicos también implica una asignación de identidad. Individuos y grupos definidos estadísticamente como pobres son socialmente vistos y tratados como pobres, legalizándose e institucionalizándose su condición de desigual. El correlato de esta asignación de identidad estuvo históricamente comprometido con el tipo de educación que recibía. En el campo de la educación los alumnos y sus familias no son usuarios pasivos y receptores de un producto sino que contribuyen a su producción pues la educación es un proyecto y un sistema político-cultural que se produce socialmente en las contradicciones de una sociedad dividida en clases. Ahora bien, en esta producción colectiva no todos tienen los mismos recursos para aportar y esta desigualdad en el aporte produce desigualdad de resultados, desigualdad

que se profundiza cuando se combinan pobreza de recursos de la población destinataria y pobres recursos estatales asignados, configurando la política un proceso de discriminación educativa.

Un aspecto de la problemática discriminadora es la discriminación en la asignación y provisión de recursos estatales. Otro aspecto lo constituyen los procesos discriminatorios presentes en la construcción de diferencias, en la clasificación, inferiorización y / o estigmatización, que toman como eje la cultura, la nacionalidad y la posición en los procesos productivos (TENTI FANFANI, 2007, 2008).

Los elementos que se identifican como ejes estructurantes de los procesos de discriminación, históricamente se han basado en características –presentadas en forma individual o combinadas– ligadas al cuerpo, a la herencia física, a la cultura, la etnia, la clase social, la nacionalidad y estos ejes han sido identificados en discursos de funcionarios y técnicos, como lo prueba la prensa escrita:

Por iniciativa del ministro de Educación [de la Provincia de Chubut], en mayo se firmó un decreto estableciendo la creación de uno o dos grados por colegio, los cuales, con independencia de la edad de los chicos, deben reunir a los que tengan debilidades mentales leves, o que vivan en barrios marginados, o que sean hijos de aborígenes, desocupados, extranjeros o analfabetos, o que hayan tenido fracasos escolares (Diario Clarín, 12 de noviembre de 1996).

Estos procesos de discriminación confluyen en la naturalización de la desigualdad social y en la agudización de ideologías discriminadoras al hacerse presente en la clasificación de los ‘beneficiarios’ el racismo, el constructo ideológico de inferiorización del otro, del asistido, del diferente. Argentina es América Latina y como tal, es parte afectada del proceso de destrucción histórico-cultural que requirió la producción del sistema moderno de dominación social y de explotación social.

Como analiza Quijano (2010) el sistema de dominación social tuvo como elemento fundacional la idea de raza, primera categoría social de la Modernidad, producto mental y social específico del proceso de destrucción de un mundo histórico para el establecimiento de un nuevo orden, de un nuevo patrón de poder que colocó a los sobrevivientes de los pueblos originarios en el lugar de ‘inferiores’ (no de dominados) tanto en su naturaleza material como en su capacidad de producción histórico cultural porque:

Esa idea de raza fue tan profunda y continuamente impuesta en los siglos siguientes sobre el conjunto de la especie que para muchos, desafortunadamente demasiados, ha quedado asociada no sólo a la materialidad de las relaciones sociales, sino a la materialidad de las personas mismas (QUIJANO, 2010, p. 25).

La vigencia del criterio de clasificación asociado a la idea de raza en Argentina está presente en los términos: “cabecitas negras” (provincianos); “villeros” (habitantes de “villas miserias”); “bolitas” (ciudadanos bolivianos); “rotos” (ciudadanos chilenos);

“indios” (pueblos originarios). Expresa un proceso de discriminación que interpreto como proceso de racialización de las relaciones de clase. Las manifestaciones de exclusión, discriminación y rechazo están dirigidas a grupos o integrantes de esos grupos que poseen las siguientes características: rasgos corporales (propios del mestizaje en América Latina), origen migratorio (de países limítrofes o de provincias del interior), ubicación desventajosa en las posiciones de clase (pobreza, marginación, menores oportunidades), formas culturales (vinculadas con su origen migratorio y también con la pobreza y la marginación) (MARGULIS, URRESTI, 1999, p. 47).

El racismo como expresión y práctica de discriminación está en las escuelas y en los fundamentos implícitos de algunos proyectos de focalización educativa como lo ha demostrado el ejemplo y funciona activando también tradiciones pedagógicas conservadoras de larga data. Interesa la propuesta de Todorov de distinguir dos significados contenidos en el término racismo. Uno alude a las actitudes de odio y menosprecio destinadas a grupos humanos que poseen características corporales bien definidas y diferentes de las del europeo blanco y el otro significado designa la racionalización de esas actitudes a través de la formulación de teorizaciones ideológicas acerca de las razas humanas. Propone el concepto de racismo para designar los comportamientos y el concepto de racialismo para designar el plano de las doctrinas.

Estas doctrinas construyen estereotipos que son aplicados a los grupos y éste es un rasgo central presente en los procesos de discriminación. El pensamiento racista predica sobre colectivos (judíos, negros, indios, bolivianos, homosexuales, mujeres, etc.) atribuyendo a priori una identidad al grupo y a cada uno de sus miembros. El estereotipo es construido adjudicando características que se colocan en la ‘naturaleza’ del individuo como miembro del grupo discriminado y esta condición de natural, por definición, es inmodificable. Por tanto cuando este tipo de discriminación opera en la política focalizada tanto más funciona el elemento ‘compasivo’ de adecuación a la ‘diversidad’.

Las clasificaciones que en el pasado fueron explícitas hoy no se nombran, pero funcionan en escalas jerárquicas implícitas en la cultura y en las valorizaciones sociales. Las vías de ascenso se obturan, por medio de prácticas culturales y de diversos mecanismos disuasores que funcionan activamente, no sólo en el plano de lo simbólico. La pobreza opera en la discriminación y en la ubicación periférica en la vida social, y se van estableciendo formas de vida que tienden a conservar y reproducir las condiciones existentes, desestimulando a través de mecanismos a veces poco perceptibles, el acceso a la educación o a otros medios sociales que podrían contribuir a la reducción de la desigualdad (MARGULIS, URRESTI, 1999, p. 50)

Una tarea imprescindible es identificar y analizar el funcionamiento de los procesos de clasificación / discriminación que operan en las políticas objeto de estudio, para

comprender los formatos y modalidades de escolarización de niños y adolescentes que conforman la población-objeto de las políticas. Interpreto que aceptar que existen diferencias, reconocerlas y señalarlas, no implica necesariamente discriminar. Entiendo que la discriminación (y el racismo) no residen en el señalamiento o en la clasificación de las diferencias, sino en la negación del derecho a ser diferente y además, en colocar la diversidad que se observa en los grupos humanos, dentro de escalas sociales jerarquizadas que se estructuran sobre lo legítimo / ilegítimo, bueno / malo, superior / inferior, igualdad / desigualdad.

### **FOCALIZACIÓN Y DESIGUALDAD EDUCATIVA**

Interpreto que Argentina, como país latinoamericano padece una larga crisis de desigualdad y que el desarrollo del Sistema Educativo se caracteriza por la expansión con desigualdad, problema que desvirtúa el ejercicio del Derecho a la Educación. Este problema, ya de carácter estructural, provoca una distancia abismal entre la Obligatoriedad Legal, que está definida por ley consagrando la cantidad de años y los niveles educativos que comprende el tramo básico de obligatoriedad escolar y la Obligatoriedad Social, definida por las condiciones reales de acceso a los bienes estratégicos tales como el trabajo (TENTI FANFANI, 2007, p. 79). Como he señalado, numerosos estudios demuestran que en las últimas décadas se han profundizado las desigualdades históricas de la educación básica (en términos de acceso, permanencia, rendimiento y calidad), como objetivas consecuencias de las transformaciones de la economía y las sociedades latinoamericanas. Los Sistemas Educativos están atravesados por la inequidad en la distribución de los ingresos, por el fenómeno de la exclusión, de la diversidad cultural, por las desigualdades socioeconómicas y las discriminaciones culturales y étnicas (VITAR, 2006). Los objetivos homogéneos y homogeneizadores de la escuela pública de la Modernidad, sus promesas de igualdad y de emancipación contrastan de manera creciente con un Sistema Educativo cada vez más diferenciado, segmentado y descentrado y “esta fragmentación, en gran medida, tiene la misma morfología que la estructura de la sociedad” (TENTI FANFANI, 2007, p. 27-28)

La escuela enfrenta grandes dificultades para romper los determinismos sociales en materia de distribución del conocimiento y es necesario interpretar que lo que la escuela reproduce no es una estructura estática de desigualdad, sino un sistema de distancias o diferencias sociales (TENTI FANFANI, 2007, p. 97).

Indica este autor que poder comprender el problema de la desigualdad, de su proceso de producción y reproducción en las aulas y en otros ámbitos de la sociedad, requiere tener presente que las prácticas humanas dependen tanto de la subjetividad de los actores

sociales –de su conciencia, sus valores, sus objetivos–, como del peso de factores de orden histórico estructural que en gran parte escapan al control de los agentes sociales. Tenti Fanfani (2007, 2008) identifica dos condiciones subjetivas e intersubjetivas presentes en la producción y reproducción de desigualdades escolares: la doble naturalización, la de las categorías mentales que usamos para mirar y construir el mundo social y la de los dispositivos institucionales y pedagógicos de la escuela. Interpreto que esta doble naturalización se sostiene en la permanencia de tres condiciones presentes en las políticas focalizadas:

- a) una concepción tecnocrática en la conformación de los dispositivos institucionales y pedagógicos considerados eficaces;
- b) una concepción de pobreza ligada a carencia cognitiva y relacional y;
- c) el principio de eficiencia del gasto social que se objetiva en reducción y limitación de los recursos destinados a la educación pública.

La otra condición de producción y reproducción de la desigualdad reside en el funcionamiento de los efectos conservadores de la naturalización de los objetos sociales, que necesitan de una dosis variable de desconocimiento y no conciencia, permitiendo legitimar las desigualdades existentes.

En este sentido se puede decir que las desigualdades sociales y escolares, así como toda relación de dominación, no se mantienen sin la complicidad de ricos y pobres, incluidos y excluidos, explotadores y explotados, dominantes y dominados (TENTI FANFANI, 2007, p. 124).

La historia de los sistemas educativos y las tradiciones pedagógicas, nos advierten respecto de creencias e ideologías que interpretan la desigualdad como resultado natural y justo de las diferencias individuales.

La tradición conservadora explicó la desigualdad como un resultado de los dones naturales de los individuos, unos más dotados que otros. La inteligencia es considerada un atributo natural y la educación acompaña estos desarrollos individuales, pero no puede modificarlos. Para la tradición liberal republicana, es la igualdad meritocrática de oportunidades, la política que:

designa el modelo de justicia que permite que todos participen en una misma competencia, sin que las desigualdades de fortuna y de nacimiento determinen directamente sus posibilidades de éxito y de acceso a calificaciones escolares relativamente poco frecuentes (DUBET, 2005, p. 14).

Se ha considerado que, proporcionando igualdad de oportunidades a individuos considerados iguales, será el mérito de cada uno el que produzca diferentes desempeños escolares, los cuales explicarán las diferencias de ingresos, de prestigio, de poder de los individuos. La igualdad de oportunidades produce desigualdades justas, pues en

la base de las posiciones sociales asimétricas, sólo opera el mérito demostrado por cada individuo que se benefició de la escolarización.

La meritocracia es uno de los puntos de apoyo centrales de los regímenes democráticos, es decir, de regímenes en los cuales se considera que, si existen desigualdades ligadas al sostenimiento de posiciones profesionales y sociales mejor remuneradas y más prestigiosas que otras, en razón de su utilidad social, esas desigualdades son legítimas en la medida en que se respeten dos condiciones: una igualdad de oportunidades para obtener las posiciones y una sanción justa del valor de cada individuo por una institución socialmente neutra, que es, en la mayoría de los casos, la escuela (VAN ZANTEN, 2008, p. 173).

Tomo la perspectiva de Bourdieu para interrogar el problema de la desigualdad educativa, de sus condiciones de producción y de reproducción y de sus consecuencias en la constitución de los colectivos sociales y las subjetividades individuales.

Las desigualdades ante la educación comprenden: desigual representación de las clases en los niveles superiores; distribución desigual de las posibilidades educativas de acuerdo con el origen social; restricción en la elección de los estudios; y el retraso y el estancamiento escolar como manifestación de la desigualdad. Mi perspectiva teórica para estudiar las políticas educativas de carácter focalizado, en el contexto de la desigualdad social como problema estructural, está orientada por la siguiente tesis:

De todos los factores de diferenciación, el origen social es, sin duda, el que ejerce mayor influencia sobre el medio estudiantil, mayor en todo caso que el sexo y la edad y, sobre todo, más que tal o cual factor claramente percibido, la filiación religiosa, por ejemplo (BOURDIEU, 2003, p. 23).

## **FOCALIZACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL CONFORMISMO**

Otra de las dimensiones a tener en cuenta en el estudio de las políticas focalizadas es su propuesta pedagógica y didáctica. Los planes de estudio y selección de contenidos presentes en los programas de los '90 estaban basados en el concepto de 'necesidades básicas de educación (WCEFA, 1990). Se impulsaron las recomendaciones para poner especial interés en una Educación Básica que pudiere

ofrecer un mínimo de contenidos a gran parte de la población que se ve excluida del empleo formal y reglamentado, posibilitando a las personas procurarse ocupaciones alternativas en la esfera informal o en el trabajo autónomo (Carnoy, 1992; citado por OLIVEIRA, 2000, p. 308).

En Argentina la atención de las 'necesidades educativas básicas' provocó un cambio radical en la estructura del Sistema Educativo. La clásica Escuela Primaria de 7 años

se trasmutó en Educación General Básica (EGB) de nueve años y la Escuela Secundaria con sus modalidades y orientaciones (Bachilleratos, Comerciales, Industriales) desapareció. Se trató de un 'ajuste pedagógico' en el que se producen procesos de 'marginación por inclusión', de 'inclusión excluyente'.

Focalizar (no seleccionar) contenidos mínimos a aprender desarrolla una pedagogía de la rutina, una didáctica de racionalidad instrumental, una educación en el pensamiento débil.

Se define al pensamiento débil como un pensamiento incapaz de representar, imaginar, criticar, emitir juicios y reflexionar, capacidades que definen el estado de conciencia en el que emerge el yo social (ROITMAN, 2003). Se va constituyendo cuando la intervención educativa no genera condiciones para posibilitar la formación del carácter deliberante del sujeto que le permita interpretar, proyectar y actuar. Y se obtura esta posibilidad cuando las enseñanzas trivializan y reducen la vida en todos sus aspectos y trivializan el lenguaje al restarle fuerza al significado semántico.

La educación que 'educa' en el pensamiento débil

produce un proceso de socialización centrado en la acomodación al orden interpretado como un orden irreversible, ajeno a la intervención humana y a la valoración ética. Se asiste entonces a una socialización con capacidad para conformar estructuras mentales de carácter complaciente, bases del conformismo social, en las cuales no hay lugar para la creatividad y la imaginación (ROITMAN, 2003, p. 88-89).

El pensamiento débil produce conformismo social y estructura conductas de adaptación al orden establecido y

La adaptación se refiere a una especie de conformidad que permite que los dominadores sean obedecidos pues los dominados están constituidos de tal forma, que consideran o bien que para ellos hay otros rasgos del mundo más importantes que su actual subordinación / o bien que no hay posibilidad de un régimen alternativo. En este último caso el núcleo duro de la adaptación es el sentido de inevitabilidad, la obediencia por ignorancia de cualquier tipo de alternativa. Y la causa que produce adaptación –mecanismo de sometimiento por su efecto de dominación ideológica– se encuentra en una determinada distribución social del conocimiento y de la ignorancia (THERBORN, 1987, p. 76).

Las políticas focalizadas configuraron un eje medular en una reforma educativa –parte de una reforma social– de carácter excluyente y discriminador. En educación y bajo el formato de programas técnicos y proyectos piloto promovieron una base cognitiva de pensamiento débil como condición necesaria para adaptarse a un orden que, aún sentido como injusto debía ser mantenido por falta de 'alternativa'.

## ESTUDIOS ORIENTADORES PARA LA DEFINICIÓN DEL TEMA Y LA DELIMITACIÓN DEL OBJETO

En investigaciones que he coordinado en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional del Comahue identificamos y analizamos planes y proyectos de distintas jurisdicciones provinciales, que se presentaron como medidas específicas de política educativa para atender a la población pobre que debía incorporarse o reincorporarse a la escuela pública.

Nuestros estudios sobre Políticas Educativas en las provincias de Río Negro y Neuquén<sup>2</sup> identificaron planes y proyectos de focalización educativa para sectores definidos como 'vulnerables' por las autoridades educativas. Alumnos de la asignatura 'Política y Legislación de la Educación' que viven en otras provincias (Mendoza, Buenos Aires, Chubut) y que concurren a un dictado de carácter semipresencial, tanto en trabajos para acreditar la asignatura, como en proyectos de tesis de grado que dirijo, también relevaron y analizaron distintos planes para niños y adolescentes 'pobres'. Becarios y colegas de otras Universidades Nacionales, cuyos proyectos he tenido la oportunidad de evaluar han estudiado este tipo de medidas, sobre todo en el tercer ciclo de la Educación General Básica (EGB)<sup>3</sup> y en la escuela secundaria en aquellas provincias que conservaron la estructura previa a la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195 y que hoy recupera la Ley de Educación Nacional N° 26.206.

En estos estudios corroboramos que proyectos, programas, 'experiencias piloto' propusieron ordenamientos curriculares centrados en contenidos mínimos de carácter instrumental básicamente en lengua y matemáticas y se justificaron en la necesidad de escolarizar a la población tipificada como 'vulnerable' y/o 'en riesgo educativo'.

En las jurisdicciones de Río Negro y Neuquén se advierte su impulso a partir de la crisis de 2001 y en el siguiente cuadro de situación: en octubre de 2001 los menores de 18 años constituían un tercio de la población total y el 55,8% vivía en hogares pobres. En 1997 esta población era del 44%, comparación que indica que en cuatro años la pobreza afectó a dos millones más de menores. En octubre de 2001 el 38,5 % de jóvenes de 15 a 18 años carecía de trabajo, en mayo de 2002 el 53% de la población

---

2. Desde el año 1993 hemos desarrollado una serie de estudios sobre Políticas Educativas Regionales en las provincias de Río Negro y Neuquén, jurisdicciones del sur de la República Argentina en las cuales se asientan las distintas unidades académicas de nuestra Universidad. Como equipo de investigación y de docencia de Política Educativa, vinculamos la práctica de la investigación a la extensión universitaria y a la formación y capacitación docente, trabajando cooperativamente con los sindicatos docentes y con las escuelas.

3. Corresponde al 7mo. 8avo y 9eno año de la Educación General Básica, estructura sancionada por la Ley Federal de Educación que anuló la tradicional estructura de Escuela Primaria y Escuela Secundaria.

argentina subsistía bajo la línea de pobreza y casi 9 millones de argentinos vivían en condición de indigencia.

Con estos datos irrefutables la crisis de 2001 se ha interpretado en su triple carácter: como crisis de gobierno, de régimen y de patrón de acumulación. Una crisis que expresaba la compulsa de los intereses contrapuestos entre la fracción local de los sectores dominantes que impulsaba un cambio en el funcionamiento económico y la fracción extranjera que perseguía la profundización del funcionamiento económico de valorización financiera del capital (BASUALDO, 2011; ANSALDI, 2004).

Este cambio profundo de la anatomía y morfología de la sociedad argentina alteró la identidad de una sociedad en cuyo imaginario no estaban presentes las profundas desigualdades que objetivan los datos y que confiaba en la educación como herramienta de movilidad social ascendente.

Es en el marco duro de estos datos que se advierte que la Focalización se establece como principio político-educativo para el diseño de propuestas discriminadoras de escolarización; discriminadoras respecto de las denominaciones con las cuales nombran a la población destinataria, respecto del tipo de currículum propuesto, respecto de la organización de los tiempos y espacios de escolarización.

En la provincia de Neuquén se diseñaron planes de estudio específicos para incorporar al Nivel Medio de Educación adolescentes y jóvenes diagnosticados como población con 'déficit cognitivo'. También se implementaron formatos organizacionales y planes de estudio particulares para la escolarización de los adolescentes de áreas rurales de la provincia. Experiencias de Voluntariado incorporando como personal auxiliar de los docentes a beneficiarios del "Plan Trabajar", incorporación de escuelas a "Zonas de Atención Focalizada" (ZAF), fueron medidas impulsadas por las autoridades gubernamentales e implementadas parcialmente por la resistencia del sindicato docente provincial (Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén, ATEN). En 2002 el poder ejecutivo provincial presentó el "Plan Estratégico 2002-2003" y una de sus metas era la implementación de las ZAF para

renovar el compromiso de mejorar la calidad de la educación neuquina y focalizar acciones que permitan concentrar los esfuerzos, potenciando intensamente la articulación entre el protagonismo del Estado, la participación social y las experiencias y capacidades innovadoras existentes en las instituciones educativas (Decreto 1181/02, Neuquén).

Por Decreto el Estado Provincial asumió la obligación de "identificar los contenidos y capacidades básicas centrales en cada uno de los niveles y años del trayecto educativo obligatorio (para) contar con un conjunto de contenidos y capacidades básicas que

establezca un mínimo de homogeneidad formativa para el conjunto de alumnos que transitan en el trayecto educativo obligatorio” (sic, Decreto 1181/02. p. 3).

Otro objetivo gubernamental fue “promover y facilitar la participación solidaria en la tarea educativa a través de actuaciones voluntarias y colaborativas en el seno de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de la sociedad neuquina”.

Una de las políticas focalizadas más groseras ha sido un Plan de Estudio que definió a los jóvenes destinatarios como

(...) disminuidos en sus operaciones de pensamiento o que no son las esperables según su edad cronológica y que a su vez no tienen valores de convivencia y carecen de conocimientos básicos, del manejo del lenguaje y herramientas necesarias para desarrollarse en la sociedad (Resolución 498/03 CPE Neuquén).<sup>4</sup>

Diversos planes y proyectos compartían las definiciones respecto de los sujetos destinatarios –individuos y grupos definidos a priori como ‘carentes, vulnerables, en riesgo’–, proponiendo planes de estudio especiales, instituciones diferentes, medidas asistenciales de distinto tipo destinadas a promover el acceso y la permanencia en el Sistema Educativo. El discurso enfatizó la preocupación política por evitar el fracaso escolar mediante la atención de sus necesidades e intereses y ha sido el poder ejecutivo en un esquema duro de centralización de toma de decisiones y de recursos de poder (al margen de la Ley) el que identificó y seleccionó intereses y necesidades ‘adecuados’, a la construcción del estereotipo ‘consagrado’ por la norma legal sobre perfil y características de la población a educar. Las investigaciones desarrolladas, relevamientos y trabajos exploratorios que realizamos con colegas del equipo de docencia e investigación, gremios docentes, estudiantes y directivos y docentes de escuelas provinciales advierten con meridiana claridad que el Sistema Educativo en Argentina a partir de la Reforma Educativa de la década de 1990, ha configurado una doble orientación sobre la base de una histórica y estructural segmentación educativa interpretando que:

La posibilidad de la existencia de una doble orientación en las oportunidades educacionales ofrecidas no implica, necesariamente, contradicción. De la misma forma, la centralidad de la Educación Básica puede no estar asociada a la garantía de acceso de toda la población (a los años consagrados como obligatorios), con los mismos contenidos y consistencia (OLIVEIRA, 2000, p. 20).

Mi interés político, pedagógico, teórico sobre políticas de escolarización de las clases subalternas en un país latinoamericano de capitalismo dependiente se agudizó, se

4. La resolución sanciona el Plan de Estudios N° 320 para nuevas escuelas secundarias que funcionarían en turnos vespertinos, destinadas a adolescentes y jóvenes de 16 a 18 años que abandonaron o nunca accedieron al nivel medio de educación.

combinó con dolor y rabia e intento trabajarlo como académica para la militancia en la escuela pública por el derecho social a la educación que es universal, exigible y derecho humano innegociable. Estas razones e intenciones han orientado la elección del tema, la focalización del objeto y la construcción del problema de investigación.

## **SOBRE EL TEMA / OBJETO DE INVESTIGACIÓN**

El tema /objeto de investigación ha sido definido como: “Focalización educativa en tiempos de Inclusión Educativa: el caso de las escuelas primarias de Jornada Extendida en la provincia de Río Negro, República Argentina”. Es un estudio sincrónico que toma el período 2006-2013.

El trabajo de campo exploratorio para relevar antecedentes y fuentes secundarias que me ayudaran a tomar las decisiones epistemológicas y metodológicas presentes en el diseño de investigación me advirtió:

- 1) que se trataba de una política considerada ‘anticipatoria’ del nuevo rumbo que tomaría la política educativa nacional con la derogación de la Ley Federal de Educación;
- 2) que era una de las medidas centrales del Ministerio de Educación provincial para la escuela primaria (junto a una política que denominaron de ‘transformación de la escuela secundaria), que estaba dirigida a la escolarización de niños y niñas miembros de ‘poblaciones vulnerables’, pero impulsada en una coyuntura en la que el objetivo de Inclusión Educativa y la concepción de Educación como Derecho Social comenzaron a estar presentes en discursos y normativas como núcleos centrales de sentido.

Encontré entonces la presencia de criterios de focalización combinados con objetivos que ‘devolvían’ a la escuela pública a la esfera del derecho.

El tema de investigación que abordo comprende el estudio de la Política de Escuelas Primarias de Jornada Extendida en la provincia de Río Negro en el período 2006-2013, presentada como ‘proyecto experimental’ y caracterizada en este estudio como Política Educativa Focalizada.<sup>5</sup>

---

5. La primera decisión fue estudiar este caso y el programa de ‘aulas’ de aceleración de la provincia de Mendoza. Las sugerencias y observaciones de mi orientadora desde el inicio vinculadas luego con las orientaciones y observaciones que recibí de los profesores de la banca examinadora (Silvia Yannoulas, Livia Fraga y Álvaro Moreira) precisas, irrefutables me enfrentaron a mis propias contradicciones y ambigüedades, me ayudaron a definir con más precisión el objeto y el contexto del estudio y les agradezco sinceramente el respetuoso y minucioso análisis del trabajo.

Ya se había sancionado la Ley de Educación Nacional en diciembre de 2006 con la consecuente derogación de la Ley Federal de Educación (1993) porque

(...) a pesar de los esfuerzos de los gobiernos dictatoriales y de las políticas neoliberales que desestimaron a la educación y a la ciencia y la tecnología para el crecimiento, la Argentina a partir de 2003 vuelve a plantear que la educación es su principal estrategia de desarrollo (FILMUS, 2006).<sup>6</sup>

Participando de un discurso político educativo que promete la superación del modelo educativo neoliberal, la política educativa provincial se ha orientado a escolarizar y resolver el fracaso escolar de niños y adolescentes que viven en situación de pobreza. Utilizo la expresión 'situación de pobreza' pues la interpreto como problema social e históricamente construido por políticas públicas orientadas a la concentración de la riqueza socialmente producida, como problema estructural y complejo.

La Jornada Extendida ha sido institucionalizada mediante Resoluciones del CPE y anunciada y presentada por el Ministro Provincial con destacada participación del Gobernador pues estuvo orientada desde el inicio a obtener préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El objeto teórico del estudio privilegia la relación Focalización / Inclusión Educativa, atendiendo la complejidad y la multicausalidad del hecho social a investigar y considerando, según lo advierten los antecedentes relevados, que en la actualidad pueden presentarse dos perspectivas tanto en la definición como en la traducción de las políticas, bien con predominancia de una sobre otra, bien de combinación entre ambas. Las dos perspectivas son:

- 1) El sentido dominante otorgado por el neoliberalismo en educación de políticas compensatorias para evitar el riesgo social, a través de la contención para prevenir que los destinatarios pongan en peligro el orden social (Feldfeber, Gluz y Gómez, 2003; citado por GLUZ, 2011).
- 2) Políticas compensatorias de discriminación positiva, que pretenden objetivos universales y para lograrlos priorizan la atención de grupos sociales considerados desaventajados, es decir, diversifican los medios para lograrlo. Esta es la perspectiva que ha cobrado peso en las políticas posconsenso de Washington (GLUZ, 2011, p. 66).

---

6. La derogación de la Ley Federal de Educación fue la respuesta a un reclamo sostenido por el colectivo docente sindicalizado y el movimiento estudiantil en el país. La cita corresponde al discurso que pronunció el entonces Ministro de Educación Daniel Filmus, en el acto de presentación del Proyecto de Ley de Educación Nacional, en Casa de Gobierno el 16 de noviembre de 2006.

## **PREGUNTAS DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

Problematizo el objeto de investigación planteando la siguiente pregunta general:

¿Cuáles son las concepciones y orientaciones teóricas, políticas y pedagógicas que estructuran los objetivos y los contenidos de la Política de Jornada Extendida en la provincia de Río Negro y qué valoraciones y apreciaciones realizan directivos y docentes sobre la política, su implementación en las escuelas y sus resultados?

Desagrego la pregunta general del problema de investigación en las siguientes preguntas específicas:

1. ¿Cómo se caracteriza a la población destinataria y cuáles son los objetivos explícitos presentes en la formulación del Proyecto Experimental de Escuelas Primarias de Jornada Extendida en la provincia de Río Negro?
2. ¿Qué decisiones políticas y pedagógicas proponen implementar y cuáles son los argumentos de justificación esgrimidos?
3. ¿Qué y cómo regulan la política las normativas consagradas en el período 2006-2013?
4. ¿Quiénes son los responsables del diseño, implementación y control de la política, qué competencias centralizan y cuáles delegan y cómo se define el modelo de toma de decisiones, de control y de evaluación de las decisiones?
5. ¿Qué medios y recursos definen para dotarla de viabilidad?
6. ¿Cómo se regula el esquema de responsabilidades y obligaciones en el proceso de implementación y de ejecución de la política?
7. ¿Cómo se ha organizado la JE en las instituciones seleccionadas?
8. ¿Cuáles son las experiencias, apreciaciones y valoraciones que realizan directivos y docentes respecto de los proyectos, de sus posibilidades, sus límites y de sus resultados en la institución escolar y en los grupos escolares?

## **OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

Interpretados como guías del estudio se formulan en correspondencia con las preguntas del problema de investigación. Los objetivos generales son:

- a) Analizar la Política de Escuelas de Jornada Extendida para identificar, interpretar y situar en relación las concepciones, objetivos y contenidos de la política y las apreciaciones que realizan los actores institucionales respecto de la misma y de sus efectos en las instituciones escolares.
- b) Relacionar las dimensiones macro y micro políticas del caso para interpretar y comprender el modelo de focalización educativa presente en el texto y en la

práctica, identificando tensiones, contradicciones, límites y posibilidades de la política respecto del ejercicio del derecho a la educación.

Desagrego enunciando los siguientes objetivos específicos:

- (a) Identificar y analizar categorías, tesis y definiciones teóricas y políticas presentes en la caracterización de la población destinataria de los programas de focalización educativa seleccionados.
- (b) Identificar, sistematizar y relacionar los fines y objetivos que promueve la política con el conjunto de decisiones, acciones, medios y recursos que contempla.
- (c) Identificar, analizar y caracterizar las regulaciones y reordenamientos que se promueven y consagran en los ámbitos de responsabilidad por el diseño, implementación, control y evaluación de la política educativa.
- (d) Identificar, analizar y comparar las modalidades de la política en el contexto de la práctica organizada y desarrollada en las escuelas primarias de Jornada Extendida.
- (e) Sistematizar las apreciaciones que realizan directivos y docentes respecto de la política, del lugar y responsabilidad que les ha sido asignado, del desarrollo de la política en la institución y de las valoraciones que realizan respecto de sus límites y posibilidades.

## **HIPÓTESIS ORIENTADORAS**

He partido de unas hipótesis –anticipaciones de sentido– orientadoras de la indagación postulando que:

- 1) las políticas de focalización educativa, diseñadas desde determinadas concepciones de pobreza, de alumno pobre y de pedagogía de los límites respecto de que y cuanto aprender, pueden tener efectos materiales de ‘empobrecimiento’ de la organización escolar y el trabajo de los docentes.
- 2) la concepción política respecto del lugar que deben tener los sectores populares en la estructura social, a que pueden aspirar y a que deben renunciar se encuentra en la definición de la política, y no en sus destinatarios.
- 3) la diversidad de planes y programas en los que se ha formateado el modelo de focalización educativa, configuró un patrón y un modelo político educativo de sensible redefinición de la escuela pública, de la tarea de los docentes y de las prácticas pedagógicas, caracterizado por la des-intelectualización de la escuela pública, la pérdida de la perspectiva de lo relevante y específico y la sostenida

presencia en diferentes formatos de ideologías tecnocráticas para pensar y hacer en la escuela.

## **METODOLOGÍA**

De acuerdo a Sautu (2003) interpreto a la investigación social en general y a la investigación educativa en particular, como forma de conocimiento que se caracteriza por la construcción de evidencia empírica elaborada a partir de la teoría, aplicando reglas de procedimiento explícitas y defino a la metodología como el conjunto de procedimientos para confrontar teoría y empiria (SIRVENT, 1988, 1999).

El enfoque metodológico es cualitativo porque el interés es investigar, para el caso objeto de estudio, la construcción social de significados, las perspectivas de los actores sociales y los condicionamientos de la vida cotidiana (SAUTU, 2003; VASILACHIS, 2007). La lógica cualitativa es la que me permite priorizar el objetivo de comprender privilegiando el contexto de descubrimiento y el proceso de investigación generativa, centrada en la identificación de categorías y proposiciones, a partir de una base de información empírica.

Investigar para comprender el objeto de estudio construido exige identificar, analizar e interpretar los sentidos del comportamiento de los sujetos –de las intenciones y motivaciones que guían estos comportamientos–, y los sentidos que los sujetos atribuyen a los hechos.

Adoptar un enfoque metodológico cualitativo implica tener presente que en la tarea de investigar no pueden separarse el observador de lo observado; que los resultados empíricos no se pueden generalizar ni abstraer de su locus original y que los métodos de investigación y las opciones metodológicas tomadas son parte integral de los sistemas teóricos empleados por el investigador (GOETZ, LECOMPTE, 1988). Interpreto que el modo de generar conocimientos sobre entidades sociales y culturales es concreto, histórico, particular y comparativo.

He delimitado el objeto de investigación de tal modo que me permita interrogar las dimensiones macro y micro políticas, las prácticas reguladas y las prácticas vividas, en síntesis, aprehender la bidimensionalidad del hecho social. Atender esta bidimensionalidad permite analizar los hechos observables y las interpretaciones subjetivas enmarcados en un contexto, a los efectos de no perder de vista la complejidad de los fenómenos sociales.

Se interrogan los planos macro-estatal y micro-institucional de la Política Educativa objeto de estudio a los efectos de indagar la dimensión de lo político en toda su complejidad, atendiendo su triple dimensión: la acción del gobierno, el ejercicio de la

ciudadanía y la acción colectiva (O'DONNELL, IAZZETTA, VARGAS CULLELL, 2003; O'DONNELL, SCHMITTER, 2010).

Se procura analizar, interpretar y comprender la trayectoria de la política educativa seleccionada contando con la orientación del referencial teórico y metodológico que proporciona el abordaje del “Ciclo de las Políticas” de Stephen Ball. Los contextos que configuran el ciclo de las Políticas –de influencia, de producción del texto, de la práctica, de los efectos y resultados y de la estrategia política, pueden y deben ser puestos en relación con el análisis de las dimensiones macro y micropolíticas.

La investigación es de carácter sincrónico y aborda el hecho social a investigar desde una perspectiva relacional e histórica puesto que no existe lo social como una sustancia independiente de lo político, lo económico y lo cultural y porque todo objeto social es el resultado de un proceso (TENTI FANFANI, 2007).

## **ETAPAS DEL TRABAJO DE CAMPO, TÉCNICAS DE RELEVAMIENTO Y DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN**

En la primera etapa se abordó el trabajo en la dimensión de la regulación estatal de la política. Se realizó el relevamiento de normativas y documentos oficiales y de otras fuentes secundarias, a medida que la tarea de análisis y codificación de las unidades de información orientaba la realización de nuevos relevamientos más focalizados, a los efectos de procurar entender ‘puntos oscuros’ en el corpus normativo oficial. El análisis documental se combinó con entrevistas en profundidad a informantes claves que habían tenido participación en el diseño e implementación de la política en el período estudiado.<sup>7</sup>

Las fuentes secundarias relevadas se han clasificado, sistematizado y analizado aplicando técnicas de análisis documental. Las técnicas de Análisis Documental se aplican para identificar, “las huellas que dejan en los documentos los fenómenos sociales” (DUVERGER, 1996, p. 115) que queremos investigar. Se ha aplicado la metodología del análisis simbólico para sistematizar y codificar la información documental pues, como he señalado, el interés está centrado en la indagación de los significados y valores atribuidos a la Política Educativa en estudio. Señala Duverger que la lectura de los documentos “(...) debe hacerse según reglas precisas que permitan fijar el valor del documento, su grado de veracidad, su sentido exacto, su verdadero alcance” (1996, p. 151).

---

7. Sólo se pudo concretar una entrevista de un funcionario actual. He podido entrevistar a dos ex funcionarios y un ex técnico de la Coordinación del proyecto quienes me brindaron información, me orientaron con el relevamiento, me proporcionaron documentación pero no he sido autorizada a utilizar estas fuentes primarias en el estudio y respeto esta cláusula de confidencialidad.

La segunda etapa concentró el trabajo de campo en las escuelas de Jornada Extendida. Se partió de la identificación mediante listados oficiales e informantes claves, de las primeras escuelas que se incorporaron a la política de Jornada Extendida en la provincia. Decidí aplicar un muestreo intencional para seleccionar dos casos considerando que sean escuelas incorporadas en la primera etapa del proyecto y que estuvieran localizadas en ámbitos urbanos periféricos y rurales y en regiones geográficas contrastantes, por su historia, actividad productiva indicadores socio-demográficos y datos de pobreza. Como explico en el capítulo IV esta muestra inicial tuvo que ser extendida por imperativo de las necesidades del proceso de investigación y por compromiso ético con los sujetos de la investigación. Respecto de la primera razón enunciada, entrevistas realizadas a directivos y docentes de la escuela en la que inicio el trabajo de campo, me indicaron que la Jornada Extendida era organizada de formas diferentes en otras escuelas de la misma localidad, sugiriéndome que las conozca. Respecto de la segunda razón, directivos de escuelas de la Meseta me invitaron a 'investigar' la Jornada Extendida en sus instituciones para poder analizar colectivamente el proceso y sus resultados. Por estas razones tomé cinco casos, redefiniendo el muestreo inicial y el enfoque metodológico en esta fase del desarrollo de la investigación localizada en la dimensión micro política, en el contexto de la política como práctica, adoptando un enfoque de casos múltiples. Se trabajó en dos escuelas de la región del Alto Valle y en tres escuelas de la región denominada 'Línea Sur', territorio de la imponente meseta de Somuncurá. Respecto de las dos escuelas iniciales me dirigí personalmente a una y por correo a la otra, presentando a los directivos un resumen del proyecto de investigación, un informe contextualizando el trabajo en el Doctorado Latinoamericano y los protocolos de las técnicas de relevamiento a aplicar en la escuela. Con la escuela más cercana pude presentar el proyecto en reunión de docentes y con la más lejana el acuerdo con los maestros se realizó mediante el supervisor zonal y los directivos de la escuela. En la medida en que se fue ampliando la muestra también tomé los recaudos de presentar la documentación, comunicarnos personalmente o vía correo electrónico.

En esta etapa se relevaron documentos institucionales (hasta los límites marcados por los directivos), se realizaron observaciones no participantes volcando la información en el diario de campo y se aplicaron entrevistas en profundidad a supervisores, directivos, maestros talleristas y maestros de grado.

Metodológicamente por los criterios del muestreo intencional de inicio y de condiciones de factibilidad, tome el caso que en este informe denomino 'La Escuela de las Chacras' como 'caso testigo' para el estudio en profundidad. Es caso 'testigo' por su historia en esta política, por su relación con otros informantes claves que ya no están

en actividad y porque con las modalidades de 'comunicación informal y fragmentada' por las que circulan los mandatos estatales, es en la escuela, en sus archivos y en la memoria de los sujetos donde 'se descubren' mandatos, medidas, compromisos del Estado, que no se publican ni a través de la sanción de la norma, ni de la comunicación escrita con sello responsable, ni a través de la prensa oficial. El estudio en profundidad del 'caso testigo' me fue permitiendo transitar los otros casos aplicando relevamientos más selectivos y orientados por objetivos más específicos.

Las entrevistas fueron desgrabadas y devueltas a los informantes para que me indicaran qué contenidos o no podía utilizar. Partiendo del compromiso ético de que la posibilidad de trabajar con la institución, de incorporar o limitar actividades, otorgar la entrevista, debía depender estrictamente de los consensos obtenidos con los colectivos institucionales, se establecieron acuerdos de confidencialidad y ha quedado el compromiso de realizar por escrito y en encuentros planificados, la devolución de los resultados de investigación a cada y en cada una de las escuelas públicas que me abrieron las puertas.

## **SOBRE EL LUGAR DE LOS SUJETOS EN LA INVESTIGACIÓN**

Como he señalado la perspectiva de los sujetos es ineludible en la investigación de políticas educativas puesto que desde la experiencia y el conocimiento que portan, nos ayudan a comprender más rigurosamente el hecho social que investigamos. Trabajar desde los sujetos y con los sujetos nos permite construir un espacio común, público e inter-subjetivo en el cual la experiencia forma parte de la construcción de conocimiento, puesto que:

Experiencia y Conocimiento se tornan indivisibles. El conocimiento no puede ser comprendido sin el sentido común como parte de la propia historia personal y social. El objeto no puede ser comprendido sin el sujeto, no se entiende la palabra sin quien la expresa, no se entiende el mundo exterior sin quien lo vive y transforma (GONZÁLEZ CASANOVA, 2006, p. 278).

La riqueza de este espacio se protege con el conjunto de recaudos éticos. Como he privilegiado el contexto de descubrimiento en las decisiones epistemológicas, he procurado realizar una aproximación metodológica que permita conservar el lenguaje original de los sujetos e indagar sobre las definiciones y posiciones que tienen respecto de su propia historia y de los condicionamientos estructurales que pesan sobre la misma.

## **SOBRE EL MÉTODO DE ANÁLISIS DE INFORMACIÓN**

Apliqué para el análisis de la información empírica el Método Comparativo Constante vinculando y articulando momentos de recolección de información, del análisis mediante registros de las unidades de información, identificación de temas recurrentes, análisis y elaboración de categorías en un movimiento de empiria-teoría-empiria y procesos de inducción analítica (GLASER, STRAUSS, 1995).

El método comparativo constante permite ir enfrentando casos similares entre sí pero que se diferencian en algunas características cruciales, tratando de formular interpretaciones sostenidas por conceptos teóricos que se van construyendo en el mismo proceso de análisis. Glaser y Strauss (1995) explican que el propósito del método comparativo constante al promover al mismo tiempo operaciones de análisis y comparación, es el de generar teoría sistemáticamente por medio de la utilización de codificación explícita y de procedimientos analíticos.

El método aplica el muestreo teórico para orientar el proceso de construcción de categorías y la identificación de sus propiedades. Es la saturación teórica de las categorías emergentes la que nos permite orientar los momentos de cierre del campo e identificar las categorías centrales, las de mayor poder explicativo. En el proceso se llega a la saturación teórica de una categoría cuando ya ninguna información adicional contribuye a agregar más propiedades a las categorías construidas (SIRVENT, 1998).

## **CONSIDERACIONES TEÓRICO METODOLÓGICAS Y RECAUDOS DE VALIDEZ CIENTÍFICA**

Decisiones epistemológicas y metodológicas se combinan. Las decisiones están tomadas desde un enfoque de Política como proceso dinámico, contradictorio, con definiciones que privilegia determinados intereses de clases, fracciones de clases, sectores subordinando otros, que incluye ciertas posibilidades excluyendo otras y que opera siempre sobre la tensión entre universalidad y particularidad (VITAR, 2006, p. 31).

Incluyo en el terreno de la Política las decisiones y acciones del Estado pero también las decisiones y acciones de los colectivos escolares, la macro y la micro política para intentar analizar, interpretar y comprender una unidad compleja aún cuando sea abierta y provisoria.

Interpreto que en la investigación social deben hacerse explícitos los marcos teóricos, los sistemas conceptuales y las orientaciones filosóficas que están presentes en las decisiones que tomamos tanto en la elaboración del diseño de investigación, en su

desarrollo y en la presentación y comunicación pública de sus resultados, en tanto imperativo científico, político y ético.

La construcción de la historia natural de la investigación, la consistencia entre teoría y dato observable, la triangulación entre fuentes, técnicas y niveles y la consecución de saturación de categorías aplicando el muestreo teórico, conforman los criterios de confiabilidad y validez del proceso y de los resultados de investigación.

## **SOBRE LOS CAPÍTULOS DEL INFORME DE TESIS**

Los capítulos I y II presentan, respectivamente, un análisis de las Políticas Educativas y de las Políticas Sociales en Argentina.

Se ha privilegiado el desarrollo histórico y se presentan los enfoques modelos y características de las Políticas Educativas y Sociales en estrecha relación con el tipo y las funciones que definieron y caracterizaron al Estado Nacional en las diferentes fases de desarrollo del capitalismo dependiente para el caso nacional.

Los dos capítulos se estructuran sobre una periodización conformada sobre la forma y funciones del Estado y sobre las características de los regímenes de dominación y de acumulación en períodos de larga duración, con especial atención del pasado reciente y la situación actual.

El capítulo I privilegia el eje del Derecho a la Educación y el rol del Estado en materia educativa, para recorrer el camino e identificar tendencias, continuidades y rupturas en materia de Políticas Educativas en la República Argentina.

El capítulo II pone el eje en las particulares características de los Regímenes de Bienestar Social, en las redefiniciones del modelo de Políticas Sociales y consecuentemente en el tratamiento de la pobreza y de los derechos sociales.

Advierte el análisis de Políticas Educativas y de Políticas Sociales de sus relaciones, particulares combinaciones y tensiones y ubicados en el presente, muestran la conjunción de rasgos neoliberales, reactualizaciones desarrollistas, nacionalistas populares en una coyuntura de una América Latina que hacia la derecha impulsa una reestructuración neoconservadora y hacia la izquierda 'tira' para el Socialismo del siglo XXI.

El análisis de la dimensión macro social de la Política Educativa objeto de estudio se presenta en el capítulo III. Se exponen y caracterizan el conjunto de regulaciones estatales, los procesos de diseño e implementación de la Política de Jornada Extendida y sus alcances respecto del número de escuelas y de matrícula. Recorremos el período 2006-2013 presentando la situación actual y los cambios de la Política en coyunturas de administraciones de gobierno de diferentes partidos.

En el capítulo IV presentamos, analizamos y caracterizamos cinco escuelas, dos del Alto Valle y tres de la Meseta para conocer, gracias a sus protagonistas que ha sucedido y sucede con la organización, el movimiento, los avatares de la política cotidiana, la política como práctica. Las regiones son radicalmente diferentes, (el Alto Valle urbano, con concentración demográfica, acceso a servicios, desarrollo de centros culturales y recreativos, mayor diversidad económica y la Meseta, zona rural de clima hostil, población dispersa, una economía de subsistencia ligada a la cría de ovinos, servicios y oportunidades escasas, dependencia de subsidios y planes sociales en el marco de una larga historia de abandono estatal y de sometimiento a las familias poderosas) y por tanto configuran espacios sociales, económicos, culturales y políticos que nos permiten contrastar la práctica de una política educativa que se diseñó como modelo homogéneo a implementar.

Es en este capítulo en el que los sujetos hablan y nos cuentan de sus esperanzas, dificultades, objetivos y engaños. La riqueza de sus análisis, consideraciones y propuestas me ha llevado a escribir un capítulo sobre la Política en las Escuelas de Jornada Extendida del Valle y de la Meseta, dejando abiertas las puertas de las mismas para que cada lector pueda recorrerlas como lo hice yo.

En las conclusiones retomo las preguntas del problema, los objetivos de la investigación y las hipótesis iniciales, triangulando las dimensiones macro y micro políticas para orientar conclusiones, sostener y justificar la tesis.

## **1. CAPÍTULO 1: TENDENCIAS DE POLÍTICA EDUCATIVA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA**

La caracterización de los modelos y las tendencias que en el campo de la Política Social en general y de la Política educativa en particular, se expresaron y expresan en el país, exige interrogar y analizar el conjunto de “intervenciones del Estado orientadas de manera directa a las condiciones de vida de distintos sectores y grupos sociales” (DANANI, 1996), para identificar e interpretar las formas estatales de construir la cuestión social.

Realizamos el análisis de concepciones y de tendencias de política social y educativa historizando lo sucedido y atendiendo la recomendación de Bloch (1975), quien subrayó la necesidad de comprender el presente por el pasado y, a la vez, el pasado por el presente, interpretando al presente como lugar de la producción del por-venir.

Interpretamos que esta tarea es crucial porque asistimos a un tiempo caracterizado, como señala Hobsbawm, por el problema del “presente permanente”, por la destrucción de los mecanismos sociales que permiten vincular la experiencia contemporánea con las generaciones anteriores.

Conscientes de que la comprensión rigurosa del presente se construye interrogando lo que ha venido siendo, el análisis de la política educativa para el caso nacional, se realiza examinando la historia reciente en su relación con el presente por dos motivos:

- 1) la búsqueda de una comprensión más rigurosa y;
- 2) el imperativo de la construcción de la memoria, entendido como

proceso subjetivo, siempre activo y construido socialmente, en diálogo e interacción. Esta noción de memoria contrasta con lo que se suele llamar memoria “habitual” o automática donde no hay reflexión, y en el momento de actuar los conocimientos que proceden de este tipo de memoria se manifiestan como rutinas casi siempre sin reflexión (JELIN, 2000, p. 8)

Privilegiamos entonces un recorrido histórico para presentar los enfoques y las características de las Políticas Educativas en este capítulo y de las Políticas Sociales en el siguiente.

### **1.1. POLÍTICAS EDUCATIVAS: ROL DEL ESTADO Y DERECHO A LA EDUCACIÓN**

Como se ha indicado en la Introducción, la investigación interroga una Política Educativa de carácter focalizado, dirigida a la escolarización de niños definidos como población vulnerable que, para el caso de Argentina son los niños que viven en situación de pobreza, niños y familias pobres.

La política que estudiamos se define también como una Política de Inclusión Educativa, orientada por el objetivo de promover equidad educativa con calidad.

La categoría de Inclusión Educativa, las políticas educativas que en su nombre se implementan, los sentidos adjudicados a la categoría y el tipo de prácticas en las que adquiere fuerza material, nos colocan en la necesidad de retomar una historia, advirtiéndole que, desde la organización del Sistema de Educación Pública en la década de 1880 la intervención del Estado con función docente ha estado orientada por la necesidad política de integrar a la población a un determinado orden social a través de la educación.

Partimos del supuesto de que en las distintas coyunturas histórico-sociales y según las funciones asumidas por el Estado en un país de capitalismo dependiente, la integración/inclusión de las clases subalternas al Sistema Educativo se ha llevado a cabo de distintas maneras. Y para interrogar los tipos de integración al sistema educativo en un período de larga duración priorizamos el análisis de dos categorías en sus relaciones a través del tiempo histórico, la relación Estado-Educación y la concepción de Derecho a la Educación. La periodización que privilegiamos se sostiene en las formaciones estatales que se sucedieron, en los roles desempeñados por el Estado Nacional según las modalidades de los regímenes de acumulación y de dominación en las distintas fases de desarrollo capitalista para el caso nacional.

El análisis se realiza poniendo el foco de atención en la legislación educativa, entendida como herramienta de la política pública para el sector educación y se sitúa en el contexto de producción del texto de la política, privilegiando los textos legales oficiales y los textos políticos articulados con el lenguaje del interés público más general (MAINARDES, 2006).

### **1.1.1. El período de organización del sistema de Educación Pública<sup>1</sup>**

Ubicamos este período entre 1880 y fines de la década de 1920, periodo de consolidación del Estado Nacional como Estado Oligárquico-Liberal. El poder político en manos de la fracción de la oligarquía terrateniente ligada al mercado externo, produce la incorporación de la Argentina al sistema de división internacional del trabajo mediante un modelo de acumulación estructurado sobre: la producción y exportación de materias primas y alimenticias para los centros dominantes de la economía industrial, la importación de productos industriales y la apertura a las inversiones de los capitales

---

1. Definimos al Sistema de Educación Pública como el aparato de gobierno, administración y financiamiento de la escuela estatal. Por tanto, en este trabajo el término Escuela Pública debe interpretarse como Escuela Estatal.

extranjeros. Se desarrollan las relaciones capitalistas de producción combinando libertad de mercado y concentración de poder político, conservando utilizando y sometiendo formas anteriores de producción a las relaciones fundamentales, promoviendo un desarrollo desigual y combinado y una complejidad estructural que, con las particularidades del caso nacional, expresa la matriz fundante de las Sociedades y Estados Latinoamericanos a fines del siglo XIX.

En este contexto la República Argentina inició una tradición de Escuela Pública fundada en los principios de obligatoriedad, laicidad, universalidad y educación común. La sanción de la Ley 1420 –“De Educación Común”– en el año 1884, inauguró esta tradición originando la institucionalización del Sistema de Educación Pública. Fue la ley que promovió la organización de la escuela elemental laica, gratuita, obligatoria, común, principios político educativos defendidos por el liberalismo democrático de la segunda mitad del siglo XIX.

El país se vinculaba con esta norma a un proceso de organización de los Sistemas Nacionales de Educación, regulados por las primeras leyes de instrucción pública que sustentaron los principios de universalidad, igualdad, obligatoriedad, gratuidad y, en su mayor parte, laicidad. La escuela elemental graduada de siete años, las preocupaciones por los Jardines de Infantes, las escuelas de adultos, las bibliotecas populares se inscribieron en la profunda confianza de la época en la educación, una educación que debía rescatar a la ciudadanía tanto de la ignorancia –miseria moral– como de la opresión –miseria política.

El sentido de estas decisiones puede encontrarse en la siguiente expresión acuñada en 1870 por Jules Ferry: “Hay que hacer desaparecer la última y más temible de las desigualdades que vienen del nacimiento, la desigualdad de la educación”.

La Ley 1420 inauguró un proyecto de educación pública fundado en la definición de la Educación como: derecho individual, necesidad social y responsabilidad estatal, consagrando al Estado como agente educativo principal y la participación popular en el fomento y la administración de la educación primaria (BRAVO, 1985, p. 40).

El Estado con función docente<sup>2</sup> debía organizar, administrar y sostener una escuela para todos sin distinción ni de raza, ni de credos, ni de posición económica. La principalidad del Estado en materia educativa fue la política necesaria al desarrollo de

---

2. Los principios de la Ley 1420 son: universalidad de la acción educadora; obligatoriedad; gratuidad; igualdad (enseñanza común); integralidad (formación plena del niño); gradualidad; coeducación; laicidad relativa (“la enseñanza religiosa sólo podrá ser dada en las escuelas públicas (...) a los niños de su respectiva comunión (...) antes o después de las horas de clase”); principalidad del Estado (sin perjuicio de la libertad de enseñanza, en paridad con el poder de policía); descentralización del gobierno escolar; participación popular en el fomento y la administración de la educación primaria (BRAVO, 1985, p. 39-40).

un derecho de ciudadanía, reconociendo la igualdad frente a la ley y la igualdad de oportunidades educativas.

La escuela pública para todos fue la promesa de movilidad social que explica, en el caso de la República Argentina por lo menos hasta las últimas décadas del siglo XX, que la educación pública haya sido un valor socialmente compartido.

Pero también cabe señalar que esta promesa contenida en la Ley 1420 al mismo tiempo que convocó al pueblo de la Nación Argentina a escolarizar a sus hijos en la escuela pública y común porque “(...) la educación pública es un asunto que se relaciona directamente con la vida social y política de la entidad nacional (...) y tiene que ser dirigida por el Estado, que es el órgano de la Nación establecido por la soberanía popular para orientarla y conducirla”<sup>3</sup>, fue resistida y combatida por regímenes y sectores conservadores. A partir de 1899 se presentaron diversos Proyectos de Ley General de Educación que promovieron la derogación de la Ley 1420, acusada de “europeizante y perniciosa” por los intelectuales orgánicos de la oligarquía en el poder, cuyos intereses como burguesía terrateniente estaban ligados a la exportación de materia prima y subordinados a los intereses de la corona inglesa.

En 1899 el entonces Ministro de Educación Osvaldo Magnasco, declaró, que luego que la modesta escuela conventual salvara imperfecta pero honrosamente los destinos de la instrucción, se vivieron prolongados tiempos de ensayo y de rutina que reflejaron veleidosamente las evoluciones de afuera. Propuso derogar la Ley 1420 y organizar una escuela primaria en la cual “(...) no se debe afectar la salud del niño con injustificables apresuramientos, empujándolo como ahora hacia precocidades malsanas y engañosas”.<sup>4</sup>

En 1916 el ministro Saavedra Lamas presentó al Congreso de la Nación Argentina un proyecto de “Ley de Educación Común”. Propuso derogar y sustituir la Ley 1420, interpretando que había “(...) necesidad de modificar algunas disposiciones que la experiencia ha demostrado que no corresponden al actual estado de la enseñanza en nuestro país...” y que, por lo tanto, era necesario “...reducir la enseñanza primaria a sus verdaderos límites: enseñanza concreta, general y elemental, obligatoria y gratuita distribuida en cuatro años”.<sup>5</sup>

---

3. Discurso del diputado Onésimo Leguizamón en el debate sobre el Proyecto de Ley de Educación Común (1882/1884) citado por Campobassi, José (1982, p. 75). Leguizamón, intelectual liberal progresista, fue el autor y defensor de la Ley 1420, convencido de la necesidad de un Estado con función docente y de una educación laica, gratuita y obligatoria.

4. Proyecto de “Plan de Instrucción General y Universitaria” del Presidente Julio A. Roca y el Ministro Osvaldo Magnasco. (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, del 05/06/1899).

5. Proyecto de “Ley de Educación Común”. Victorino De La Plaza- Carlos Saavedra Lamas. 25/07/1916.

La reacción conservadora impulsó, a pocos años de la sanción de la Ley de Educación Común, reducir los años de escolaridad obligatoria y formalizar una pedagogía centrada en la educación de los sentimientos y las emociones y en las actividades prácticas. Una pedagogía para la educación de “las masas” que priorizó el “conocimiento de las cosas”, al mismo tiempo que consideró históricamente, que “las masas” no necesitan del conocimiento “sobre las cosas”.

Los proyectos político educativos conservadores representaban el poder político real y el régimen de dominación de la oligarquía que históricamente ha concebido al poder como coacción política y como momento necesario de la sociedad ligado a la finitud humana. Para la ideología conservadora el poder político debe ser fuerte, estar en manos de los notables, como dique de contención de la “anarquía” que pueden provocar las “masas”, definidas como irracionales e incapaces de accionar en forma independiente. El modelo político-educativo contenido en la propuesta liberal de la Ley 1420 no se ajustaba al objetivo que el conservadurismo entendía debía direccionar la educación de las “masas”: adaptarlas al orden instituido educándolas en el respeto por las tradiciones e instruir las para que puedan desarrollar tareas prácticas.

La tradición conservadora, en materia educativa, se inscribe en la concepción de desigualdad original entre los hombres, instituye a la caridad como virtud pública propia de los sectores ilustrados que se concreta en acciones de beneficencia, configurando formas de tutelaje para la construcción de relaciones sociales, a partir de relaciones personales fundadas en la dependencia.

Durante décadas se enfrentaron en Argentina las orientaciones conservadoras de educación disciplinadora de las masas y la convicción de la valía de la escuela pública como herramienta de movilidad social para los sectores populares.

Si bien Argentina como país latinoamericano se estructuró sobre una matriz de capitalismo oligárquico que combinó modalidades de inclusión y exclusión (CAVAROZZI, 2008), la integración social se fue organizando a partir de dos ejes –el Estado y la Nación–, sostenidos en el reconocimiento y la valoración de la cultura del trabajo y de la educación pública.

La inserción social a partir del trabajo y de la incorporación a la escuela, nutrió el imaginario de los inmigrantes europeos en el inicio de nuestra nacionalidad y acompañó el proceso de integración de los migrantes internos y de países limítrofes desde la década de 1930.

Señala CUCUZZA (1985) que, en el caso nacional se combinó un camino prusiano de desarrollo capitalista bajo el predominio de la oligarquía porteña con una escuela primaria que adoptó un modelo burgués democrático, semejante al modelo norteamericano del siglo XIX.

En este contexto, la escuela primaria como institución estatal fue central para la necesaria tarea de formar al ciudadano de la Nación, pues ser miembro de la Nación es identificarse como integrante de una identidad colectiva superior a los clivajes de clase, sustentar la expectativa de que sus intereses no serán sistemáticamente negados y percibirse como beneficiario del interés general que las instituciones estatales afirman servir (O'DONNELL, 1985, p. 237).

La escuela pública integra para formar ciudadanos y miembros de la Nación mediante un discurso igualizador y homogeneizante negando, como señala O'Donnell, las "rasgaduras" de la Sociedad Capitalista.

### **1.1.2. Políticas Educativas en contextos de instituciones de Estado de Compromiso Social**

Hasta 1930 las funciones educativas estuvieron centralizadas casi totalmente en el Estado y más específicamente en el gobierno nacional (TEDESCO, 1986). El avance de los proyectos conservadores se consolidan con la crisis de 1930 y el primer golpe de estado liderado en ese entonces por el general Uriburu, que darán lugar a la crisis del estado oligárquico liberal y a la emergencia del proyecto de la Nación Católica como lo definió el historiador Loris Zanatta (FALAPPA, SOPRANO, 2005).

Pero también durante la década de 1930 se fueron asentando las bases de un nuevo modelo de desarrollo de industrialización sustitutiva que irá conformando, en la tensión de las contradicciones, el crecimiento del mercado de trabajo, el desarrollo de nuevos dispositivos de seguridad social y la apertura de la participación política. Señalan Bernetti y Puiggrós (1993) que a comienzos de la década de 1940 se produce el desplazamiento de posiciones hacia el estatismo en Argentina y que este desplazamiento expresaba el fracaso de las posibilidades de construir un partido conservador hegemónico<sup>6</sup>.

En la etapa que CAVAROZZI (2008) denomina de Capitalismo Estadista Nacional Desarrollista con un patrón de ciudadanías convivientes –ciudadanía política clásica, ciudadanía regulada y ciudadanía plebiscitaria–, se organizaron en Argentina, a partir de la década de 1940, las instituciones del Estado de Compromiso Social (ANSALDI) o Estado Social (GOLBERT, 2010).

El período 1943-1976 se puede caracterizar por el desarrollo de un estado Interventor, un régimen de acumulación de industrialización sustitutiva en economía cerrada, de

---

6. La crisis de 1930 obliga al estado a intervenir directamente en la producción, regularla y organizar empresas, asumiendo un papel creciente de control sobre toda la vida empresarial y productiva en la Argentina, proceso que se acrecienta durante el período de guerra. Finalizada la guerra el estado Nacional comienza con un proceso de estatizaciones, ferrocarriles, teléfonos y una serie de compañías. Se trata de un proceso similar al de otros países, orientado por las tesis keynesianas.

predominio del capital industrial y de distintos regímenes políticos: nacionalismo popular, desarrollismo en contexto de democracias restringidas y dictaduras militares. Se trata de un período complejo que no es posible abordar en este trabajo, reconociendo la necesidad de no caer en simplificaciones que, por definición, carecen de rigor explicativo y analítico. Por este motivo destacamos ciertas características y procesos fundamentalmente del período 1950-1966, décadas de expansión de la escuela pública. En los dos períodos de gobierno del General Juan Domingo Perón (1946-1955) el desarrollo del modelo de industrialización para la sustitución de importaciones promovió procesos de migraciones internas del campo a las ciudades para incorporarse al trabajo en las fábricas. Se produce entonces un proceso de expansión de la escuela pública entre los años 1950-1955, en un marco de convergencia de aumento de la demanda de escolarización y de creación de escuelas (BRASLAVSKY, KRAWCZYK, 1988). La década de Nacionalismo Popular en Argentina, como parte de la experiencia de Nacionalismos Populares Latinoamericanos construye hegemonía con un discurso que afirma los intereses nacionales frente al imperialismo, el rechazo a los valores de la oligarquía tradicional, la importancia de la industrialización como base del desarrollo económico y social, la cultura del trabajo, el principio de justicia social. El modelo de carácter distributivo se configuró mediante medidas tales como: la reasignación de recursos para la producción industrial, la nacionalización del comercio exterior de productos agropecuarios –medida que, objetivamente, significó una expropiación parcial de la renta agraria y la transferencia de estos recursos al desarrollo industrial, la nacionalización y creación de empresas de servicios públicos y de industrias nacionales; la transferencia de mano de obra agropecuaria a los sectores industriales, altísimos niveles de creación de empleo urbano y aumento del salario real (MÁRQUEZ, 1995). El aumento de la sindicalización, la ampliación de la lucha reivindicativa del sector del trabajo coadyuvaron a la conquista de la escuela pública por parte de sectores populares históricamente marginados. El pueblo –lo popular– se configuró como otra solidaridad colectiva que media entre Estado y Sociedad. El pueblo como referente del Estado tiende, por un lado, un arco de solidaridades por encima de clivajes de clase abarcando a los que se reconocen y son interpelados como des-poseídos. Pero también posibilita el reclamo de justicia sustantiva, reclamo que afecta intereses de “quienes también son parte de la nación: los ricos, los poderosos, los que tienen más y, a veces, instituciones estatales que aparecen excesivamente sesgadas hacia éstos” (O’DONNELL, 1985, p. 239).

En el capítulo Educación del primer Plan Quinquenal (1947-1951), se postuló que la enseñanza constituía un patrimonio igual para todos, que debían implementarse modalidades de compensación para quienes no tenían las oportunidades de educación que

otros poseían, se otorgó primacía a las aptitudes individuales respecto de los medios como condición para poder educarse y se priorizó el concepto de enseñanza práctica y profesional para el desarrollo de la escuela secundaria (BERNETTI, PUIGGRÓS, 1993). La coyuntura que permitió mantener precios de exportación considerables, garantías de renta para los sectores agro exportadores, financiación de la ampliación de los sectores urbano-industriales de la economía a partir de la post-guerra señaló sus límites hacia mediados de la década de 1950. Para el caso de la Argentina en la que se había podido conservar la importancia económica del sector productivo agroexportador, el surgimiento de sectores industriales dinámicos y una política de importante redistribución, la nueva coyuntura internacional planteó “(...) la más dramática alternativa: un plan de contenciones de salarios y gastos públicos, a expensas de las clases obrero-populares, o rehacer la economía agro-exportadora –aumentando su productividad– para, por su intermedio, seguir financiando el moderno sector industrial” (CARDOSO, FALETTO, 2011, p. 132). El golpe militar en 1955 fue objetivamente la respuesta represiva para controlar la presión de amplios sectores de asalariados en la lucha por ampliar la base política y dar paso a los regímenes “desarrollistas modernizadores” que en el país fue expresado por el gobierno encabezado por Arturo Frondizi (1958-1962).

Cardoso y Faletto (2011) definen a este modelo como de Capitalismo Asociado, fundado en una alianza establecida entre empresas nacionales, el Estado y el capital extranjero bajo la conducción de este último. Se estructura sobre la base de un desarrollo dependiente que beneficia a las burguesías locales y promueve su expansión a condición de que ellas se asocien o queden “enfeudadas” a los monopolios multinacionales cuyos intereses de inversión en territorio nacional va a garantizar el Estado Nacional reduciendo entre otras medidas el “gasto social”, mediante el impulso de políticas de transferencias a las provincias de la salud y la educación pública.

Pero en la coyuntura, tanto para el caso nacional como para América Latina, la educación ocupó un lugar estratégico en el proyecto de desarrollo encarnado en la Alianza para el Progreso por dos motivos: “constituye un instrumento necesario para encauzar los explosivos conflictos sociales que ya marcan su presencia en el continente, a la par que es imprescindible para eliminar los obstáculos sociales y tradicionales que se oponen al desarrollo económico” (FINKEL, 1984, p. 264).

Desde la teoría del Capital Humano, desde la subordinación del desarrollo de los sistemas de educación a las necesidades de la economía, desde una pedagogía tecnicista basada en la relación insumo-producto, “los procesos educativos dirigidos por las clases dominantes tienden hacia la integración de la sociedad en el proyecto capitalista, tanto desde el punto de vista de su ideología como desde el de su capacitación”

(PUIGGRÓS, 1980, p. 155). Pero también, citando a D. Ribeiro ubica la contradicción pues: “nada garantiza al imperialismo y a las clases dirigentes latinoamericanas que la extensión –ya imparable– de la educación, aún con los recaudos de la carga ideológica de todos los proyectos y programas, no se transforme en un “bumerang” para el sistema”. Y agrega: “No como factor negador fundamental, pero sí, probablemente, como un frente de lucha más” (p. 155).

Se trató de una coyuntura que, en el campo de las políticas educativas, articuló los intereses de los grupos que sustentan el principio de Subsidiariedad del Estado. En síntesis, la continuidad del proceso de expansión del Sistema Educativo se enmarca, para el período 1958-1962, en la armonización de las posiciones de la Iglesia Católica mediante el reconocimiento de su histórico reclamo de “justicia distributiva de los fondos públicos”, entendida como derecho a recibir distribución de subsidios estatales en función del número de alumnos y el desarrollismo, que interpretó a la educación como una inversión individual cuya rentabilidad sería compensada por los futuros salarios, que percibirían los individuos cuando se incorporen a la vida laboral (PAVIGLIANITI, 1991).

El desarrollo de la escuela pública mediante una política de expansión del sistema educativo –proceso de democratización cuantitativa–, y de las instituciones de salud pública, coadyuvaron al reconocimiento y al consenso respecto de la educación como derecho social y como herramienta de movilidad social.

El Derecho Social como principio, orientó la intervención estatal para el desarrollo de los sistemas públicos de educación y de salud y la generación de empleo, pilares para la integración social. En las formaciones de Estado de Bienestar, con sus límites y especificidades nacionales y regionales, las políticas de integración privilegiaron un marco nacional, un criterio de homogeneidad y se orientaron por objetivos tendientes a promover el acceso de todos a los servicios sociales y a la educación, reducir las desigualdades sociales y asegurar un mejor reparto de las oportunidades, el desarrollo de las protecciones y la consolidación de la condición salarial (CASTEL, 1999). Y aún con todas las limitaciones que han tenido y tienen los procesos de desarrollo soberanos de los países condicionados por la heterogeneidad estructural de América latina y su inserción tardía y dependiente en el mercado mundial y el sistema internacional (LECHNER, 1986, p. 16), Argentina pudo consolidar un Sistema de Educación Pública que, considerando las tasas brutas de escolarización primaria 1950-1980 observamos la siguiente evolución:

Para 1950 Argentina alcanzó una tasa del 84,5%, superada en América Latina sólo por Uruguay con un 91,8%. En 1960 es de 86,9%, superada por Cuba (94,5%) y Uruguay (97,7%) y en 1970 el 93% de Argentina lo ubica detrás de los siguientes

países latinoamericanos: Costa Rica (95,3%), Chile (97,0%), Uruguay (97,0%) y Cuba (108%)<sup>7</sup>. Y los datos también indican el proceso de estancamiento que puede explicarse por la reacción represiva y neoconservadora a partir, fundamentalmente, de 1976.

### **1.1.3. La Política Educativa en las últimas décadas del siglo XX: dictaduras y neoliberalismo**

La escuela pública como institución de igualdad de oportunidades, como promesa de movilidad social y como espacio de derecho en particular y el sistema de protecciones sociales que se había desarrollado en las décadas anteriores en general, fueron reestructurados y empobrecidos respecto de su contribución social, por el autoritarismo desarrollista de la dictadura militar de 1966-1972, por el terrorismo de Estado (1976-1983) y por las continuidades de la “democracia neoliberal” con las políticas de reforma del Estado y de los Sistemas Públicos de seguridad social en la década de 1990. En este período, reconociendo las diferencias de los regímenes políticos, una línea rectora es la combinación entre la eliminación del enfoque de solidaridad en el sistema de reparto y la concepción subsidiaria del Estado en materia de política social y educativa. El desmantelamiento del sistema de bienestar social operó mediante dos vías: 1) privatización de servicios y de instituciones de seguro social presentadas como medidas de descentralización en la inscripción neo-clásica de “devolución de competencias a la Sociedad Civil” y 2) transferencia de las instituciones públicas (escuelas y hospitales) a las provincias sin financiamiento adicional (OSZLAK, 1997).

#### **1.1.3.1. Regímenes dictatoriales y política educativa**

Los regímenes dictatoriales que usurparon el poder a partir de la segunda mitad de la década de 1960, hicieron de la escuela pública una agencia disciplinadora: en el período 1966-1972, bajo el dominio de un modelo pedagógico centrado en la formación de recursos humanos, en un contexto de desarrollismo autoritario y durante el terrorismo de estado (1976-1983), con un modelo de escolarización estructurado por una pedagogía de carácter moralizante, que considera que la teología proporciona explicaciones válidas para instrumentar la realidad educativa.

En la década de 1970 bajo el régimen del terrorismo de Estado de la dictadura que puso el foco en la “eliminación” de las organizaciones sociales, fundadas en los principios de

---

7. Los datos corresponden al Estudio CEPAL, UNESCO, PNUD, Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe de 1987 que presenta la evolución de las tasas brutas de escolarización primaria entre 1950 y 1980 para 19 países de América Latina.

solidaridad, igualdad y justicia social, el sistema de educación pública fue objeto de una profunda metamorfosis<sup>8</sup> a través de una política educativa que combinó dos estrategias:

- 1) una estrategia represiva, para restablecer los “valores perdidos” en el sistema social y en el sistema educativo y hacer desaparecer –física y simbólicamente–, todo núcleo democrático, emancipador que venía gestándose en las luchas populares de las décadas anteriores y;
- 2) una estrategia discriminadora para hacer “desaparecer” los dispositivos homogeneizadores que pudieren haber contribuido a la democratización social (PINEAU, MARIÑO, 2006).

El Ministerio de Educación de la Nación de 1976/77, definió que:

El fin de la Educación en la Nación Argentina, es la formación integral y permanente del hombre, capaz de dirigir su conducta en función de su destino trascendente, como protagonista creador, crítico y transformador de la sociedad en que vive, al servicio del bien común, conforme con los valores de la moral cristiana, de la tradición nacional y de la dignidad del ser argentino<sup>9</sup>

La política educativa dictatorial:

- a) reestructuró jerárquicamente el gobierno y la administración de la educación en los ámbitos nacionales y provinciales suprimiendo los organismos colegiados de gobierno;
- b) generó amplias garantías y objetivas condiciones para el desarrollo y expansión del sector privado;
- c) la jerarquía conservadora de la Iglesia ocupó un lugar central en la definición de medidas de política educativa y fundamentalmente en la definición de los contenidos curriculares;
- d) estructuró rígidos mecanismos de control y de amenazas sobre los docentes (cesantías, inestabilidad en los puestos de trabajo, legajos controlados por los servicios de inteligencia del estado);
- e) clasificó y agrupó diferenciadamente a los escolares en grados para grupos “lentos”, “normales” y “rápidos”, según los resultados de los tests de medición de habilidades y destrezas;

8. El concepto alude a la dialéctica de lo igual y lo diferente, a la identificación de las transformaciones históricas del modelo subrayando lo que sus principales cristalizaciones traen a la vez de nuevo y de permanente, así sea bajo formas que no permiten reconocerlas de inmediato. No es una metáfora empleada para sugerir que, por debajo del cambio de atributos, subsiste la perennidad de una sustancia. Por el contrario, una metamorfosis hace temblar las certidumbres y recompone todo el paisaje social (CASTEL, 1999, p. 17-19).

9. Ministerio de Educación de la Nación. Serie Documentos 1976/77.

f) proscribió la organización gremial docente, asesinó y secuestró a varios de sus principales dirigentes.

El fin asignado a la Educación por la dictadura se inscribe en la concepción de la educación personalizada<sup>10</sup>, y en los estilos perennialistas típicos de los 'paternalismos<sup>11</sup> pedagógicos'. Si bien son pedagogías de cuño conservador presentes en períodos anteriores, durante el proceso dictatorial se impone el carácter moralizante, que hace de la teología una fuente de orientaciones y explicaciones válidas y únicas para instrumentar la realidad educativa y que centra la enseñanza en la articulación de los valores confesionales con los valores militares tradicionales de orden, disciplina, obediencia a las jerarquías y patriotismo belicista.

### **1.1.3.2. Legados de las dictaduras y continuidades en materia de política educativa**

Es necesario destacar dos medidas político-educativas que condicionaron el proceso de recuperación del régimen constitucional a partir de 1983 y que, a su vez conformaron el armazón del modelo de reforma educativa neoliberal en la década de 1990. Nos referimos a la política de transferencias de escuelas de Nación a las provincias sin financiamiento adicional como señalamos anteriormente y la elaboración de un Proyecto de Ley de Educación que, recogiendo los antecedentes conservadores constituye el antecedente directo y claro de la Ley Federal de Educación sancionada en 1993, ley marco del modelo neoliberal de educación.

### **1.1.3.3. Sobre las transferencias de escuelas a las provincias: historia y regímenes políticos**

La política de transferencia de los servicios nacionales de educación primaria se inicia en el período 1959-1962 (gobierno del Presidente Dr. Arturo Frondizi, Ministro

---

10. Las investigaciones disponibles demuestran la adscripción de los funcionarios e intelectuales de la dictadura a orientaciones personalistas en el campo educativo. Algunos de ellos, como el ex ministro Ricardo Bruera se inscribieron en la corriente de la educación personalizada de García Hoz.

11. "Forma de relación de control a través de un excesiva protección (sobrepotección)// Estilo de dirección autoritario con el que se pretende facilitar el bienestar del otro, imponiéndole las conductas que se estiman adecuadas y obstruyendo su progreso de autonomía" Diccionario de Ciencias de la Educación, Santillana, Madrid, 1993, p. 1075.

de Educación Dr. Luis Mac'Kay, Subsecretario de Educación Prof. Antonio Salonia)<sup>12</sup> impulsada por una ley de presupuesto en la que se daba la posibilidad de convenir con los gobiernos provinciales el traspaso de los servicios sociales nacionales –no sólo educación–, a las jurisdicciones provinciales. La administración de gobierno del período impulsó la medida, a través de una mecánica de firma de convenios entre el Gobierno nacional y las Provincias que debían ser ratificados por las Legislaturas Provinciales. Como las provincias fueron renuentes a ratificar los convenios, se dictó un decreto de transferencia masiva y obligatoria que fue derogado en 1962 por la administración de gobierno del presidente José María Guido y su Ministro de Educación Dr. Miguel Sussini. Sólo se concretó la transferencia de 23 escuelas a la provincia de Santa Cruz.

La política de transferencias de escuelas fue retomada en el período 1968-1970, por el régimen de la dictadura militar del general Onganía y su ministro de Educación Pérez Ghilhou, que transfirió las escuelas a las provincias de Buenos Aires y de Río Negro. En el período 1978-1980, de dictadura militar (Videla-Catalán), se realizó el traspaso unilateral de casi todos los servicios de Nivel Inicial y de Nivel Primario común y la modalidad de adultos a las provincias, sin otorgarles financiamiento adicional.

Si en 1952 el Gobierno Nacional atendía el 45% de la educación básica, en 1980 este porcentaje había disminuido al 2%. Culminadas las transferencias de las instituciones educativas correspondientes a los Niveles Inicial y Primario de Educación la distribución de la matrícula ofrece el siguiente panorama tomando los datos de los años extremos del período considerado:

**TABLA N° 1: DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA DEL NIVEL INICIAL (PRE-PRIMARIO) POR AUTORIDAD. TOTAL DEL PAÍS. ARGENTINA (1952-1987). CIFRAS ABSOLUTAS Y PORCENTAJES**

Año	Total país	Nacional	Provincial	Privada
1952	63.314 (100%)	36,3%	33,4%	30,3%
1987	766.138 (100%)	2,5%	66,6%	30,9%

Fuente: Pavigianiti, N., *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*. Buenos Aires: MEJ, 1987.

12. El Profesor Salonia fue en 1989 el primer Ministro de Educación del presidente Carlos Menem, gestión que implementará el paquete de medidas político-educativas recomendadas por el Consenso de Washington.

**TABLA N° 2: DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA DEL NIVEL PRIMARIO POR AUTORIDAD. TOTAL DEL PAÍS. ARGENTINA (1952-1987). CIFRAS ABSOLUTAS Y PORCENTAJES**

Año	Total país	Nacional	Provincial	Privada
1952	2.394.538 (100%)	42,7%	48,6%	8,7%
1987	4.906.907 (100%)	1,9%	79,2%	18,9%

Fuente: Paviglianiti, N., *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*. Buenos Aires: MEJ, 1987.

Esta política de transferencias de los servicios educativos nacionales se llevó a cabo sin reformular el régimen de coparticipación federal y las provincias recibieron escuelas sin el financiamiento necesario. La situación afectó más a las provincias “pobres”, más dependientes del gobierno nacional y la desigualdad en los desarrollos provinciales configuró un mapa escolar marcado por desigualdades intra e inter-provinciales.

La transferencia de escuelas se combinó con una política de desfinanciamiento progresivo del sector público y con dificultades de distinto orden, (financieras, administrativas, técnicas y pedagógicas) por parte de las jurisdicciones provinciales, para organizar una burocracia administrativa y técnica del sector educación con capacidad de administrar los servicios transferidos. Presupuestos insuficientes y debilidades en el gobierno y la administración de la educación en las provincias, coadyuvaron a impulsar el desarrollo del sector privado en las distintas jurisdicciones, a su dependencia del gobierno nacional en materia de política educativa y a la fragmentación del Sistema Educativo. Se trató de una política de provincialización del Sistema Educativo que se estructuró sobre el modelo de subsidiariedad del Estado en materia educativa y de centralización educativa en el Poder Ejecutivo Nacional.

Estas medidas y sus efectos fueron conformando un sistema educativo fragmentado y desigual, características que se profundizaron con las continuidades del programa neoliberal en materia de políticas educativas, programa que se inicia en la década de 1990 con otro movimiento de transferencias impulsado por el gobierno del Presidente Dr. Carlos Menem y su Ministro de Educación, Profesor Antonio Salonia.

La sanción de la Ley de Transferencias N° 24.049 en el año 1992, culmina el proceso de provincialización del Sistema Educativo en la República Argentina y constituye un eslabón más de una anárquica política de transferencia de servicios educativos nacionales a las provincias. Por esta norma se facultó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir, a partir del 1 de enero de 1992, a las provincias y a la

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, “los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos, en las condiciones que prescribe esta ley” (capítulo I, Ley 24.049/92).

Como ya se expuso, en un contexto de crisis económica, empobrecimiento generalizado, privatizaciones de los activos públicos, las provincias debieron hacerse cargo de los establecimientos de enseñanza media y terciaria –estatales y privados–, con los respectivos servicios técnicos y administrativos de apoyo y recibir las instituciones privadas de todos los niveles y modalidades con sede en sus territorios, manteniendo los montos de subsidios que habían acordado con el gobierno nacional, asegurándoles –como derecho de los agentes privados– la transferencia de parte del presupuesto público para atender –como piso– los salarios del personal docente, consagrando el principio de reparto proporcional de los fondos públicos. Los agentes privados además pudieron fijar cuotas y aranceles que fueron considerados por los funcionarios como “aportes voluntarios” de las familias.<sup>13</sup>

La Ley 24.049 sancionada en enero de 1992 bajo el lema de “Ministerio (nacional) sin Escuelas”, culmina como señaláramos precedentemente, el proceso de transferencia a las provincias de los servicios educativos de los distintos niveles y modalidades (excepto las Universidades Nacionales) y configura la herramienta que transfirió también a las provincias las instituciones educativas privadas, garantizando como señalamos, “derechos” a los agentes educativos privados, esenciales para su desarrollo que debían sostener los gobiernos provinciales.

Se puede afirmar que en 1992 se implementó una política educativa de transferencia del sector privado a las provincias con la consagración de un conjunto de garantías para los agentes educativos privados que aseguren su sostenimiento, desarrollo y expansión –libertad de enseñanza, autonomía pedagógica, reparto proporcional de los fondos públicos.

El siguiente cuadro permite ilustrar el argumento expuesto:

---

13. El Cap. VI –De la enseñanza privada– tiene un sólo artículo, n° 23 que dice: “Los servicios educativos de gestión privada que se transfieren quedan garantizados para que se sigan prestando con respeto de los principios de la libertad de enseñanza y los derechos emergentes de la normativa nacional en la materia. Consecuentemente, podrán mantener sus características doctrinarias, modalidades curriculares y pedagógicas y el estilo formativo propios, en el ámbito de las jurisdicciones receptoras. Estas mantendrán el régimen de aportes a la enseñanza privada en concordancia con el fijado en el orden nacional, en lo que hace a montos, proporciones y destino a los servicios transferidos”.

**TABLA N° 3. TRANSFERENCIAS DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS SEGÚN DEPENDENCIA. ARGENTINA, CIUDAD DE BUENOS AIRES Y PROVINCIA DE BUENOS AIRES. AÑO 1992**

Jurisdicción	Total de establecimientos transferidos	Oficiales	Privados
Total País	4.397	2.092	2.305
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	730	270	460
Provincia de Buenos Aires	1.210	462	748

Fuente: Elaboración propia según estadísticas oficiales nacionales de la Dirección de Estadísticas Educativas, Ministerio de Cultura y Educación, República Argentina.

El análisis atento de la Ley y de sus consecuencias objetivas permite afirmar que no se trató de implementar un proyecto integral de redistribución de atribuciones entre las provincias y la Nación en materia de educación como enuncia en sus fundamentos porque, además de carecer en su texto dispositivo de cláusulas referidas a ello, fue una herramienta que permitió liberar, como en los anteriores movimientos de transferencias, el presupuesto nacional de los recursos destinados al financiamiento de la educación para disminuir el déficit fiscal (PAVIGLIANITI, 1991; BRAVO, 1994).

La política de transferencias de los servicios educativos nacionales a las provincias impulsada e implementada en un período de larga duración (1959-1992), fue presentada como política de descentralización. La interpretamos como una medida soporte del proceso de privatización mediante el vaciamiento funcional de las gestiones de prestación directa de bienes y servicios por parte del Estado nacional (OSZLACK, 2003).

Y conceptualmente interpretamos que la política de transferencia de escuelas se inscribe en la concepción neoclásica de descentralización y en el tipo de traspaso de competencias de una unidad superior a una o varias unidades inferiores (BOISIER, 1991). Contribuyó eficazmente a la instrumentación de otro de los tipos de descentralización definidos por la escuela neoclásica: la privatización. Boisier (1991), define a la privatización como un acto formal de descentralización, que se concreta en el traspaso de funciones a entes dotados de una personalidad jurídica distinta de aquel que previamente era responsable de la producción y/o prestación de bienes y/o servicios. Como señaló Paviglianiti (1991), las transferencias de servicios nacionales a provincias fue una política errática, masiva y compulsiva que contribuyó a la reducción del presupuesto nacional en las áreas sociales, afectó a Educación y Salud, delegó en

las instituciones públicas, en sus trabajadores y en sus usuarios, la responsabilidad de encontrar recursos para mantener el funcionamiento de las mismas, al mismo tiempo que se incrementó el financiamiento de las prestaciones privadas y se redujo el papel regulador y coordinador de los Ministerios Nacionales de Educación y de Salud Pública.

Y será la política de la década de 1990 la que se encargará de consagrar jurídicamente los derechos que, en la práctica, ya tenía el sector privado regulando el conjunto de principios y garantías sostén de su expansión y fortalecimiento a través, fundamentalmente, de la transferencia de fondos públicos.

#### **1.1.3.4. Dictadura cívico-militar y legislación educativa para la transición**

Durante 1978 y 1983 funcionó una Comisión, cuyos miembros fueron seleccionados y convocados por el Ministro de Planeamiento. La tarea asignada fue la de elaborar un anteproyecto de Ley General de Educación. Los académicos y técnicos seleccionados<sup>14</sup>, elaboraron un documento denominado “Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación”, en el que se presentaba un anteproyecto de ley, ordenado en fundamentos, exposición de motivos y articulados, que fue comunicado a la opinión pública mediante una publicación en el año 1983.

Esta publicación se edita por segunda vez en el año 1986, coincidiendo con la apertura de las asambleas locales y provinciales del Congreso Pedagógico Nacional, convocado por el gobierno constitucional para definir colectivamente la política educativa necesaria a un orden democrático y establecer acuerdos para la sanción de una Ley de Educación.

En mayo de 1986, el profesor José Luis Cantini, presidente de la Comisión que trabajó para la dictadura escribe en la presentación de la segunda edición:

El trabajo fue encarado desde un principio como una labor estrictamente técnica, realizada bajo la exclusiva responsabilidad de sus autores, y con ese carácter se la dio a publicidad en 1983, confiando –así se dijo entonces– en que pudiera ser útil a los legisladores del futuro y a todos aquellos que comparten la honrosa preocupación por la educación pública y por la legislación educativa que distinguiera a los hombres de nuestra organización nacional”. (Y finalizando la presentación reitera el) “reconocimiento de los autores a las autoridades y funcionarios del ex Ministerio de Planeamiento y de la ex Secretaría de Planeamiento, por el apoyo a su trabajo (CANTINI et. al., 1986, p. 3).

14. Los dos académicos que condujeron la Comisión, José Luis Cantini y Alfredo Manuel Van Gelderen, ocuparán durante el gobierno de Carlos Menem puestos de decisión en materia de política educativa, el primero como asesor del Ministerio Nacional y el segundo como asesor de la Comisión de Educación del Senado de la Nación Argentina.

El anteproyecto de ley dictatorial, es el antecedente más directo e inmediato de la norma jurídica que, en la década de 1990, consagraría la Reforma Educativa Neoliberal. Sobre esta historia de continuidades de políticas de cuño conservador-autoritario, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, en una coyuntura de Reforma del Estado, de Reforma de la Educación y de ajuste estructural, uno de los problemas identificados como centrales por las autoridades educativas fue la escolarización de niños y adolescentes en situación de pobreza.

### **1.1.3.5. La transición democrática**

El período de transición post-autoritaria fue inaugurado en las elecciones del mes de octubre de 1983 y junto a la esperanza que impulsó el restablecimiento del régimen constitucional, tempranamente pudo advertirse la convergencia de distintas perspectivas acerca del contenido a darle a la democracia y a la educación en la República Argentina.

A partir del año 1987 se advierte un cambio significativo hacia posiciones que interpretaban al período de recuperación del régimen constitucional, como una coyuntura de consolidación de la gobernabilidad y de acciones que marcaban los límites a la participación social.

En el campo de la Política educativa, una de las primeras medidas que tomó el gobierno constitucional que asumió el 10 de diciembre de 1983<sup>15</sup>, fue convocar a un Congreso Pedagógico Nacional para discutir y acordar democráticamente un proyecto educativo nacional. Pero la demora en convocar y organizar la participación para debatir la educación necesaria por parte de las autoridades electas, las dificultades de la sociedad para participar luego de los años de terrorismo de Estado, y los niveles de organización y de capacidad de gestión que tenían los agentes educativos privados laicos y confesionales, han sido los factores que explican, a nuestro criterio, el triunfo de las posiciones conservadoras en materia educativa en la Asamblea Nacional, instancia de cierre del Congreso Pedagógico que tuvo lugar en el mes de febrero de 1988.

Al respecto, trabajos de análisis y evaluación del proceso de organización y debate en el Congreso Pedagógico señalaron que desde los primeros meses de 1987 se advirtió la presencia organizada de los agentes educativos privados —especialmente los

---

15. El 10 de diciembre de 1983 asume la presidencia del país Raúl Alfonsín, dirigente del tradicional Partido Radical. Contaba con el respaldo y la esperanza popular, pues su propuesta de gobierno ponía el eje en la defensa de los Derechos Humanos y en la institucionalización del Estado de Derecho, comprometiéndose con enjuiciar a los responsables del terrorismo de estado. Esta "primavera democrática" fue tempranamente amenazada por levantamientos militares —los "caras pintadas"—, que logran las leyes de "Obediencia Debida" y de "Punto Final", legislación de la impunidad, y por los golpes de mercado que ocasionaron una inflación descontrolada. La situación provocó la renuncia del presidente Alfonsín antes de terminar el mandato constitucional.

confesionales— con sus cuadros técnicos, docentes y de conducción, “disponiéndose a asumir un papel determinante en los debates” (MAIDANA, 1989, p. 49).

Y en la Asamblea Nacional de cierre del Congreso, triunfaron las posiciones de la jerarquía conservadora de la Iglesia, de los agentes privados laicos y confesionales que presentaron y defendieron el proyecto educativo “recibido” de la dictadura cívico militar como ya se ha expuesto y que mostraron unos niveles de organización que no pudieron articular, en ese contexto reciente de post-dictadura, los sindicatos docentes y los distintos sectores comprometidos con la escuela pública.

Paviglianiti (1989), expuso sus preocupaciones e interrogantes respecto del proceso, de las posiciones y de las relaciones de fuerzas que se expresaron y dominaron las actividades del Congreso Pedagógico Nacional, realizando la siguiente síntesis:

Las principales preocupaciones se refieren, en primer término, a la imposibilidad de captar las necesidades y expectativas de los sectores menos beneficiados en materia de educación. En segundo lugar, apareció nítidamente que hay sectores fuertemente consolidados en la defensa de intereses ideológicos y económicos en torno al mantenimiento de la situación actual, con capacidad de movilización y de empleo de los espacios que abrió el proceso de democratización. En tercer lugar, la dispersión de las fuerzas progresistas, las marcadas dificultades de los grupos y partidos de elaborar nuevas propuestas que faciliten dar direccionalidad y aceleración a la transformación educativa (...) Y finalmente, la preocupación por la escasa participación de los docentes, ejecutores centrales y necesarios de todo cambio (PAVIGLIANITI, 1989: 84-85).

Por esto se puede afirmar que, si los dos primeros años de la transición mostraban una Argentina que parecía haber roto con su pasado, 1987 era testigo de la reaparición de viejos y conocidos fantasmas (ACUÑA, 1995, p. 123).

Inmediatamente, según indican un conjunto de investigaciones en el campo de la Política Educativa nacional y regional<sup>16</sup>, hubo necesidad de poner adjetivos a la democracia. La gobernabilidad reclamaba una “democracia eficiente”, esto es mantener el orden social en un contexto caracterizado por menores niveles de distribución de recursos materiales y también por una menor distribución de recursos político-institucionales. Se había dejado atrás el régimen dictatorial y se estaba asistiendo a la organización de un débil y vulnerable régimen constitucional que podía tolerar una frágil democracia con “actores sociales débiles, alta concentración de la riqueza y de los procesos de toma de decisiones políticas —propiedades de un tipo de democracia ‘neoliberal o

16. Nos referimos a Estudios Diagnósticos sobre el Nivel Primario de Educación, Políticas de Formación Docente, Nivel Medio de Educación y a otras investigaciones sobre medidas de política educativa en las provincias de Río Negro y Neuquén, desarrollados por el equipo de docencia e investigación en el área de Política Educativa con sede en la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue, República Argentina desde el año 1993 hasta la actualidad.

‘fragmentaria’– cuya gobernabilidad está basada en su capacidad de exclusión política y económica de importantes grupos sociales (ACUÑA, 1995, p. 370).

En el campo de las políticas educativas la transición tuvo, sin agotar el análisis, las siguientes características:

1) Se declaró que el objetivo de la educación era el de la democratización de la sociedad, pero la democratización se presentó como una tarea a realizar, sin necesidad de reflexión sobre la brutal herencia dictatorial del ‘terrorismo de Estado’. Se interpretó que la Democracia había llegado con el recupero del régimen constitucional y no se consideró necesario elaborar diagnósticos de la realidad socio educativa que permitieran identificar los problemas a resolver para promover los objetivos educativos anhelados. En los primeros años de gobierno constitucional luego de la dictadura, se expresó la voluntad de democratizar la educación. Sin embargo, este relevante objetivo,

(...) se inscribió en una concepción facilista e ingenuamente optimista de la democracia que reposa en dos supuestos: a) el carácter supuestamente lineal e irreversible de los progresos democráticos; b) la creencia, teóricamente errónea e históricamente falsa de que la democracia es un proyecto que se agota apenas en la normalización de las instituciones políticas, (BORÓN, 1992, p. 64-65).

2) La ausencia de análisis hizo que la herencia recibida quedara sin beneficio de inventario y permitió la coexistencia de posiciones antagónicas en un mismo y único discurso. La democratización se consideró, bien requisito de la liberación nacional y latinoamericana, la práctica y defensa de los Derechos Humanos, la formación en los principios de la solidaridad y la igualdad, bien se postuló relacionada con la idiosincrasia que se constituye en la familia, célula básica con proyección comunitaria; con el derecho natural de los padres a educar a sus hijos, con la libertad individual de elección de la oferta educativa. Posiciones inscriptas en postulados conservadores y neoliberales que defienden el rol subsidiario del Estado en educación y posiciones que promueven la Principalidad del Estado, enfrentadas históricamente en el debate político educativo, se movilizaron sin ser sometidas a un escrutinio crítico. Estas posiciones, en la segunda mitad de 1980, se enfrentaron en algunos casos pero también se articularon como parte de un mismo discurso sin reparar en la contradicción.

3) La temprana desarticulación de la participación para definir colectivamente proyectos y políticas educativas se combinó con el sostenimiento de una histórica tendencia centralizadora en materia educativa, que sostiene la capacidad del Poder Ejecutivo Nacional para tomar decisiones, concentrar recursos financieros, técnicos y de gestión, y delegar los conflictos a las esferas de las jurisdicciones provinciales, en un

esquema que combina centralización de la decisión y del control y descentralización de los conflictos.<sup>17</sup>

A partir de la segunda mitad de la década de 1980 los discursos de los funcionarios estatales se centran en exponer la magnitud de la crisis fiscal del estado y en justificar la necesidad de controlar el gasto público reordenando la administración para asegurar un manejo eficiente de los sectores públicos. Como señala Nun (2000) analizando la década perdida de 1980 y la relación entre capitalismo, democracia y desigualdad en América Latina, en Argentina se inicia un proceso de democratización acompañado por el crecimiento crítico de la desigualdad, la pobreza y la polarización social<sup>18</sup>. En varios contextos jurisdiccionales se declaraba que era necesario hacer eficiente a la democracia y entonces es necesario advertir “que la lógica de asignar calificativos al término “democracia” implica que se presupone que este término tiene un significado claro y consistente, que luego es parcialmente modificado por esos calificativos” (O’DONNELL, 2007: 23).

La participación que se había iniciado reclamando a la democracia justicia, derechos, castigo para los responsables del genocidio y participación, fue interpretada como un obstáculo para la eficiencia. Se había recuperado el régimen constitucional pero la democracia representativa resultaba viable

dentro de límites muy estrechos que los políticos deben negociar continuamente con los grandes grupos económicos nacionales y extranjeros, para los cuales este régimen aparece por ahora como más confiable que tantas dictaduras militares que terminaron por revelarse arbitrarias, inconsultas y difíciles de controlar (NUN, 2002, p. 152).

En este contexto, se adhiere a una concepción de la democracia –como relación entre sociedad civil y política–, que presenta las siguientes características (BARCO, 2004; 2005):

a) la legalidad se concentra en el respeto de las reglas de juego instituidas para proceder a la elección de los gobernantes

17. Discursos de funcionarios de la provincia de Río Negro a partir de mediados de 1980 continuaron relacionando a la educación con la democracia y declarando la necesidad de la participación, pero desde una inscripción política e ideológica que hacía de la política pública un problema de gestión de recursos y que ya anunciaba el enfoque del gerencialismo en las políticas educativas. Se trata de un enfoque que considera que el propósito crucial de la educación es preparar a los individuos para el trabajo y que esta preparación puede estar regida por individuos no necesariamente relacionados con la práctica de la enseñanza (Halliday, 1995).

18. Entre 1980 y 1990 en América Latina se incrementó el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza del 35% al 39%, según datos de la CEPAL. A finales de 1980 en los países latinoamericanos, incluida Argentina, el 20% más rico se apropiaba del 60% del total de ingresos, el 40% siguiente de un 30% y el 40% más pobre sólo disponía de un 10% (Nun, 2002: 123-127).

b) la legitimidad de los actos de gobierno se justifican en razón de haber cumplido con la legalidad electoral de origen del poder político, y se dejan de lado las concepciones que plantean a la legitimidad como proceso dinámico de recreación del consenso, a partir de la relación entre demandas sociales y respuestas políticas.

c) la iniciativa de la definición de los “problemas educativos” es potestad de los poderes ejecutivos tanto en el orden nacional como en las jurisdicciones provinciales.

Si en diciembre de 1983 la esperanza de amplios sectores de la población celebraba el retorno a la democracia, y consecuentemente un proyecto democrático en materia de políticas públicas, tempranamente se advirtieron las continuidades entre las políticas educativas características del período del “orden disciplinador”, y las políticas que se inaugurarían en la década de 1990, impulsadas por la ideología reformista del “orden eficiente”, ordenándose el abandono de la promesa política de un proyecto educativo que contribuya a la democracia y a la justicia social.

#### **1.1.3.6. Las reformas neoliberales: Estado y Políticas Educativas**

Las reformas neoliberales en el campo de las políticas sociales en general y de las políticas educativas en particular, deben analizarse en estrecha relación con la función central que asume el estado neoliberal de proveer al capital –con mínimos costos directos e indirectos– de estabilidad económica, social y política. Para esto se requiere infraestructura y servicios productivos y también de un sistema de servicios sociales básicos que evite conflictos sociales extremos y optimice los costos, destrezas y actitudes de los trabajadores (CORAGGIO, 1996).

América Latina participa de lineamientos estandarizados para reformar las instituciones de seguridad social en el marco de un modelo de Focalización en materia de Políticas Sociales cuyos objetivos consideraron: la prestación de “salud y educación básica para todos”; “invertir en la gente” y “focalizar los recursos sociales en la pobreza extrema”.

Las reformas de las políticas sociales y educativas se estructuraron en el proceso más general de radicalidad y profundidad de los cambios ocurridos en las funciones, la configuración y administración del Estado asociados, citando a Barroso (2005), “al objetivo de consagrar simbólicamente otro estatuto para la intervención del estado en la conducción de las políticas públicas.

En un estudio comparativo entre países desarrollados y emergentes de América Latina y otras regiones (con excepción de los integrantes de la ex URSS), Oszlak (2000) sostiene que Argentina es probablemente el lugar en el que el Estado Nacional ha experimentado las transformaciones más radicales tanto en su configuración, como en su tamaño y papel.

La lectura de la Reforma Neoliberal del aparato y de las funciones del Estado orienta la interpretación de un nuevo patrón en el reparto de responsabilidades, de “nuevas reglas de juego entre Estado y Sociedad Civil” (OSZLAK, 1997, p. 17). En este patrón el Estado se reserva una función evaluadora y se introducen nuevas concepciones sobre los servicios públicos, sobre su gestión, aplicando el “Triple Decision Principle” para: reducir el contenido y alcances de la intervención estatal; disminuir el número de unidades organizativas y contraer el tamaño de la dotación de personal (p. 19).

En la década de 1990, tanto en Argentina como en otros países latinoamericanos, se asiste a procesos de Reforma del Estado y de los Sistemas Educativos en los cuales las orientaciones y las prácticas neo-conservadoras se hacen hegemónicas. Los discursos de grupos y organismos que tienen poder para definir la realidad, señalaron que sólo había una salida para superar la crisis capitalista de la década de 1970. Estas orientaciones consolidaron una modalidad de ejercicio del poder político que ubica al Poder Ejecutivo como ámbito de toma de las decisiones centrales, debilitando las competencias del Legislativo (O'DONNELL, 1996).

Se socializó un discurso que enfatizó la necesidad de descentralizar para superar la burocratización de los servicios públicos y consolidar una institucionalización democrática eficiente. La concepción rectora y orientadora de los discursos y medidas de descentralización correspondió a la escuela neoclásica y a su tesis de reforzar la sociedad civil devolviéndole competencias enajenadas por el Estado interventor.

Esta idea de centralidad y fortalecimiento de la sociedad civil tiende a evocar varios significados. Entre ellos (y en relación con una etapa de recomposición neo-conservadora) cabría considerar dos acepciones:

I. una acepción clásica considerada por Tocqueville y heredada posteriormente por la sociología anglosajona, que considera el grado o nivel de sociabilidad voluntaria secundaria existente en una sociedad. Desde esta interpretación, reforzar la sociedad civil significa aumentar y diversificar las capacidades de asociarse voluntariamente en el interior de la sociedad (FLISFISCH; 1987).

II. la idea también puede considerarse como reforzamiento de la vida corporativa y de los intereses corporativos. Esta acepción se vincula con un diagnóstico de politización excesiva de la sociedad y con la correspondiente necesidad de conferir una mayor autonomía a instancias específicamente sociales. De esta manera reforzar la sociedad civil implicaría en alguna medida, despolitizarla (FLISFISCH; 1987) y centrar la atención y las actividades en sectores específicos.

Las políticas de reforma del Estado y del Sistema Educativo en la Argentina son interpretadas como reformas neoconservadoras y hay que analizarlas teniendo en cuenta

el movimiento de una historia que muestra la matriz autoritaria de nuestra cultura política, matriz que ha facilitado “naturalizar” el orden social y político y que ha conformado una débil sociedad civil (PAVIGLIANITI; 1991). El molde autoritario del capitalismo latinoamericano tiene raíces muy profundas que derivan de nuestro pasado colonial y de las modalidades reaccionarias y dependientes a través de las cuales las sociedades latinoamericanas se han integrado al capitalismo mundial.

El conjunto de medidas que conforman la reforma del estado y de los sistemas educativos expresan el programa de “salida neoliberal” a la crisis de acumulación de la década de 1970.

O’Donnell (1996) caracteriza la crisis de acumulación como un proceso en el que las acciones de las clases subalternas son percibidas por las clases dominantes como obstaculizadoras del funcionamiento de la economía y de la tasa de ganancia estimada como satisfactoria. Las demandas de las clases subalternas son consideradas excesivas respecto de los límites objetivos que tiene la economía y para contenerlas y disolverlas se ponen en juego mecanismos de coacción y/o cooptación que permitan además, desorganizar y expulsar de la “arena política” a los colectivos sociales que reclaman por bienes, servicios y derechos. Las acciones y las demandas de las clases subalternas son interpretadas como una amenaza a la viabilidad de la sociedad capitalista por entorpecer su nudo central, el funcionamiento económico.

#### **1.1.3.7. Reforma Educativa en 1990. Rasgos compartidos y características del caso nacional**

Las Políticas de Reforma Educativa implementadas a partir de 1990 en el país, convivieron con una sostenida política de concentración del ingreso en sus dos modalidades, vía deterioro del salario real y, a partir de 1990, vía un inédito grado de desocupación para la Argentina, que exigió articular diversas formas de disciplinamiento social (BASUALDO, 2002).

Consagrado el rol subsidiario del Estado como agente educativo, se impulsan políticas focalizadas en el sector educación destinadas a la escolarización de los sectores en situación de pobreza (MARQUEZ, 1995; GENTILI, 1997; SIRVENT y LLOSA, 1998; VIOR y MISURACA, 1998; VIOR, 1999; MARQUINA y TRIPPANO, 1999; FELDFEBER, 2002; RIGAL, 2004; IMEN, 2005).

En 1993 las autoridades educativas nacionales anunciaron que la política educativa consagrada en la Ley Federal de Educación sancionada en 1993, era una verdadera transformación y no una mera reforma educativa. Explicaron que una reforma consiste sólo en un cambio dentro del mismo modelo y que el objetivo de la política educativa

de “transformación” que proponían se comprometía con una decisión de “variar todo”, de suplantar lo existente por “otra cosa diametralmente nueva”. Declararon en ese momento que:

En esta transformación educativa no se trata de cambiar los contenidos o las metodologías, como hacían las reformas; se trata de pensar otra educación. Nuevos contenidos y nuevas metodologías, pero en una nueva escuela, con nuevos docentes, nuevos materiales, nuevos niveles, etc.<sup>19</sup>

Anunciada como una transformación la Política Educativa Nacional participó de un patrón común de redefinición del rol de los Estados Nacionales en materia educativa para orientar los sistemas educativos en dos direcciones diferentes pero complementarios tales como; la mercantilización de los procesos educativos y la focalización de la política educativa (FELDFEBER, 2009), tendencias necesarias para vincular la educación al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza (FELDFEBER y SAFORCADA, 2005; FELDFEBER, 2009).

Para el caso nacional la “transformación educativa” se instaló sobre las continuidades de tendencias político-educativas que, a partir de la segunda mitad del siglo XX y sobre todo a través del Estado Burocrático Autoritario han promovido:

- crecientes recortes en las partidas presupuestarias que se asignan a la educación pública y derivación de recursos públicos hacia el sector privado;
- desregulación o liberalización de las condiciones de funcionamiento del sector privado (académicas; de calificación y certificación de estudios; de otorgamiento de títulos habilitantes para el ejercicio de las profesiones);
- el descrédito de las instituciones y los productos estatales aduciendo la incapacidad de las burocracias estatales para hacer eficientes las prestaciones públicas, entre ellas la educativa (PAVIGLIANITI, 1991).

Estado Burocrático Autoritario (EBA) es una categoría acuñada por O’Donnell (1996), que identifica el tipo de Estado de las dictaduras militares. En el EBA el peso fundamental lo tienen un conjunto de organizaciones especializadas en la coacción que persiguieron el objetivo político de subordinar y controlar estrictamente al sector popular, revertir la tendencia autonomizante de sus organizaciones de clase y eliminar sus expresiones en la arena política.

---

19. Ver “100 respuestas sobre la transformación educativa”. Entrevista a Inés Aguerrondo por Herminia Mérega. Aula XXI. Santillana. Bs. As. 1995. (pág. 36-37)

Las medidas de política educativa instrumentadas asumieron tres tipos de perfiles: a) reformas financieras; b) reformas por la competitividad y c) reformas por equidad (RIQUELME, 2004). Perfiles que respondían a tres objetivos estratégicos promovidos por CEPAL-UNESCO (1992):

- 1) el de la competitividad orientando una educación que formara en las habilidades y destrezas necesarias para desempeñarse productivamente en el mundo moderno;
- 2) el de la ciudadanía a través de la transmisión de valores y la formación democrática para profundizar la democracia, la cohesión social y la participación y;
- 3) el de la equidad para brindar igualdad de oportunidades y compensar las diferencias (RIGAL, 2004).

Estudios disponibles sobre las Reformas Educativas de la década de 1990 en América Latina han analizado sus orientaciones demostrando que la racionalidad neoliberal prevaleció dirigiendo los procesos de reestructuración o reinención del gobierno del sistema escolar y de sus instituciones, enmascarada en una retórica que prometía descentralización, autonomía y participación de la comunidad (FELDFEBER, 2009), cuando efectivamente se producía un reordenamiento de centralización de las decisiones en el gobierno nacional y de descentralización de los conflictos en un sistema educativo transferido sin recursos a las provincias.

Indican que las reformas educativas son parte de un proceso mayor de cambios estructurales en la relación Estado y Sociedad civil, en los modos de producción y en los valores que se sustentan desde posiciones neoliberales y neoconservadoras (BALL, 2002). Coinciden en señalar cinco componentes que caracterizan el modelo de reforma y que se postulan independientemente de las culturas e historias nacionales y de la diversidad regional:

- 1) establecer estrechos vínculos entre escolaridad, empleo, productividad y comercio para mejorar las economías en crisis;
- 2) instrumentar los procesos de enseñanza y aprendizaje acorde a las competencias y habilidades requeridas por el mercado de empleo;
- 3) establecer mayores controles sobre el currículum y sobre la evaluación;
- 4) reducir los gastos gubernamentales en los servicios educativos y
- 5) aumentar la participación de la comunidad local mediante una mayor intervención en los asuntos de la escuela y una mayor presión del mercado a través de la libre elección de escuelas por parte de los padres (MIRANDA, SENÉN GONZÁLEZ, LAMFRI, 2003).

El modelo educativo propuesto debía atender objetivos de equidad y de empleabilidad y debía instrumentarse con criterios de eficiencia, eficacia y calidad en un contexto de reforma estatal centrada en el recorte del gasto público. Por tanto, la expansión de los sistemas educativos debía lograrse aplicando estrategias de gestión y financiamiento que “van de la focalización de las políticas públicas educativas hasta al recurso al voluntarismo (OLIVEIRA, 2006, p. 19).

Planeamiento y control centralizado en la formulación de las políticas, descentralización administrativa en la dimensión de la ejecución y descentralización de los conflictos, mediante la transferencia de obligaciones para el cumplimiento de los objetivos de la política, conformaron la base de una sensible reestructuración del trabajo pedagógico, que se sostendría sobre la intensificación y la precarización del trabajo de los docentes (OLIVEIRA, 2006).

Como explica Barroso (2005):

(...) la reforma de los Sistemas Públicos de Educación configuró un conjunto de medidas políticas y administrativas que alteraron los modos de regulación de los poderes públicos en el sistema escolar mediante la implementación de recursos y de dispositivos de mercado o “de sustitución de los poderes públicos por entidades privadas en muchos de los dominios que constituirían hasta entonces, un campo privilegiado de intervención del Estado (BARROSO, 2005, p. 726, traducción propia).

El autor citado identifica cuatro órdenes de justificación de estas medidas:

(...) un punto de vista más técnico, en función de criterios de modernización, desburocratización y combate a la “ineficiencia” del Estado (“new public management”), como ser justificadas por imperativos de naturaleza política, de acuerdo con proyectos neoliberales y neoconservadores con el fin de “liberar a la sociedad civil” del control del Estado (privatización), y también de naturaleza filosófica y cultural (promover la participación comunitaria, adaptar a lo local) y de naturaleza pedagógica (centrar la enseñanza en los alumnos y en sus características específicas (BARROSO, 2005, p. 726, traducción propia).

## **1.2. REFORMA NEOLIBERAL EN EDUCACIÓN Y GESTIÓN DE LA POBREZA**

Los que tienen poder tienen poder para definir la realidad sostuvo Poulantzas (1991), y las corporaciones multinacionales, los Organismos Internacionales y los gobiernos disciplinados definieron como problemas educativos centrales los siguientes: crisis de calidad educativa; burocratización homogeneizadora de las administraciones educativas y de sus agentes y la desprofesionalización de los docentes. Para enfrentar estos problemas en una coyuntura de “recursos escasos”, una de las cuestiones

socio-educativas centrales fue arbitrar medidas específicas para atender la escolarización de los “pobres”. Se trata de una cuestión que hay que entender como relacionada estrechamente al problema de la gobernabilidad en contextos de expulsión del trabajo, base material de la integración social.

Para la atención educativa de los “pobres” la política educativa neoliberal diseñó e implementó distintas medidas de carácter focalizado, que fueron configurando una oferta educativa estatal “pobre” legitimada por el discurso de equidad y de educación para todos con significativas consecuencias en términos de desvalorización y desjerarquización de la educación pública, de sus trabajadores y de sus productos y resultados. En el caso nacional, la escolarización de los sectores sociales tipificados como pobres e indigentes se inscribió en la tradición conservadora de la pedagogía de las capacidades innatas o naturales. El sujeto a educar es un individuo al que hay que formar “acorde con sus capacidades” (art. 6to Ley Federal de Educación). Las capacidades que tiene, sean éstas “naturales” o “ambientales”, determinan qué y cuánto puede aprender cada uno y son los límites a tener en cuenta en el proceso de enseñanza y de aprendizaje<sup>20</sup>. Ya desde la sala de 5 años se recomendó “...prevenir y atender las desigualdades originadas en deficiencias de orden biológico, nutricional, familiar y ambiental” (art. 13, inc. e de la Ley Federal de Educación).

Las históricas posiciones conservadoras y sus actualizaciones neoconservadoras, han negado la desigualdad social existente en el acceso y usufructo de los bienes materiales, simbólicos y políticos pues interpretaron e interpretan que la pobreza de unos individuos y la riqueza de otros, resulta de una natural consecuencia de los méritos personales, de su eficiencia o de su resistencia para adecuarse a las nuevas reestructuraciones de la economía global. Niegan el drama de la pobreza como contradicción estructural, históricamente construida. Esta negación elimina la dimensión política de la pobreza.<sup>21</sup> Como hemos señalado, a través de la retórica dominante de la década se prometió desarrollar una educación de calidad promoviendo políticas de equidad en la atención de los sectores más vulnerables. Los programas, proyectos y experiencias piloto destinados a escolarizar a los sectores “vulnerables y/o “en riesgo social” en la década de 1990 y en los primeros años del 2000 se diseñaron desde los enfoques del déficit y de las carencias de los destinatarios, y es necesario interrogar, más allá del impacto de

---

20. Consideraciones acerca de las pedagogías conservadoras que están presentes en las definiciones que componen el articulado de la Ley Federal se han expuesto en otro trabajo. Véase Barco, S.: Las orientaciones pedagógicas de la Ley Federal de Educación en Rev. Argentina de Educación. AGCE. Año XII. N° 22. Bs. As. 1994.

21. Identifican cuantitativamente a los pobres. Cuantifican quiénes y cuántos son a partir de un umbral predefinido de pobreza: pobres estructurales; pobres coyunturales; nuevos pobres. Ver: Paviglianiti, N: Pobreza, Ciudadanía y Educación, exposición presentada en la Feria Internacional del Libro. Bs. As. 1995.

cobertura y de aporte a los indicadores que miden la eficiencia interna de los sistemas educativos, sus contenidos políticos, pedagógicos, éticos y su relación con la política hecha práctica en las escuelas por los actores institucionales. Cada política específica presenta características objetivas (recursos, procedimientos, técnicas, agentes, cobertura, etc.) pero también poseen otras cualidades no tan visibles que devienen del hecho de ser objetos sociales, o sea percibidos como tales por los sujetos interesados. Estas cualidades son asignadas por los sujetos en el juego social y en la competencia entre visiones alternativas, definiéndose su sentido y su valor social (TENTI FANFANI, 1991).

Programas y proyectos de focalización educativa fueron diseñados e implementados en las distintas jurisdicciones provinciales, presentando una variedad que no ha sido estudiada suficientemente. En el orden nacional los estudios disponibles identifican dos Programas de asistencia focalizada. El Plan Social Educativo lanzado en 1993 y vigente hasta 1999 y el Programa Nacional de Becas a partir de 1997.

El Plan Social Educativo se constituyó con dos programas. El denominado “Mejor Educación para Todos” tuvo objetivos centrados en el mejoramiento del trabajo escolar, en el fortalecimiento de la acción pedagógica de la escuela y en el apoyo para fortalecer su inserción en la comunidad. El otro programa, “Mejoramiento de la infraestructura escolar”, tenía el propósito de reconstruir las “escuelas ranchos” (de zonas rurales), construir salas de jardín de infantes y reparar edificios escolares.

Bajo la administración del ex presidente De La Rúa (2000-2001), el Plan Social Educativo fue reemplazado por el Programa de Escuelas Prioritarias y el Programa de Acciones Compensatorias en Educación.

Analizando el impacto de los programas compensatorios, López y Gluz (2002) destacan su amplia cobertura y reconocen mejoras en la calidad de la oferta en términos de infraestructura y equipamiento de las escuelas. Respecto del programa de becas, destinado a los alumnos de nivel medio, identifican la limitación de su cobertura. Pero como señala Miranda (2003) queda pendiente la discusión acerca de los efectos de las políticas focalizadas en las subjetividades.

### **1.2.1. Políticas Educativas Focalizadas: medidas de inserción sustituyendo la integración**

Los Programas compensatorios del orden nacional y los proyectos provinciales que en la década de 1990 se orientaron a promover el acceso y la permanencia de alumnos en situación de pobreza, pueden interpretarse como medidas de inserción educativa. Como ya se ha expuesto, el rol subsidiario del Estado dio curso a un cambio en las

modalidades de la intervención estatal que en el programa de las reformas neoliberales “signa el pasaje desde políticas llevadas a cabo en nombre de la integración, hasta políticas conducidas en nombre de la inserción” (CASTEL, 1999, p. 422).

Las políticas de inserción son presentadas como medidas de discriminación positiva, focalizan la intervención estatal en poblaciones particulares y en zonas singulares del espacio social, y despliegan estrategias específicas. Los grupos que son objeto de atención y de cuidados adicionales, se identifican partiendo de la constatación de que tienen menos y son menos, de que están en una situación deficitaria. Se trata de grupos que:

(...) padecen un déficit de integración, como los habitantes de los barrios desheredados, los desertores escolares, las familias mal socializadas, los jóvenes mal empleados o inempleables, los desempleados durante lapsos prolongados. Las políticas de inserción pueden entenderse como un conjunto de empresas de elevación del nivel para cerrar la distancia con una integración lograda (un marco de vida decente, una escolaridad “normal”, un empleo estable, etcétera) (CASTEL, 1999, p. 422-423).

Castel indica que, al principio las políticas de inserción fueron puntuales y pretendieron ser provisionales, pero que se consolidaron progresivamente instalándose lo provisional como régimen de existencia (CASTEL, 1999). Oficializadas a principios de la década de 1980, estuvieron destinadas a mejorar la socialización de los jóvenes, ampliar la gama de su calificación profesional, para que pudieran aprovechar las oportunidades que se les ofrecerían.

Este autor define a las políticas de inserción como un modo original de intervención, en el que actúan el contrato y el proyecto, comprometiendo, tanto la responsabilidad del beneficiario, como la de la comunidad, para reinscribir a los beneficiarios en el régimen común. Señala también que es un intento de quebrar la imagen del “mal pobre”, de la conciencia respecto de la existencia de un número de personas que no pueden ser culpabilizadas de no trabajar, interpretando que ésta es una situación que no habrían elegido. Por esto las políticas de inserción no tienen el objetivo de curarlas o rehabilitarlas, ubicándolas en una de las categorías clásicas de la ayuda social.

Para el caso de América Latina y de Argentina en particular, consideramos que la perspectiva social y educativa de la inserción, promovida mediante programas y planes focalizados, se ubica en el espacio de la ayuda social que hereda la antigua función de la asistencia, dispensar recursos subsidiarios a aquellos cuya existencia no está asegurada sobre la base del trabajo o la propiedad.

En la década de 1990 este modelo de asistencia focalizada para la inserción, agudiza una situación de incertidumbre para los ‘beneficiarios que se hallan en un estado

‘transitorio’ y al mismo tiempo ‘duradero’ de promoción de la inserción. Se trata de personas que tienen un estatuto intermedio entre la exclusión y la inserción definitiva (VALEREYBERGHE, citado por CASTEL, 1999, p. 437). Situación que hace de la focalización para la inserción un mecanismo de contención de la exclusión interna con sus consecuencias respecto de la generación de escepticismo y desencanto con la política que conduce, en la práctica a la aceptación del clientelismo.

Castel toma a Berger y Luckman para afirmar que la inserción intenta una “socialización secundaria”, es decir, vincular al individuo con un submundo institucional o basado en instituciones. Pero indica que las prácticas institucionales que sostienen la inserción son débiles e intermitentes si se las compara con los otros submundos que estructuran la vida corriente, en particular el mundo del trabajo. Esta fragilidad se acentúa por el hecho de que, en los individuos que dependen de la política de inserción, también suele faltar la socialización primaria, es decir, la interiorización de las normas generales de la sociedad a través de la familia y la escuela.

Analizando las contradicciones, Castel advierte que no es casual que la necesidad de aplicar políticas de inserción sea una de las caras de la idealización del mercado, del triunfo de la ideología empresarial y que tampoco sea casual que en muchos países fueran gobiernos socialistas los que aplicaron un “complemento social” a la aceptación e implementación de las leyes del capitalismo competitivo.

Para Castel, aún con todas las críticas,

(...) para una sociedad que no ha abandonado sus ideales democráticos, todavía parece justo y sensato que quienes han sido derrotados no queden librados a un destino de parias. Ese podría ser el sentido de las políticas de inserción: ocuparse de los válidos invalidados por la coyuntura (p. 439).

La retórica neoliberal afirmaba dogmáticamente que la crisis fiscal del Estado impedía conducir políticas de integración de vocación universalista y homogeneizadora. Si en la Argentina del terrorismo de Estado la categoría de “irregular” clasificaba a los escolares que no se adaptaban a la cultura escolar –irregulares sociales–, y a aquellos que poseían ‘deficiencias’ físicas o cognitivas, en la década de 1990 se impuso la categoría de “inadaptados sociales”, para nombrar a niños, adolescentes y adultos que, por razones diversas, tenían dificultades para actuar como los integrados. En este contexto, la ‘cuestión social’ es interpretada desde una concepción sustancialista e individualista de la pobreza, que identifica y tipifica a los individuos y grupos que no pueden participar del crecimiento, a partir de una ‘incapacidad social’, la incapacidad de aprender lo necesario para incorporarse al mercado laboral y ser un adulto responsable, en el caso de la educación.

Interrogando este tipo de categorizaciones Castel (1999) postula que el concepto de socialización secundaria (que definió la función de la educación a partir de Durkheim como lugar en el que se produce formalmente la trasmisión de los elementos culturales y la integración de los miembros jóvenes de la sociedad) debería sustituirse por el de 'asocial-sociabilidad'. Denomina de esta manera "a las configuraciones relacionales más o menos evanescentes que no se inscriben, o se inscriben de manera intermitente y problemática en las 'instituciones' reconocidas y que ubican a los sujetos que las viven en situaciones de ingravidez" (p. 438). Construye la categoría de 'asocial-sociabilidad', a partir del análisis de situaciones de grupos, en las cuales la cultura de las relaciones entre los miembros se autonomiza, y ella misma hace 'sociedad'.

Estas prácticas de autonomización de grupos particulares es analizada por teóricos que discuten la dicotomía universalismo/particularismo y las políticas de reconocimiento a las diferencias, advirtiendo sobre concepciones esencialistas que reducen la autodefinición de cada grupo a su mínima expresión y sobre la tendencia de segmentación de los grupos, señalando que "(...) lo que comenzara como un esfuerzo por afirmar la dignidad, por superar la exclusión y la denigración y por obtener representación, también ha desarrollado un endurecimiento de sus fronteras" (Gitlin, 2000; citado por ARDITI, 2006: 120).

También advierte que implementar y sostener este tipo de intervenciones sociales orientadas a la inserción en situaciones degradadas, implica "renunciar a intervenir de modo preventivo para detener la vulnerabilidad de las masas y mantener la integración social" (CASTEL, 2004, p. 25-26)

### **1.2.2. Focalización educativa, concepciones de pobreza y escolarización**

Partimos del supuesto de que el análisis de la focalización en materia de políticas educativas debe situarse en estrecha relación con la concepción de 'alumno pobre y con las decisiones políticas sobre qué y cuanto debe enseñarse al alumno pobre. Y en la base de la relación está la concepción dominante de pobreza que direcciona la decisión política.

El Profesor Dr. Miguel Arroyo en una conferencia dictada en la FAE (UFMG) el 18 de junio de 2010, nos recomendó interrogar cómo piensa y define la política a los sectores populares –los pobres– en tanto estas definiciones determinan el tipo de Política (en nuestro caso), focalizada hacia los sectores 'vulnerables'. También nos propuso abandonar la visión ingenua que coloca y analiza a los sectores populares como destinatarios de la política, para partir de una hipótesis más radical, sosteniendo que los sectores populares estuvieron y están siempre en el punto de partida de la política

y no en el final. Esta es una de las hipótesis orientadoras de la investigación que presentamos.

En 1990 y ya provincializado el Sistema Educativo en el país, los anuncios de medidas educativas focalizadas contuvieron definiciones estigmatizantes y discriminatoras para los colectivos populares. Véase para constatar la afirmación, el siguiente ejemplo:

Por iniciativa del ministro de Educación [de la Provincia de Chubut], en mayo se firmó un decreto estableciendo la creación de uno o dos grados por colegio, los cuales, con independencia de la edad de los chicos, deben reunir a los que tengan debilidades mentales leves, o que vivan en barrios marginados, o que sean hijos de aborígenes, desocupados, extranjeros o analfabetos, o que hayan tenido fracasos escolares (Diario Clarín, 12 de noviembre de 1996).

En el marco de la implementación de la reforma educativa neoliberal y desde coincidentes definiciones de los destinatarios, se formalizaron políticas focalizadas presentadas con formatos de planes, programas, experiencias piloto, destinadas a escolarizar niños, adolescentes y jóvenes en situación de pobreza, en coyunturas en las que, tanto en Argentina como en América Latina,

(...) el pobre de nuestro tiempo se caracteriza por no poseer cosa alguna: ni su fuerza de trabajo que no es vendible en el mercado, ni calificaciones adecuadas, ni un empleo relativamente estable, ni su pertenencia a un "partido". No tiene posibilidades de inclusión en el marco de culturas socialmente aceptadas, no posee un territorio de asentamiento legalmente establecido ni posee, quizás, la condición humana. En el límite está la pobreza extrema, la negación en estado práctico de todo lo que significa positividad, éxito y valoración para la cultura del hombre neoliberal, del hombre del capitalismo actual (VILLARREAL, 1996, p. 16).

Problematizar la pobreza como categoría teórica y como problema social, exige de la adopción de un enfoque que subraye la importancia de no quedarse aferrados a las generalizadas conceptualizaciones economicistas de la pobreza, en tanto estas conceptualizaciones desvinculan lo social de lo económico. Conceptualizaciones economicistas de cuño monetarista dominaron la intervención educativa de carácter focalizado, individualizando y despolitizando la cuestión social de la pobreza y su carácter complejo. La política neoliberal generó e incrementó múltiples pobrezas: material, de protección, de entendimiento, política o de participación,

[que] no se agotan en el diagnóstico de las carencias que hacen a la satisfacción de las necesidades tradicionalmente llamadas básicas u obvias, tales como trabajo, vivienda, salud y educación, sino que abarcan el estudio de una compleja realidad de pobrezas (en plural), en relación con carencias en la satisfacción de necesidades fundamentales, pero no tan obvias. (...)

'pobreza de protección', asociada con la internacionalización de la violencia externa que se experimenta en la vida cotidiana [a través del] establecimiento de patrones de relación social basados en la intimidación y el miedo. La 'pobreza de entendimiento' [dificultades en] el acceso a la información, al conocimiento y al desarrollo del pensamiento reflexivo. Y la 'pobreza política' está asociada a factores que inhiben la participación social en organizaciones políticas o sindicales y la creación de nuevas formas de participación (SIRVENT, 1999, p. 119-120).

La pobreza no existe como esencia, es un elemento dentro de una estructura, expresa una propiedad relacional de un grupo de individuos en relación con otros grupos de individuos en una estructura.

En este sentido hay que interrogar la complejidad del proceso de producción estructural de la pobreza y sus diferentes dimensiones tales como: la distribución desigual de los recursos sociales (ingresos, riqueza, poder, títulos, bienes culturales) ; la formación de grupos de interés, partícipes en el sistema de desigualdad; la acumulación privada de riqueza; el sistema de credencialismo; los modos de legitimación de la desigualdad y la reproducción de la estructura de distribución desigual de los recursos sociales (TENTI FANFANI, 2007).

Las concepciones reduccionistas que operaron sobre las definiciones y las intervenciones en lo social recuperaron la tradición asistencialista del modelo norteamericano de Estado de Bienestar, considerando que la pobreza es un accidente, no tiene un status definido como fenómeno social y remite a un conjunto de situaciones individuales. La pobreza se interpreta como social cuando alcanzó niveles críticos generando problemas que deben ser administrados por la sociedad. No es social ni en su génesis ni en su significación, puesto que siempre remite al sujeto que la padece y sí es social, de responsabilidad social, la intervención que exige cuando amenaza la gobernabilidad del sistema, "cuando se llena de pobres el recibidor" parodiando la letra cantada por Joan Manuel Serrat. Este individualismo estructurante de la concepción de pobreza está a la base de políticas sociales que se interpretan como medidas de gestión social de las deficiencias individuales y/o sectoriales.

Esta concepción individualista dominante en la orientación de las políticas neoliberales se combina con otras dos concepciones de larga tradición en América Latina. Se articula bien con una concepción exclusivamente moral de la pobreza que en las primeras fases del desarrollo del Estado-Nación Moderno involucró a la educación pública, bien con la concepción culturalista que interpreta a la pobreza como situación que afecta a grupos, sectores, comunidades que comparten un conjunto de actitudes y valores comunes obstaculizadores para su vinculación al patrón de desarrollo económico social. La pobreza entendida como una consecuencia privativa de sectores no modernos o tradicionales, ha sido dominante en las explicaciones respecto de las

causas del subdesarrollo de los países latinoamericanos. Desde esta concepción la educación debía contribuir a adaptar productivamente a estos grupos para que se inserten en el proceso de modernización.

La década de los noventa se caracterizó por la confluencia de dos fenómenos contradictorios. El empobrecimiento y la exclusión masivos se combinaron con una masificación de la escolarización de los niños y adolescentes (TENTI FANFANI, 2007, p. 78). Se incorporaron más alumnos en los niveles que comprenden el tramo obligatorio de educación, se ampliaron los años de escolarización obligatoria con una mayor heterogeneidad social y cultural de la matrícula escolar.

El carácter profundo y relativamente abrupto de las transformaciones sociales se conjugó con la ausencia de una política pública capaz de orientar sus efectos. Esta situación objetiva transfirió a las instituciones escolares y a los directivos y docentes, la responsabilidad de adaptarse a las nuevas circunstancias (TENTI FANFANI, 2007, p. 80). Señalemos, intentando una síntesis, que las medidas político-educativas focalizadas de cuño neoliberal se han diseñado sobre un planteamiento falso del problema de la pobreza, sostenido por creencias igualmente falsas y erróneas, tales como:

- 1) La creencia de que las desigualdades educativas son un problema que afecta a los sectores sociales que están por debajo de la línea de pobreza.
- 2) La creencia de que los pobres son culturalmente diferentes de los no-pobres y que en la "cultura de la pobreza" se encuentra la raíz de su situación.
- 3) La creencia en que la reforma educativa es un problema técnico que requiere, sobre todo, la aplicación de conocimientos basados en la investigación (CONNELL, 1997).

Estas concepciones se han articulado con fines, valores y objetivos que expresan intenciones democráticas, han conferido direccionalidad a las medidas de focalización educativa, son naturalizadas en tanto constituyen parte de las tradiciones hegemónicas que han formado el sentido común respecto de lo social y son reactualizadas para atender las exigencias de la fase de desarrollo del capitalismo financiero en países dependientes.

En este contexto las medidas de política educativa focalizada contienen no sólo intenciones reparadoras sino también preventivas a los efectos de controlar los factores de disociación social. Castel (2004) explica que esta modalidad de tratamiento social sobre los márgenes se corresponde con una especie de principio de economía al cual se le pueden encontrar justificaciones pues:

Parece más fácil y más realista intervenir en los efectos más variables de una disfunción social que controlar el proceso que lo desencadena, porque el ha-

cerse cargo de estos efectos puede efectuarse de un modo técnico, mientras que el dominio del proceso exige un tratamiento político (p. 29)

Las medidas concretas de política educativa que identificamos como de focalización en la década de 1990 y los primeros años del 2000 son variadas, se presentan de distintas maneras, pero las unifica la caracterización del sujeto destinatario como 'deficitario' y los objetivos de 'equidad' y 'calidad educativa' para la población en 'riesgo social'. Es imprescindible poner en debate esta denominación que clasifica y atribuye una identidad por defecto. Distinguimos, tomando los desarrollos de Castel (2010), la noción de 'riesgo social' de la noción de 'población de riesgo'.

La categoría 'riesgo social' alude a los azares de la existencia social –enfermedad, accidente, interrupción del trabajo, vejez–, que exigen de una respuesta de 'mutualización' de dichos riesgos a través de los seguros obligatorios.

La noción de 'población de riesgo' se aplica a individuos y grupos que presentan, desde la lectura del poder, una combinatoria de factores susceptible de impulsarlos a producir situaciones peligrosas. Los factores que configuran el perfil de las poblaciones de riesgo, 'bajo sospecha', son entre otros: no tener trabajo; pertenecer a familias disociadas; vivir en barrios 'difíciles'; no ir a la escuela; ser extranjeros. Las poblaciones de riesgo se construyen ordenando correlaciones estadísticas entre factores de riesgo, y son vigiladas a distancia para prevenir el peligro.

La ambigüedad del discurso político de nominación, clasificación y jerarquización realiza una combinatoria de dos nociones que no tienen correspondencia lógica para construir una palabra que invite a aceptar la política de oferta educativa focalizada, mientras el concepto vertebrador que da la fuerza material a la política de cuño neoliberal es el de 'población peligrosa', o 'potencialmente peligrosa'.

Partimos de la hipótesis de que esta diversidad de planes ha configurado un patrón y un modelo político educativo de sensible redefinición de la escuela estatal, del trabajo docente y de las prácticas pedagógicas, subordinándolas a la atención y contención de los niños y adolescentes que viven en hogares 'por debajo de la línea de pobreza', con 'necesidades básicas insatisfechas' y con antecedentes de abandono escolar, ingreso tardío y fracaso escolar.

El análisis de diversos planes, programas, proyectos y experiencias piloto advierten que el Sistema Educativo en la Argentina, a partir de la Reforma Educativa de la década de 1990, ha fortalecido una doble orientación sobre una histórica y estructural tendencia de segmentación educativa.

La posibilidad de la existencia de una doble orientación en las oportunidades educacionales ofrecidas no implica, necesariamente, contradicción. De la misma forma, la centralidad de la Educación Básica puede no estar asociada a la

garantía de acceso de toda la población (a los años consagrados como obligatorios), con los mismos contenidos y consistencia (OLIVEIRA, 2000, p. 20).

### **1.2.3. Los resultados de la ‘eficiencia’ neoliberal en la Argentina ‘del naufragio’.** **La crisis de 2001**

La crisis de 2001 en el país mostró en toda su crudeza los costos sociales de la aplicación del programa neoliberal. El descentramiento de la política en relación al funcionamiento de la economía y la sociedad produjo “un nuevo tipo de crisis política en el que las instituciones democráticas no son derrumbadas pero resultan sobrepasadas casi totalmente por las crisis económico-sociales, ya que se muestran absolutamente impotentes para encauzarlas” (CAVAROZZI, 2008, p. 14).

El presidente electo constitucionalmente Fernando De La Rúa, fue forzado a renunciar por una movilización popular que, con memoria histórica, se sublevó ante la decisión de establecer el estado de sitio, saliendo de inmediato a las calles y enfrentando a las fuerzas represivas.<sup>22</sup>

Como ya se ha señalado, la sociedad argentina se ha modificado sustancialmente a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX, período en el que se combinaron conservadurismos autoritarios y neoliberalismo fundamentalista en la implementación de políticas públicas que generalizaron la pobreza, afectando a crecientes sectores de la sociedad. La generalización se produjo tanto horizontalmente –en extensión–, cuanto verticalmente –en profundidad o intensidad–, pues aumentó el número de pobres y quienes eran pobres se empobrecieron aún más. Se trató de un proceso de empobrecimiento extendido que comprendió una dimensión socialmente heterogénea e incluyó en su universo a los denominados “nuevos pobres”, provenientes de las capas medias. Los datos oficiales comparativos del período 1974-2001<sup>23</sup>, muestran que:

La población argentina bajo la línea de pobreza pasó del 7% al 56%. Los niveles de desocupación se incrementaron del 3% al 20% y los de subocupación se elevaron del 2% al 21%.

22. Cavarozzi ubica el caso argentino en los procesos que identifica como “novedosos” en tanto la ruptura institucional a diferencia de buena parte del siglo XX, no condujo a la dictadura militar como “alternativa” para salir de la crisis.

23. Tomamos para la comparación el período 1974-2001 porque: 1974 es un año clave pues se trata del año previo al “Rodrigazo”. Así se denomina el “paquete” de medidas económicas tomadas por el ministro Celestino Rodrigo y la presidenta Isabel Martínez de Perón a mediados de 1975. Estudiosos del período lo consideran el final del modelo de industrialización de sustitución de importaciones y de la política redistributiva favorable a los trabajadores y a la clase media que había caracterizado la versión argentina del estado de Compromiso Social o Estado Protector. El año 2001 es el de la triple crisis, de gobierno, de régimen y de patrón de acumulación, año de estado de sitio, renuncia anticipada del presidente Fernando De la Rúa, manifestaciones, saqueos, reaparición de grupos parapoliciales reprimiendo a los manifestantes que gritaban “que se vayan todos”.

En 1974 el 10% más rico de la población se apropió del 28,2% de la riqueza y el 10% más pobre recibió el 2,4%. En 2001, estos porcentajes fueron del orden del 37,3% y del 1,3% respectivamente.

A principios de 1970 el 95% de la población económicamente activa, estaba cubierta respecto de sus derechos sociales. En 2001 el porcentaje era del 20%.

Los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), del mes de mayo de 2002 indicaron que, bajo el gobierno del presidente Eduardo Duhalde, el 53% de la población argentina estaba bajo la línea de pobreza (18.500.000 argentinos), de los cuales casi nueve millones estaban en condición de indigencia.

En este contexto de desigualdad y polarización social aguda, altas tasas de desempleo, sub-empleo y empleo “en negro”, violencia policial indiscriminada, deterioro de la salud, la educación, política exterior subordinada a EEUU, pérdida de credibilidad en las instituciones representativas se instala la condición dolorosa e intolerable para la condición humana, de la niñez, la adolescencia y la juventud en situación de pobreza, marginación y discriminación.

Los datos oficiales indicaban que, en octubre de 2001 la población menor de 18 años de todo el país, era de 12.692.200, representando un tercio de la población total. El 55,8% de niños y adolescentes –7.082.200– vivían en hogares pobres. La mayor incidencia de la pobreza afectaba a la franja etaria de 6 a 12 años –población con edad teórica correspondiente a la escolaridad primaria, en el orden del 58%.

El desempleo se había profundizado en los jóvenes de 15 a 18 años. Si en octubre de 2000 el 30% de estos jóvenes carecía de trabajo, un año después en octubre de 2001, el porcentaje asciende al 38,5%.

Este orden económico, político y cultural argentino, orientado por la combinación de principios neoliberales y neoconservadores, generó profundas desigualdades, reforzadas por el cierre social, o sea el proceso que permite que los grupos sociales beneficiados por el modelo se apropien y se reserven para sí, las posiciones sociales más ‘rentables’, económica, política y culturalmente.

El cierre social se aprecia tanto en niveles microsociológicos –atribuir una posición a una persona dada, y no a otras, por razones de discriminación, por ejemplo– cuanto en el nivel macrosociológico, en el cual se produce una distribución discriminatoria de un conjunto de indicadores –ingresos, autoridad, poder, propiedad, empleo y privilegio– en favor de grupos específicos de individuos en detrimento o con exclusión de otros (ANSALDI, 2004, p. 18).

Este cambio profundo de la anatomía y morfología de la sociedad argentina, alteró la identidad de una sociedad en cuyo imaginario no estaban presentes las profundas

desigualdades que objetivan los datos y que confiaba en la educación como herramienta de movilidad social ascendente.

La disolución de solidaridades colectivas, el repliegue hacia uno mismo, la ruptura de la cadena causal entre realización de esfuerzo, obtención de trabajo y progreso personal ponen en crisis las instituciones socializadoras, los elencos socializadores y en ellos crece la angustia o el desinterés (Sidicaro, 1998; Mancebo, 1999; citados por GIRBAL, 2004, p. 241).

A la ruptura 'unilateral' del contrato social sostenido en los soportes del derecho, el trabajo y la protección social le sucede el peligro del 'riesgo', el auge de la 'incertidumbre' vinculados a un largo proceso de des-socialización, de 'crisis del lazo social' en términos de De Ípola (1998) que en la Argentina fue construido fundamentalmente, desde la política de muerte y de terror del terrorismo de Estado.

El foso social que abrió la desaparición forzada de parte de una generación de argentinos tuvo fuerza material para la des-socialización y el aislamiento condiciones materiales y simbólicas en las que se instalan discontinuidades que cambian el paisaje y la morfología de lo social en tres campos, según analiza Castel (2010):

- 1) en las instituciones que hacen funcionar el vínculo social y la solidaridad, crisis del estado Social;
- 2) en las formas de relación entre la economía y la sociedad, crisis del trabajo y;
- 3) en los modos de constitución de las identidades individuales y colectivas, crisis del sujeto y de los sistemas de representación colectivos.

### **1.3. LAS ADMINISTRACIONES DE GOBIERNO DESDE 2003 A LA ACTUALIDAD: EL 'CICLO DEL KIRCHNERISMO'**

Basualdo (2011) señala que 1998 a 2001 fueron los últimos y críticos años de la valorización financiera y que esta situación sumada a la devaluación del tipo de cambio en 2002, dieron lugar, como también lo analizan otros estudiosos, a una triple crisis, económica, social y política que cuestionó el patrón de acumulación de capital vigente. La crisis se inició en 1998 localizándose su epicentro en el año 2002, produciéndose una reducción del PBI del orden del 20% entre los años extremos (p. 134).

La situación es enfrentada con importantes movilizaciones populares perseguidas y reprimidas brutalmente por las fuerzas policiales. La represión policial asesinó (entre otras víctimas) a dos jóvenes militantes populares de organizaciones de desocupados, en la denominada 'masacre del Puente Pueyrredón' que obligó a un adelantamiento de las elecciones presidenciales. De ellas surgió el gobierno débil –con

22% de los votos— de Néstor Kirchner, hasta entonces gobernador de la provincia de Santa Cruz.

A partir de la crisis final de la valorización financiera se inicia un ciclo de “gobiernos kirchneristas” en los que es dable advertir cambios de rumbo en materia de política económica con el impulso a la expansión económica y modificaciones en el orden político que teje nuevas alianzas. Vale destacar la decisión de no criminalizar la protesta social, reconocer la lucha de los Organismos de Derechos Humanos (Madres y Abuelas de Plaza de Mayo) con políticas concretas siempre reclamadas y exigidas, para ubicar la redefinición de la relación gobierno-movimientos sociales.

Señala Basualdo (2002, p. 123) que, a partir de 2003 “se abre (en el país), una etapa que se prolonga hasta nuestros días en la cual los distintos estratos sociales y fracciones del capital intentan definir un nuevo patrón de acumulación de capital”.

Néstor Kirchner asumió la presidencia de la Nación Argentina el 25 de Mayo de 2003 presentándose de esta manera:

Formo parte de una generación diezmada, castigada con dolorosas ausencias; me sumé a las luchas políticas creyendo en valores y convicciones a las que no pienso dejar en la puerta de entrada de la Casa Rosada (...). Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer que el estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona.

Se presentó como parte de la generación militante de las décadas de 1960 y 1970, afirmando que no había claudicado, que gobernaría honrando esos principios y reivindicó la intervención estatal para ‘poner’ igualdad. Sentó posición respecto del proyecto que llevaría adelante en su gestión de gobierno declarando: “queremos por nuestra parte reconstruir en la República Argentina un capitalismo serio, no intentamos construirlo aislado de la gran aldea que hoy es el mundo, pero necesitamos darle primero plena sustentabilidad interna, sin ello no tiene sentido ninguna integración” (16/10/2003). En los marcos y en los límites del desarrollo capitalista en un país dependiente, centró la decisión de priorizar la cuestión nacional como condición de integración regional e internacional.

Termina su mandato en 2007 y le sucede en dos administraciones de gobierno su esposa Cristina Fernández de Kirchner, que luego de su primer período de gobierno (2008-2011), ha sido reelecta con el 54% de los votos ciudadanos, para una segunda gestión de gobierno que culmina en el año 2015.

### **1.3.1. Orientaciones de la Política Educativa en Argentina a partir de 2003**

Hacia fines de la década de 1990 se asiste a un fuerte cuestionamiento de las consecuencias de los ajustes estructurales y de las reformas educativas impulsadas como

parte del programa de reestructuración neoliberal, que explica la revisión que, en el período, realizan los Organismos Internacionales (FELDFEBER y SAFORCADA, 2005). En septiembre de 2000 se realiza la Cumbre del Milenio organizada por Naciones Unidas y se advierte que la preocupación política se coloca en la injusticia y desigualdad social y en la necesidad de revertir la situación. Se asiste a un intento de

recuperar una nueva orientación y un mayor espacio para las políticas sociales. Los compromisos y responsabilidades que los Estados asumen ya no son definidos exclusivamente en términos económicos ni se reducen a la atención de grupos prioritarios, sino que expresan una preocupación por garantizar mayores niveles de igualdad. Las líneas anteriores de mercantilización y focalización de la educación se sostienen, pero se articulan con este nuevo discurso (FELDFEBER, SAFORCADA, 2005, p. 50-51).

La política educativa nacional, a partir del año 2003, se define como superadora del neoliberalismo y reparadora de sus consecuencias<sup>24</sup>, desde un enfoque político educativo centrado en el derecho a la educación y preocupado por la inclusión educativa. Los primeros lineamientos de política educativa del gobierno de Néstor Kirchner y el Ministro de Educación Daniel Filmus, se presentan en dos documentos refrendados por Resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación.<sup>25</sup>

En estos documentos se expone la idea de educación como uno de los pilares estratégicos para el desarrollo del país y como herramienta indispensable para alcanzar la justicia social, para lo cual hay que superar las desigualdades y la exclusión social y educativa, promoviendo un sistema educativo con condiciones equivalentes de aprendizaje en todo el país, “es decir, reconstruir la unidad sin uniformidad del sistema educativo recuperando la centralidad de la función de enseñar de la escuela” (NOSIGLIA, 2007, p. 117).

A partir de 2003 se inicia un proceso de sanción de leyes como respuesta a legítimos reclamos. Pero un proceso necesario para cambiar el rumbo y el modelo de la Política Educativa, se inició aislando problemas y estableciendo acuerdos respecto de algunos temas en función de intereses sectoriales (MÁS ROCHA y VIOR, 2009, p. 25), características que, a nuestro entender, obstaculizaron la posibilidad de establecer

24. La fragmentación profunda del Sistema Educativo entre provincias y al interior de una misma provincia, la reformulación de la escuela pública estatal en centros de asistencia de la pobreza, el empobrecimiento de la formación docente sometida al instrumentalismo más rudimentario y un modelo de gestión tecno-burocrático que desplazó a las áreas pedagógicas de la decisión en las administraciones educativas son los efectos más lesivos para la educación pública en el país.

25. Se trata del Documento aprobado en la Asamblea federal del CFCyE del 27 de noviembre de 2003, “Educación en la democracia: Balance y perspectivas” y el documento incluido como Anexo I de la Resolución N° 214/04 del CFCyE denominado “Reducir desigualdades y recuperar la centralidad de los aprendizajes”.

consensos firmes respecto de la situación educativa, de los problemas a enfrentar y de las medidas de política educativa más adecuadas para construir una educación democrática, justa y socialmente necesaria.

La primera ley sancionada –del Ciclo Lectivo Anual, N° 25864/03– fija un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos de clase, en todo el país para los niveles obligatorios y aprueba el convenio mediante el cual autoridades nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se obligan a cumplir la meta. El acuerdo orienta la regularidad de las clases, con el antecedente de huelgas docentes y parálisis de los sistemas educativos en muchas provincias, porque los docentes o bien no cobraban sus salarios, o bien percibían bonos que no les permitían atender las necesidades más elementales.

En 2005 se sanciona la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26075) que aseguraba para el año 2010 la asignación del 6% del PBI. Este porcentaje estaba establecido en la Ley Federal de Educación de 1993, vigente en el momento, e incumplido en todo el período. Señalan Más Rocha y Vior (2009) que el porcentaje fijado para 2010 resulta un retroceso respecto de la norma anterior pues en la nueva norma el 6% se destina a Educación, Ciencia y Tecnología.

En ese mismo año se sanciona la Ley de Educación Técnico Profesional (N° 26058). Esta norma recupera la preocupación por la educación técnica pero establece continuidades con la normativa conservadora al definir dos segmentos educativos que no se articulan, el de la educación técnico profesional de nivel medio y superior y el de la formación profesional, situada fuera del sistema educativo nacional priorizando la formación ética, aspecto directamente relacionado con los valores de responsabilidad y autocontrol priorizados por el empresariado (VIOR y WIÑAR, 2005).

Dando respuesta a un reclamo de larga data de docentes, estudiantes y algunos sectores universitarios se deroga la Ley Federal de Educación y se sanciona en el año 2006, la Ley de Educación Nacional, N° 26206, norma marco que debía ser regulada, para su implementación, mediante acuerdos establecidos en el Consejo Federal de Educación<sup>26</sup>. Este organismo fue creado en 1972 en una coyuntura de régimen político dictatorial y si bien sufrió modificaciones en las distintas administraciones de gobierno su característica es la de ser una organización de representación de los Poderes Ejecutivos. Está integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción, tres representantes del Consejo de Universidades y

---

26. El Gobierno y Administración del Sistema Educativo nacional es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y de los Poderes Ejecutivos de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El organismo de concertación de la política educativa nacional es el Consejo Federal de Educación (art. 113).

es presidido por el Ministro de Educación de la Nación (art. 116). La Ley vigente lo define como organismo de concertación y como responsable (art 114) de asegurar el “efectivo cumplimiento de los principios y objetivos establecidos por ley, conforme a los criterios constitucionales de unidad nacional y federalismo”. El cambio que se introduce en el gobierno de la educación con especial referencia al Consejo Federal es haberle otorgado competencias resolutorias en algunas cuestiones (art 118)<sup>27</sup>. El estilo declarativo del articulado indica que los temas y decisiones objeto de Resoluciones del Consejo Federal de Educación con estatuto de cumplimiento obligatorio para las jurisdicciones provinciales serán definidos a posteriori y que la obligatoriedad la decide la Asamblea Federal. Pero esta Asamblea tiene la misma conformación que el Consejo más la participación con voz y sin voto de dos (2) representantes por cada una de las Comisiones de Educación de las Honorables Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, uno por la mayoría y otro por la primera minoría (art. 117, inciso a), no modificando el modelo de centralización ejecutiva definido para el Gobierno de la Educación en un país federal.

### **1.3.2. Derecho a la Educación y rol del Estado. Sobre continuidades y rupturas**

La Ley de Educación Nacional sancionada en 2006 define el modelo de política educativa y sus orientaciones centrales. Presentada como una herramienta de superación de las políticas educativas neoliberales contiene en el núcleo duro del diseño de la política, dos concepciones antagónicas respecto del derecho a la educación y consecuentemente, respecto del rol del Estado en materia educativa<sup>28</sup>.

El artículo 2 define a la educación y al conocimiento como bien público y derecho personal y social, garantizados por el Estado. Se trata de concepciones antagónicas que advierten sobre una situación que también se produjo en 1993 con la Ley Federal de Educación y que Paviglianiti caracterizara de la siguiente manera:

Entre los aspectos significativos de los principios básicos que condicionarán la política educativa del futuro caben mencionar, por lo menos, dos: la ambigüedad sobre el rol del Estado y de los alcances de la Ley. Parte de estas

27. El Artículo establece que las Resoluciones del CFCyE serán de cumplimiento obligatorio cuando la Asamblea Federal (órgano superior del Consejo) lo disponga de acuerdo con la Reglamentación que se establezca.

28. Denominamos núcleo duro de la norma, interpretada como diseño institucional de la política educativa que se impulsa, a dos ejes que definen el modelo de política, la concepción del derecho a la educación y el rol del estado en materia educativa. Hay normas que definen una concepción explícitamente y otras, de carácter declarativo en la que se produce una combinación de concepciones más allá de sus antagonismos filosóficos, teóricos y políticos, que sirve a los intereses de la gobernabilidad y a la generación de consensos. En este último caso, deberá seguirse el rumbo de la política en las prácticas para identificar qué concepción se impone en virtud de las relaciones de fuerza.

ambigüedades y contradicciones son producto de las negociaciones entre los sectores que sustentan concepciones subsidiaristas y principalistas que logran introducir cláusulas en los textos. En los hechos, estos últimos no lograron como resultado una redefinición orgánica del proyecto político-educativo global sino que el texto refleja un agregado de disposiciones, dejando así librada a las interpretaciones la primacía de las disposiciones y, de este modo, indirectamente, se confieren amplias facultades al Poder Ejecutivo, por su atribución constitucional de reglamentar las leyes a través de los decretos correspondientes (PAVIGLIANITI, 1996, p. 47).

La concepción de educación como derecho personal se inscribe en la tradición que postula a la educación como derecho natural de la persona humana. El conservadurismo del siglo XIX, el neoconservadurismo del siglo XX y la Iglesia se identificaron e identifican con esta tradición para argumentar la primacía de la familia como agente educativo natural y primario y la subsidiariedad del Estado en materia educativa. Ha sido la concepción vertebradora de los proyectos conservadores que, tempranamente procuraron derogar la Ley de Educación Común (1420) y de las políticas educativas de los regímenes dictatoriales en el país. En 1966 (Onganía-Astigueta) la educación como derecho de la persona servía al objetivo de “hacer resaltar especialmente el destino trascendente del hombre y la necesidad de reafirmar los valores cristianos”. Esta concepción se ha vinculado históricamente, a la pedagogía de las capacidades naturales, que parte del supuesto de que los educandos tienen unas capacidades innatas que ofician como límite natural a la acción del educador<sup>29</sup>. También articuló el Anteproyecto de Ley Federal de Educación, elaborado en el período 1978-1983<sup>30</sup>. La dictadura del terrorismo de Estado definió que el derecho de la persona a educar y a ser educado, se instituye en el ámbito de los derechos de la familia, como comunidad natural y de las organizaciones intermedias. La reforma neoliberal de 1990 continúa manteniendo este enfoque en la definición de la función del Sistema Educativo, que “posibilitará la formación integral y permanente del hombre y la mujer (...) que se realicen como personas en las dimensiones cultural, social, estética, ética y reli-

29. El objetivo de la educación era corregir las “anomalías” (producto de una) “formación moral, cultural, científica, técnica y artística” (...) desvinculada del acervo religioso e histórico de la Nación (y el) “desarrollo de una peligrosa infiltración ideológica (...) que está carcomiendo las raíces profundas del ser nacional, alterando sustancialmente la esencia de nuestro sistema de vida tradicional y cristiano” (Fundamentos del Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación, 1968).

30. Publicación de Eudeba, Sociedad de Economía Mixta en 1983 y de Editorial Belgrano en 1986, presenta un Anteproyecto de Ley elaborado en la administración de la dictadura del terrorismo de estado. El presidente de la Comisión responsable, Dr. José Luis Cantini explica en la Presentación ; “Esta obra es el fruto de un largo esfuerzo realizado entre los años 1978 y 1983 por una comisión que funcionó en el ex Ministerio de Planeamiento –luego Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la Nación (...) Tuve el honor de presidirla durante todos estos años y de integrar (el grupo de miembros “ad honorem”) juntamente con Alfredo Manuel van Gelderen, Luis Ricardo Silva, Francisco J. Macías y Roberto Burton Meis. (...) Este trabajo fue encarado desde un principio como una labor estrictamente técnica, realizada bajo la exclusiva responsabilidad de sus autores, y con ese carácter se la dio a publicidad en 1983, confiado –así se dijo entonces– en que pudiera ser útil a los legisladores del futuro”.

giosa, acordes con sus capacidades (...)” (art. 6, LFE) y lo combina con la definición neoliberal que interpreta a la educación como la libertad de enseñar y aprender (art.%, inc. e, LFE), vulnerando el principio constitucional que instituye el aprender y el enseñar como derechos.

Como se ha indicado, se trata de una concepción tributaria del conservadurismo que interpreta a la Sociedad como un organismo vivo, con raíces profundas en el pasado, pues considera que las fuerzas creadoras del proceso social son la prescripción y la costumbre. El conservadurismo piensa a la Sociedad como celular, y la interpreta como una unión de grupos funcionales, en la cual el hombre tiene sentido como miembro activo de su familia, su iglesia, su comunidad local, su asociación profesional. La comunidad es duradera, conserva. Por tanto en esta concepción “la verdadera comunidad es un árbol, no una máquina (...) y los hombres deben abstenerse de pensar en ella como un artilugio mecánico que puede desmantelarse y volver a montarse en una generación”<sup>31</sup>. En síntesis, el derecho a la educación como derecho de la persona, orientó una política educativa que ubicó la promoción y el ejercicio del derecho en el seno de la comunidad natural –la familia– y de las organizaciones intermedias, a las cuales el Estado debe reconocer y promover como agentes educativos. El derecho a educar a las mayorías le corresponde a los agentes privados, representantes de las organizaciones intermedias, a los cuales la familia delega su responsabilidad como agente natural y primario y hace uso de la libertad de elección. En esta concepción, el derecho del Estado se restringe a la función normativa para proteger la acción educativa de los agentes privados.

Se inscribe a la educación en el campo del derecho natural que es:

la doctrina de acuerdo con la cual el hombre, todos los hombres indistintamente, tienen por naturaleza algunos derechos fundamentales que el Estado, o más concretamente aquellos que, en un determinado momento histórico detentan el poder legítimo de ejercer la fuerza para obtener la obediencia de sus mandatos, deben respetar no invadiéndolos y garantizarlos frente a cualquier intervención posible por parte de los demás. Atribuir a alguien un derecho –natural– significa que él tiene la facultad de hacer o no hacer lo que le plazca, y al mismo tiempo el poder de resistir, recurriendo en última instancia a la fuerza propia o de los demás, contra el transgresor eventual, quien en consecuencia tiene el deber (o la obligación) de abstenerse de cualquier acto que pueda interferir con la facultad de hacer o no hacer (BOBBIO, 1992, p. 11).

Exponer estos antecedentes permite ubicar la tradición del concepto, y hacer memoria respecto de los regímenes políticos que lo sustentaron como principio de orientación

31. Clinton Rossiter, *Conservatism in America*, citado por Honderich, Ted (1993) *El Conservadurismo*, Un análisis de la tradición anglosajona, Ediciones Península, Barcelona.

de la política educativa. También advierte respecto de una línea de continuidad en materia de Política Educativa que es necesario problematizar en el seno de la relación de fuerzas de la coyuntura político-social.

Históricamente la concepción de educación como derecho de la persona se ha vinculado al concepto de Educación Integral y en este tema es honesto plantear que el carácter de integral atribuido a la educación puede ser entendido desde concepciones diversas, complementarias o antagónicas y todas merecen ser debatidas siempre y cuando se explicita el marco conceptual desde el cual se propone este carácter.

El concepto de educación integral es mencionado en la Ley de Educación Nacional de 2006 a partir del artículo 4 y se reitera doce veces a lo largo del articulado del texto. Se interpreta que la insistencia en este aspecto y su falta de definición político-pedagógica en el texto, remiten a la posición que hicieron pública los representantes de la educación católica.

El Consejo Superior de Educación Católica, emitió opinión favorable sobre el documento “Ley de Educación Nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa”, presentado por el Ministro Filmus en mayo de 2006, con el objetivo de promover el debate respecto de la Ley que luego se sancionaría y recomendó la lectura del documento “Educación y Proyecto de Vida” que el citado Consejo publicara en el año 1985.<sup>32</sup>

El documento expresa que

el sentido de la palabra integral está ligado a la concepción de la vida que cada uno profesa (y que) la educación no puede limitarse a la formación científica, por buena que ella sea, sino que implica también una formación física, psicológica, moral, doctrinal y espiritual (que) el derecho a la educación de todo hombre no queda suficientemente garantizado si en la escuela se descuida la formación religiosa, conforme a las convicciones de cada uno, ya que ello conforma una de las dimensiones constitutivas del ser humano (Cap. II, 2, 106).

La Ley de Educación Nacional (2006) va concretando estas concepciones con el reconocimiento de distintos agentes educativos, la definición de la familia como agente natural y primario (art. 6), en similitud con el artículo 4 de la Ley Federal de Educación (1993), respecto del cual sólo se ha cambiado formalmente la redacción<sup>33</sup>. La familia consagrada como agente natural y primario por el artículo 6, fortalece su estatuto de

32. Se trata de un documento emitido por el Equipo Episcopal de Educación Católica en el mes de julio de 1985, año de convocatoria al Congreso Pedagógico Nacional por parte de la administración del ex presidente Dr. Raúl Alfonsín.

33. El artículo 4 de la Ley Federal de Educación de 1993 dice: Las acciones educativas son responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación, del Estado nacional como responsable principal, de las provincias, los municipios, la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las organizaciones sociales.

agente fundamental en el artículo 128 que, en el inciso a, expone como derecho de padres, madres, tutores/as, el ser reconocidos como agente natural y primario de la educación. En el inciso c del citado artículo, se le reconoce –como derecho– el elegir para sus hijos/as o representados/as la institución educativa cuyo ideario responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas (Ídem artículo 44 incisos a y c de la Ley Federal de Educación).

La Ley vigente mantiene la denominación de “servicios educativos”, en una línea de continuidad con las normativas conservadoras de la segunda mitad del siglo XX, definición que coloca el carácter de lo privado en la administración de las instituciones educativas y no en su naturaleza, carácter y finalidad. Es precisamente la naturaleza, el carácter y la finalidad, lo que nos permitiría distinguir lo público de lo privado y distinguir, a su vez, la esfera de los derechos sociales, de la esfera de las libertades individuales. Estas continuidades en materia de política educativa le ponen límites materiales y simbólicos a una política que promete objetivos de Inclusión e Igualdad. Los límites materiales están en el orden del financiamiento, pues continúa el reconocimiento, como derecho de los agentes educativos privados, a percibir fondos públicos en carácter de “transferencias”, aplicando el principio de reparto proporcional de los fondos públicos. Estos agentes educativos privados han crecido en número, han conseguido mayores porcentajes del presupuesto educativo, atienden menos matrícula y continúan teniendo importante capacidad de presión en tanto agentes favorecidos por las políticas educativas de la segunda mitad del siglo XX en el país.

Los límites simbólicos radican en las concepciones político-pedagógicas con las que se han vinculado, de carácter filantrópico, moralizante, disciplinador, tecnicista, que dominaron períodos de larga duración y formaron distintas generaciones de docentes, situación que les confiere un objetivo potencial en la organización, dirección, contenido y sostenimiento de la educación pública. Se interpreta que las continuidades conservadoras que se identifican tienen fuerza material, no se trata de simples elecciones respecto de los “nombres” de las cosas.

En síntesis, la concepción de educación como derecho de la persona se relaciona con la función subsidiaria del Estado en materia educativa, un Estado que debe promover medidas financieras, pedagógicas y administrativas para mantener e incentivar el crecimiento de la iniciativa privada en el sector educación.

Como hemos señalado también está presente en la norma la concepción de Derecho Social y Bien Público. Aún desde la perspectiva económica<sup>34</sup>, un bien público se define

---

34. Desde la perspectiva económica, un bien público se define como un servicio o un objeto que puede ser consumido por algunos individuos sin reducir las oportunidades de otros en cuanto a su consumo y disfrute.

por un rasgo distintivo, la inclusión de todos, por tanto un bien público sólo puede ser provisto por una entidad cuya naturaleza haga imposible la exclusión de individuos por distintos motivos. Por consiguiente estos bienes deben ser provistos por el Estado (NOSIGLIA, 2007, p. 123). La educación es un bien público,

por lo tanto inapropiable por algún sector particular: pertenece a todos y como todos los bienes públicos es intangible. El carácter de bien público obliga al Estado a convertirse en garante de su custodia, ya que este bien es necesario para el desarrollo de la propia existencia de los hombres, primera definición importante en la ley (DELICH, 2006, citado por NOSIGLIA, 2007, p. 123).

Fortaleciendo estos argumentos es necesario destacar que “cuando de una cosa se dice que es pública, se entiende que es de todos los miembros de la sociedad de que se trate o, más exactamente, que ninguno de ellos puede reivindicarla para sí excluyendo de su disfrute a los demás” (FERNÁNDEZ DE CASTRO y ROGERO, 2001, p. 127).

Otro de los elementos constitutivos del carácter de lo público es la igualdad de todos los que participan como sujetos de derecho del bien, como sujeto colectivo y activo de lo público, por tanto la educación como bien público con los atributos de Inclusión y de Igualdad, reclama como condición necesaria que el Estado asuma Función Docente, un rol de Principalidad en materia educativa.

La educación que es definida como bien público de garantía estatal, es un Derecho Social y por ende, exige un comportamiento activo por parte del Estado que garantice a los ciudadanos una situación de certidumbre. Se trata de una concepción que supera el individualismo, en tanto se postula desde el principio de Igualdad (BOBBIO, 1991, p. 459-460). Es un derecho inscripto en un paradigma de carácter Universalista de la Política Social, en el que la prestación social se dirige a un sujeto que tiene derecho. El Derecho Social promueve un ideal de justicia reparadora, se funda en el principio de Solidaridad Social. La plena vigencia de los derechos sociales, el trabajo efectivo y condiciones decentes de existencia para todos, resultan exigencias indispensables para que cada uno encuentre, recobre o conserve un lugar en el continuum de las posiciones socialmente reconocidas (CASTEL, 1999, p. 457). Además la concepción de educación como derecho social comprende garantías de protección respecto de los tramos del derecho a la educación: acceso, permanencia, egreso y recurrencia. Es la educación como Derecho Social la base de un modelo Político-Educativo Justo pues: “un modelo de Política de la Igualdad, dice que una sociedad justa presupone que en ella sea posible asegurar no sólo los derechos y libertades subjetivas de acción, sino también las condiciones materiales elementales para poder hacer un uso efectivo de esos derechos y libertades” (CORTÉS RODAS, 1999, p. 163). Es en la dinámica de lo

social y en lucha por la extensión de los derechos de ciudadanía donde se irá viendo que tendencia predomina.

### **1.3.3. Sobre las competencias Nación-Provincias**

Como se ha analizado precedentemente, la política de transferencias de escuelas a las provincias que se desarrolló a partir de fines de la década de 1950 y culmina en 1992 con la sanción de la Ley 24.049<sup>35</sup>, además de ir consolidando la subsidiariedad del Estado en materia educativa, provocó la desagregación del sistema educativo mediante un proceso de 'provincialización' del mismo, de carácter desigual y fragmentado. Este proceso no ha sido revisado y la Ley vigente no innova lo suficiente en la relación Nación Provincias a los efectos de resolver estos problemas. Continúa presente la tendencia de centralización ejecutiva reservándose el estado Nacional la competencia de fijar la política y controlar su cumplimiento, con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales (art. 5).

La política de transferencias de escuelas ha sido el proceso político educativo que permitió reubicar el rol del Estado Nacional en materia educativa para conferirle la función de Estado Evaluador, un modelo de gobierno de la educación por resultados en el que los objetivos, proyectos y programas del Sistema educativo son definidos centralizadamente y las instituciones educativas deben hacer uso de autonomía de gestión pedagógica y financiera a los efectos de responder a las demandas formuladas por las autoridades educativas de control y por los usuarios.

Se organiza y consagra por Ley un régimen de regulación pos-burocrático en el que la valorización de los resultados y la búsqueda de la eficacia es privilegiada en relación con el respeto de la Regla de Derecho. Se rige por una racionalidad de carácter instrumental por cuanto la preocupación por obtener calidad educativa e incrementar la eficiencia y la eficacia del Sistema Educativo tienden a ser disociadas de sus finalidades éticas, culturales, sociales y propiamente educativas.

Otro de los aspectos de la regulación pos-burocrática radica en los modos de coordinación y de control implantados para orientar las conductas que ya no se fundamentan en el control de conformidad de los actos a las reglas y procedimientos, típico del

---

35. Habiéndose transferido las escuelas primarias y las salas del Nivel Inicial en las décadas de 1960 y 1970, esta norma transfiere los establecimientos de enseñanza media y terciaria, con los servicios técnicos y administrativos de apoyo. Transfiere también los "servicios educativos de gestión privada", a los que se les resguardó el principio de libertad de enseñanza por el cual podrían mantener sus características doctrinarias, sus modalidades pedagógicas y curriculares y su estilo formativo propio en la jurisdicción provincial receptora y obligó a las provincias a mantener los subsidios acordados por Nación. Del total de establecimientos transferidos (4.397), el 52,4% fueron establecimientos privados (2.305). Se creó entonces una situación que permitió al Ministerio Nacional 'sin escuelas', centralizar la decisión, el control y los recursos y descentralizar los conflictos.

modelo burocrático, sino en la difusión y promoción de la adaptación a las normas de referencia (difusión de “mejores prácticas”, sesiones de formación o de acompañamiento de proyectos), en la contractualización y evaluación de desempeños y resultados y en la competencia (Maroy, 2008; Barroso, 2005).

Sancionada una regla de derecho de carácter general, los equipos técnicos producen, a posteriori, en tiempos rápidos, un considerable número de documentos que operan como reglamentaciones. Por esto, como señala Maroy (2008), el Régimen Pos-Burocrático está, al mismo tiempo, en ruptura y en filiación con el Régimen Burocrático y, para el caso de Argentina, ha afianzado y fortalecido la eficacia del Ministerio Nacional de Educación en la definición y el control de las políticas educativas a implementar por las provincias.

#### **1.3.4. Estructura del Sistema Educativo y patrones de unidad**

En este aspecto la Ley de Educación Nacional (LEN, 2006), recupera la estructura histórica del Sistema Educativo Nacional reinstaurando la escuela secundaria que la política neoliberal había disuelto<sup>36</sup>, con el objetivo de conferir al Sistema Educativo Nacional una estructura unificada en todo el país. El objetivo no se concreta totalmente pues, en virtud de la fragmentación pre-existente se establecen dos tipos de estructuras y las provincias deciden cuál de ellas adoptar: siete años de escuela primaria y cinco de secundaria, o seis años para cada uno de los niveles.

La obligatoriedad se establece desde los 5 años (corresponde a la última sección del Nivel Inicial) hasta la finalización de la educación secundaria. El Ministerio Nacional y las jurisdicciones provinciales deben asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad escolar, “a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales” (art 16). La estructura del SEN comprende cuatro niveles, Educación Inicial, Primaria, Secundaria y Educación Superior y ocho modalidades. Se define a las modalidades como ‘opciones organizativas y/o curriculares de la educación común’, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la

---

36. La reforma de 1990 estableció la Educación General Básica con tres ciclos de 3 años cada uno de carácter obligatorio y el Polimodal de 3 años no obligatorio, quedando la escuela secundaria de 5 años ‘repartida’ entre el tercer ciclo de la EGB y el polimodal.

igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos” (art. 17).

Las modalidades son: Educación Técnico Profesional, Educación Artística, Educación Especial, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Educación Rural, Educación Intercultural Bilingüe, Educación en Contextos de privación de Libertad y Educación Domiciliaria y Hospitalaria. Algunas de ellas remiten a los ‘regímenes especiales’ de la Ley Federal de Educación (1993), que tenían características de circuitos parasistemáticos. Los problemas estructurales del Sistema, las diferencias jurisdiccionales tanto en el orden de los recursos destinados a la educación, como en el orden de las orientaciones ideológicas y políticas de las administraciones provinciales, pueden dar paso a ‘opciones organizativas y curriculares’ que lleven a precarizar y empobrecer la propuesta educativa para determinados sectores sociales y grupos etarios, como por ejemplo la población rural aislada y los jóvenes y adultos que intentan otra oportunidad. Por otro lado, la introducción de las modalidades en contextos de privación de libertad, domiciliaria y hospitalaria expanden el terreno del derecho a la educación. La ley deja abierta la posibilidad de que las jurisdicciones definan, con carácter excepcional, otras modalidades de la educación común, cuando requerimientos específicos de carácter permanente y contextual así lo justifiquen, situación que compromete aún más la preocupación señalada sobre propuestas diferenciadoras para sectores subalternos.

### **1.3.5. Sobre las políticas de promoción de la igualdad educativa**

La LEN (2006) establece que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología en acuerdo con el Consejo Federal de Educación fijará y desarrollará políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos étnicos, de género o de cualquier índole que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación (art 79). El objetivo de estas políticas es asegurar las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades, principalmente los obligatorios. Los recursos son estatales y están destinados a garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para ‘los sectores más desfavorecidos de la sociedad’.

La Jornada Extendida para el Nivel Primario de Educación, nuestro objeto de estudio en la Provincia de Río Negro, se promueve como una política necesaria para la inclusión, la permanencia y la obtención de significativos logros de aprendizaje que permitan a niños y niñas de los sectores subalternos beneficiarse de la educación pública.

Como exponemos en el Capítulo III, la Jornada Extendida ha sido implementada en varias provincias argentinas y es financiada mediante préstamos del BID.

La distribución de responsabilidades y las competencias Nación-Provincias para llevar adelante la política se ha definido de la siguiente manera:

- a) el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Nacional), en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, debe proveer textos escolares y otros recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos a los alumnos familias y escuelas que se encuentren en situación socio económica desfavorable (art. 80);
- b) las autoridades jurisdiccionales deben garantizar el acceso y la permanencia de las alumnas embarazadas y la continuidad de sus estudios luego de la maternidad, para lo cual las escuelas deben contar con salas de lactancia (art. 81);
- c) las autoridades educativas, en general, deben participar con otros organismos gubernamentales y no gubernamentales en el desarrollo de sistemas locales de protección integral de derechos, promover la inclusión de niños no escolarizados en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plenos y participar de acciones preventivas para la erradicación efectiva del trabajo infantil que implementen los organismos competentes (art. 82) y establecer estrategias para que los docentes con mayor experiencia y calificación se desempeñen en las escuelas que se encuentran en situación más desfavorable<sup>37</sup>.

Si bien hay un reconocimiento de la complejidad y del carácter social de los fenómenos de exclusión, discriminación y de las situaciones de injusticia, las medidas para promover igualdad educativa continúan situadas en el limitado terreno de: provisión de recursos pedagógicos; modificaciones en la organización escolar para atender el embarazo adolescente; programas interinstitucionales que permitan generar espacios escolares no formales.

Está suficientemente comprobado que la provisión de materiales y las flexibilidades en la organización escolar para retener a la matrícula no resuelven la desigualdad de oportunidades y posibilidades educativas. También hay evidencia de que los planes intersectoriales por lo general, quedan en el papel de las normas y de los programas y en este caso, resulta muy preocupante el reconocimiento de posibles espacios escolares no formales.<sup>38</sup>

---

37. El fundamento es pedagógico, mejores docentes en los contextos más difíciles. La ley indica que la medida debe implementarse "sin perjuicio de lo que establezcan las negociaciones colectivas y la legislación laboral" (art. 83).

38. En los '90 y luego de la crisis de 2001 se implementaron proyectos de "bajo costo" para atender poblaciones rurales que combinaron la histórica escuela con maestro único con módulos de enseñanza y evaluación a distancia, administrados por

El objetivo de que los mejores docentes enseñen en los contextos más complejos presenta varios problemas, entre ellos: quiénes y sobre qué características se define el 'buen' docente; que condiciones y garantías se establecen para que los docentes puedan enseñar, cómo se articula con los derechos laborales vigentes en los Estatutos Docentes y, cómo se revierte la tendencia de incorporación de los docentes nuevos en las instituciones más marginadas y la fuga de los docentes más experimentados hacia instituciones menos complejas.

Como han demostrado Cantero y Celman (2001), estudiando escuelas y gestiones escolares que, en condiciones adversas conquistaban logros de aprendizajes significativos (aún para las mediciones neoliberales), no se puede resolver la situación reubicando docentes. Por el contrario, demuestran la importancia que tiene la conformación de colectivos docentes vinculados a una perspectiva ético-política de su tarea y que sólo en circunstancias cuya trama debe ser estudiada, individuos y grupos se convocan mutuamente, se potencian y se constituyen en sujetos sociales capaces de desarrollar una voluntad colectiva, en torno a un conjunto de ideas fuerza, a partir de las cuales llegan a desarrollar proyectos institucionales con posibilidades de provocar, en un medio difícil y en condiciones adversas, un impacto transformador (p. 179).

En 2009 se presenta el Plan Nacional de Educación Obligatoria<sup>39</sup>, un Plan Trienal definido como la agenda política e institucional de corto y mediano plazo. Postula la centralidad del planeamiento como acción política y técnica herramienta que contribuirá a la construcción de lo nacional con acuerdos federales.

Los objetivos políticos del Plan son: alcanzar el ejercicio efectivo del derecho a la educación con políticas públicas que garanticen condiciones para la universalización de la sala de 4 años del nivel inicial y el cumplimiento de la educación obligatoria; fortalecer las condiciones de los docentes –agentes del Estado–, para que valoricen el carácter político de su responsabilidad en la transmisión de saberes y construcción de ciudadanía; fortalecer el lugar de la escuela como espacio público; recuperar y fortalecer las funciones del estado nacional para definir las políticas, regular el sistema, formular lineamientos, distribuir recursos, brindar asistencia técnica, cooperar con las jurisdicciones, supervisar y evaluar los resultados y desarrollar un ámbito federal de

---

docentes que no conocían el ámbito institucional. Para el nivel medio se han instituido en las áreas rurales de la provincia de Río Negro los "Centros Virtuales" con un tutor (docente de cualquier nivel y/o disciplina), menos horas, colocados en espacios que no son escuelas y módulos de contenidos y actividades de aprendizaje y de evaluación en el modelo más claro de la pedagogía por objetivos de la década de 1950-60. Son espacios cuasi-formales de escolarización y son políticas focalizadas que sostienen una escolarización sin aprendizajes.

39. Elaborado por el Ministerio de Educación, la Secretaría de Educación y la Subsecretaría de Equidad y Calidad fue aprobado por Resolución N° 79/09 del Consejo Federal de Educación el 28 de mayo de 2009.

planificación nacional de las políticas, integrando las estrategias jurisdiccionales en una construcción común que respete las particularidades locales.

Reconoce tres tendencias de la historia política y económica reciente: la creciente desigualdad social<sup>40</sup>, la fragmentación del sistema educativo y el importante incremento de la matrícula en la educación inicial y secundaria. Identifica como principales problemas de la educación obligatoria, el acceso a la escolarización, las trayectorias escolares de los alumnos, las condiciones organizacionales y pedagógicas en que se inscriben, la calidad de los aprendizajes, la organización de las instituciones educativas, el planeamiento y la gestión administrativa del sistema.

Este numeroso y complejo universo de problemas a resolver se atenderá, según el plan con las siguientes medidas:

- a) expansión de los servicios de Educación Inicial asegurando el acceso y permanencia, sobre todo a las poblaciones menos favorecidas desde los 45 días hasta los cinco años.
- b) completar el acceso al nivel primario, implementar en las zonas rurales modelos organizativos con agrupamientos flexibles, impulsar acciones de alfabetización y programas con formatos adecuados a las condiciones de los alumnos, para adolescentes, jóvenes y adultos que abandonaron los estudios primarios o están en situación de encierro, mejorar el acceso y la permanencia en el nivel, de niños y niñas pertenecientes a diferentes etnias aborígenes, contando con maestros interculturales y bilingües.
- c) ampliar el acceso al nivel secundario, recuperar a la población que abandonó los estudios secundarios o están en situación de encierro, a través de acciones educativas con formatos adecuados a sus condiciones, superar la fragmentación de la educación secundaria expresada en la heterogeneidad de planes de estudio y en ofertas desiguales.

Enfatiza la necesidad de desarrollar políticas educativas que avancen en la inclusión y retención de niños, adolescentes y jóvenes que aún permanecen fuera del sistema educativo, asegurando educación de calidad para toda la población en todos niveles educativos y reconoce que el Estado tiene capacidad para ampliar la escolarización pero que aún no ha asegurado educación de calidad en igualdad de condiciones.

Se vuelve a un modelo de gestión en el que el planeamiento es herramienta central de gobierno y se propone la creación de áreas específicas de planeamiento con rango de subsecretarías, direcciones o coordinaciones en las distintas jurisdicciones y también

---

40. Afirma que esta tendencia ha comenzado a revertirse en los últimos años.

la creación de unidades de gestión para la planificación, asignación de recursos y evaluación de los programas nacionales o provinciales, con financiamiento nacional e internacional.

El modelo de gestión propuesto combina las dependencias de la administración educativa propias del modelo normativo de planeamiento que tuvieron preeminencia en coyunturas de desarrollismo, con las dependencias ajustadas al modelo de planeamiento estratégico corporativo y de asignación de recursos por programas que hegemonizaron las reformas del gobierno y la administración de la educación en la década de 1990. Se trata de un modelo híbrido que se instala en burocracias jurisdiccionales recentralizadas y fragmentadas, en las que estas unidades de gestión actúan desvinculadamente de las dependencias pedagógicas y tienen efectos profundos en el aislamiento de las escuelas, según el programa o proyecto del cual participen. Se trata de un complejo escenario que requiere investigación.

La Nación, a través de la Subsecretaría de Equidad y Calidad proporciona acompañamiento, asistencia técnica y financiera a las provincias con mayores dificultades en el logro de los objetivos del Plan Nacional. En el caso de la Política Jurisdiccional de Jornada Extendida, cuyo marco legal exponemos en el Capítulo III, la Nación es garante del préstamo otorgado por el BID y ha proporcionado en sus comienzos asistencia de carácter técnico.

Respecto de la gestión y ejecución presupuestaria se establece que:

- a) las jurisdicciones provinciales son responsables de la gestión, administración y mantenimiento de los sistemas educativos. Deben orientar el financiamiento al mejoramiento del salario docente, a la infraestructura y el equipamiento escolar (principalmente mantenimiento y refacción) y a la creación de nuevos cargos y horas cátedra docentes y no docentes.
- b) la Nación invierte prioritariamente en el otorgamiento de becas y subsidios para estudiantes, en provisión de libros, bibliotecas, equipamiento informático, innovaciones pedagógicas y desarrollo profesional docente. Se compromete también en una política de transferencias financieras a las provincias para infraestructura y equipamiento escolar y apoyo al salario docente.

A diferencia del modelo anterior, en este contexto se definen las atribuciones y competencias Nación-Provincias en un esquema de gestión más federal que puede tornarse un modelo simbólico si no se sustenta en una reforma del esquema actual de coparticipación.

En esta coyuntura actual de recuperación de la concepción de educación como derecho, de reconocimiento de la necesidad de intervención del Estado con función

docente, de financiamiento de equipamientos y recursos que garantizan a los escolares el acceso y el uso de las tecnologías de la comunicación y la información, se mantienen, también, tendencias que promovieron subsidiariedad y centralización de las decisiones y de los recursos para hacer cumplir las decisiones. Se advierte también la continuidad de formas de hacer política educativa mediante la implementación de programas aislados que pueden resultar paliativos, pero que no contribuyen a modificar la escuela y sus prácticas.

En este contexto complejo anudado por el reconocimiento del derecho a la educación, la necesidad de conquistar una síntesis entre igualdad y diversidad, pero sobre el que pesa la fuerza de tradiciones conservadoras y tecnocráticas se promueve la Inclusión Educativa y se implementan medidas focalizadas para atender al objetivo de Inclusión, medidas que es necesario estudiar en términos de sus límites y posibilidades para la Inclusión Educativa, interrogando qué se entiende por Inclusión Educativa y cómo se desarrolla en el marco de las tensiones entre Universalidad y Focalización, Igualdad y Equidad, Derechos y Necesidades.

#### **1.4. POLÍTICAS EDUCATIVAS Y MODALIDADES DE INTEGRACIÓN ESCOLAR**

En este recorrido de larga duración sobre los modelos y enfoques de política social y educativa en Argentina se identifican cuatro momentos de distintos patrones en la conformación del Estado Capitalista, en el modelo de desarrollo y en las definiciones y el carácter de la política educativa con especial referencia a la cuestión de cómo escolarizar a las clases subalternas.

En los procesos de organización del Estado Nacional y del Sistema Público de Educación, en el marco de un régimen oligárquico liberal, la educación obligatoria se definió como universal y común. La educación pública gratuita y laica, necesaria para constituir la Nación, “arco de solidaridades que une al “nosotros” definido por la común pertenencia al territorio acotado por un Estado” (O’DONNELL, 1985, p. 235) y formar al ciudadano de la Nación Argentina, produjo una ‘integración acomodada’ en el molde del patrón cultural de las clases dominantes. Entendemos por ‘integración acomodada’, a formas de escolarización en las que la educación contiene la promesa de acceder a posiciones y cualidades que se consideran superiores y socializa en los valores necesarios para conquistarlas.

En contextos de Estado de Compromiso Social se asistió a una democratización cuantitativa del sistema educativo, a un enfoque universalista de la política social y educativa y a una integración diferenciada por los límites de procesos de segmentación educativa que se iban estructurando a medida que avanzaba la lucha de los sectores

populares por la conquista de la educación. La integración se produce en la combinación de las necesidades de educar al pueblo, “otra solidaridad colectiva por encima de clivajes de clases” (O’DONNELL, 1985, p. 235) y las necesidades del sistema económico de contar con recursos humanos. Este proceso de expansión educativa, para las clases subalternas fue combinado con una modalidad de ‘integración diferenciada’. Por integración diferenciada entendemos un proceso de escolarización que transcurre por circuitos institucionales que ofrecen diferenciadas oportunidades y posibilidades de aprendizaje a los distintos sectores sociales, respecto de los contenidos relevantes para la participación social, política, económica y cultural.

Se trata de una diferenciación –proceso de segmentación– que acompañó la expansión del sistema educativo. Braslavsky (1985), Krawczyk, Malajovich y Vior (1985) coinciden en destacar que expansión y segmentación son dimensiones de un mismo proceso entendiendo a la segmentación como un proceso de diferenciación horizontal dentro del sistema educativo y en el interior de los mismos niveles de educación, por el que se constituyen conjuntos de instituciones que ofrecen currículos y condiciones diferentes para aprender y distinta calidad en sus prestaciones. Las autoras coinciden en destacar el carácter antidemocrático de esta diferenciación y su contribución a la selectividad y selección social.

Las dictaduras militares integran para disciplinar y moralizar en un esquema de acceso y derivaciones a instituciones educativas, secciones de grados escolares con grupos ‘homogéneos’ y modalidades de un mismo Nivel del Sistema Educativo, fundado en una tipología que clasificó a los alumnos en “irregulares” (físicos, intelectuales y sociales), “fronterizos” y “lentos”. El carácter de universal quedó anulado por el rol subsidiario del Estado en materia educativa y la proscripción de derechos y libertades. La escolarización de las clases subalternas se produjo mediante una ‘integración clasificadora’ de los niños, según patrón de ‘irregularidad’ y según límites individuales para el aprendizaje, predeterminados en el acceso al sistema. Se trató de una modalidad de integración disciplinadora en tanto la clasificación por irregularidad o déficit de cada niño organiza ‘espacios analíticos’ en las escuelas, espacios que, atendiendo a Foucault (1976) indican a cada individuo su lugar y ordenan en cada emplazamiento un individuo, organizando un aparato disciplinario que descompone las pluralidades colectivas y hace “funcionar el espacio escolar como una máquina de aprender, pero también de vigilar, de jerarquizar, de recompensar” (p. 151). Y en el contexto de la última dictadura cívico militar (1976-1983) esta modalidad de integración disciplinadora se refuerza con el miedo, puesto que en la coyuntura “más allá de las fronteras de la obediencia no hay más que la nada, la inexistencia del caos, la oscuridad, el sufrimiento y la muerte” (THERBORN, 1987, p. 78).

La reforma neoliberal y el Estado con funciones mínimas en materia social, insertaron a las clases subalternas en programas educativos focalizados en los que se han combinado pedagogías compensatorias, tecnicistas y moralizantes destinadas a escolarizar al alumno 'carente', un alumno etiquetado como carente, respecto de sus condiciones para aprender y como limitado, respecto de lo que puede y debe aprender para incorporarse a la sociedad en carácter de ciudadano responsable y al mercado laboral con competencias de empleabilidad.

Interpretamos que en el marco de las medidas de reforma educativa neoliberal se produjo una modalidad de 'inserción diferenciada' en el sistema educativo. Caracterizamos a la 'inserción diferenciada' como una modalidad de integración educativa de los sectores subalternos, regulada por medidas discriminatorias que relacionan déficit con asistencia y/o programa compensatorio. Según el tipo de déficit y modalidad de asistencia y compensación, la inserción diferenciada se estructura sobre la confluencia de dispositivos tecnocráticos y filantrópicos. Este tipo de integración, entendemos, es eficiente para la construcción del sentido de inevitabilidad que se refiere, según Therborn (1987) a la obediencia por ignorancia de cualquier tipo de alternativa y que es un elemento constitutivo de la marginación política de amplios sectores de la población en las sociedades capitalistas avanzadas contemporáneas (p. 76).

En la coyuntura actual se asiste a una movilización y debate para reconstruir la escuela pública, trabajar para asegurar el derecho a la educación para todos, con políticas de carácter universal en pos de la igualdad y el principio de Inclusión Educativa operando como principio rector de la política pública para el sector educación. Y al mismo tiempo, concepciones y enfoques conservadores y tecnicistas también están presentes en las decisiones políticas y en las prácticas.

La política educativa actual contiene elementos conservadores y elementos progresistas y esta convivencia de características y tendencias antagónicas, se ha identificado también en las políticas sociales, como se expone en el capítulo II.

Si bien en este marco, las iniciativas focalizadas se impulsan para asegurar derechos intentando la combinación universalismo/particularismo, hay que interrogar cuáles son los enfoques que predominan en las políticas concretas, desde qué fundamentos se desarrollan y que efectos producen. En síntesis, la pregunta es si el enfoque de la focalización en la coyuntura actual contribuye al ejercicio pleno del derecho a la educación, a la producción de igualdad educativa y justicia escolar.

## 2. CAPÍTULO II: POLÍTICAS SOCIALES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

Como hemos planteado en el capítulo precedente, privilegiamos un recorrido histórico para presentar enfoques y características de las Políticas Sociales en la República Argentina y destacamos que el conocimiento de los modelos de Seguridad Social resulta esencial para el análisis y la interpretación de la Política Social que es objeto de estudio.

Coincidimos con el argumento desarrollado por Pereira (2011) respecto de que en la base de la Política Social existen correlaciones de fuerzas, generalmente de clase, relativas a intereses en conflicto y que, la política social resultante de esa relación conflictiva, contradictoriamente, sirve a la parte con mayor poder de presión sin eliminar a su antagonista (p. 2). Por lo expuesto, entendemos a la Política Social como un proceso contradictorio que puede ser utilizado por las clases subalternas para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo.

También es necesario considerar que la política social y los enfoques adoptados en coyunturas socio-históricas resultan, en Sociedades Capitalistas, del tipo de necesidades que el Estado privilegia en la agenda pública, las necesidades humanas o sociales o las necesidades del capital.

Considerar el análisis de la Política Social es analizar el modelo de Seguridad Social, la política de protección de los poderes públicos contra los riesgos en el marco del capitalismo, que no puede ser reducida a medidas técnicas. Consideramos fundamental, como señala Pereira (2011) que abordar el estudio y la comprensión de la política social en su complejidad, exige relacionarla con dos conjuntos de factores: el desarrollo histórico de los derechos de ciudadanía y las luchas de clases y de intereses subyacentes a ese desarrollo, puesto que la Política Social constituye la arena de conflicto en torno a las cuestiones redistributivas (p.1).

Offe (1990), Hintze (2007), Danani (2004), Pereira (2011) entre otros autores, coinciden en fundamentar que el surgimiento de la Política Social, no tuvo como motivación la solidaridad vertical –entre clases sociales–, ni tampoco la redistribución de la riqueza. Significó una fórmula de seguridad social que el mundo capitalista conoció en su fase industrial y que “(...) su trazo innovador consistió en liberar sustancialmente a los individuos de las ataduras del mercado de trabajo y en proteger a todos de los riesgos sociales, socializando los costos de esos riesgos” (PEREIRA, 2011, p.1).

En síntesis, señalemos que el núcleo duro de los modernos esquemas de Seguridad Social no se coloca en una política de redistribución de las riquezas, sino en medidas orientadas por el objetivo de transformar las inseguridades individuales en asunto político.

## 2.1. LOS MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Se pueden reconocer distintos regímenes de bienestar, esto es, distintos arreglos específicos entre Estado-Mercado-Familia (HINTZE, 2007, p. 12), que exponemos a continuación:

a) Modelo institucional-universalista de base público-estatal (desarrollado en los países escandinavos). Prevalece la búsqueda de la armonización de los ideales igualitarios garantizados por el Estado con el crecimiento económico y el pleno empleo.

b) Modelo residual, basado en la provisión de servicios por el mercado con presencia de la asistencia estatal en los casos en que se interpreta que tanto el mercado como la familia han fallado. Es el modelo de EEUU y los países de tradición anglosajona, caracterizado por la selectividad en la protección social y en el financiamiento de la Seguridad con fondos públicos.

c) Modelo continental europeo de seguro social estrechamente relacionado a la inserción laboral. Es de carácter contributivo y presenta las siguientes características, según Pereira (2011, p. 5): corporativismo social, subsidiariedad funcional y segmentación ocupacional.

Para el caso de la República Argentina el rasgo central del modelo ha sido el del corporativismo social, interpretado como la expresión económico-reivindicativa de los pactos o acuerdos que establecen los principales agentes económicos y sociales –empresarios y sindicatos de trabajadores–, mediados por el Estado que se responsabilizan por la elaboración y provisión de las políticas sociales.<sup>1</sup>

d) El Modelo Mediterráneo o de la Europa del Sur (PEREIRA, 2011) se caracteriza por la centralidad de la participación de la sociedad, en especial de la familia, como agente productor y distribuidor de bienestar en relación con el Estado (p. 6).

Caracterizados los modelos, es necesario identificar el tipo de redistribución que se implementa, que se corresponde con el tipo de modelo pero que también se encuentra estrechamente relacionado con el conjunto de condiciones estructurales y coyunturales presentes en determinados momentos económico-políticos y en sociedades concretas. Los autores mencionados distinguen dos tipos de redistribución, a saber:

1) una redistribución horizontal (intra-clase), que es una modalidad de redistribución regresiva, mayoritariamente sostenida por los asalariados. Se trata de un modelo

1. Pereira (2011) define a la subsidiariedad funcional como la promoción de la solidaridad privada entre ciudadanos que mantienen relaciones próximas. Se desarrolla mediante instituciones de la sociedad civil encargadas de realizar esta modalidad de acción social que cuentan con un marco legal de reconocimiento estatal. Explica que la segmentación ocupacional expresa la aplicación de un tratamiento diferenciado del sistema de seguridad social según categorías de trabajadores.

de financiamiento regresivo sostenido por los que poseen menores ingresos que benefician, inclusive, a los sectores económicos más favorecidos y

2) una redistribución sustentada en un financiamiento progresivo en el que aportan más quienes tienen más recursos financieros.

Interpretamos que toda Política Social es una decisión política, que se construye socialmente y condensa una compleja dinámica de procesos que pueden ser conflictivos pero también cooperativos sobre la base de demandas de distintos sectores sociales que actúan expresando diferentes y antagónicos intereses y valores respecto de qué y cómo resolver los problemas de equidad/igualdad/derechos y necesidades sociales. Entendemos entonces que la formulación e implementación de la Política Social debe ser analizada desde la lógica del proceso político. Con estas herramientas conceptuales ubicamos el análisis de los enfoques de Políticas Sociales en Argentina con el objetivo de comprender más rigurosamente la Política objeto de estudio.

## **2.2. ARGENTINA: UN PLANTEO DE SITUACIÓN**

Pintando trazos gruesos sobre el decurso de la Política Social del siglo XX en Argentina, se puede afirmar que desde principios de 1950 hasta mediados de 1970, fueron promovidos inacabados pero significativos niveles de integración y de cohesión social, apoyados en la presencia de clases medias y asalariados. Y se puede afirmar que en el último cuarto de siglo, el modelo neoliberal produjo cambios profundos en la sociedad, la economía y la política generando una estructura social cada vez más desigual pues "(...) hacia fines del siglo la exclusión, ligada al trabajo y los ingresos y expresada de manera crítica en el crecimiento de la pobreza, se convierte en el centro ineludible de análisis de la cuestión social" (HINTZE, 2007, p.11-12).

Plantea Hintze (2007) que, si bien es discutible utilizar el término de Estado de Bienestar para América Latina, hasta las últimas décadas del siglo XX en general los países que la constituyen se han orientado a un mix entre modelos de carácter contributivo y distributivo, sin haberse acercado nunca a la situación de los países capitalistas avanzados. Y durante el período de las políticas de ajuste estructural lo han hecho hacia una aplicada –y en algunos casos, Argentina entre ellos, fundamentalista– aceptación de la versión del modelo privatista anglosajón, aggiornada para el Tercer Mundo por los Organismos Internacionales de financiamiento.

Podemos entonces presentar, para el caso de la Argentina, las modalidades según las cuales las Políticas Sociales argentinas de la última mitad del siglo XX y comienzos

de éste, han evolucionado desde la tendencia a la integración –universalización de derechos hasta la exclusión asistencializada a través de políticas focalizadas.<sup>2</sup>

### **2.2.1. Política Social, industrialización sustitutiva y Estado de Compromiso Social**

Durante la década de 1930 se fueron asentando las bases de un modelo de desarrollo de industrialización sustitutiva que iría conformando, en la tensión de las contradicciones, el crecimiento del mercado de trabajo, el desarrollo de nuevos dispositivos de seguridad social y la apertura de la participación política. Podemos hablar de política social, como para el caso de Brasil señala Pereira (2011), a partir de los inicios de 1930 cuando estos países, en el plano del modelo de acumulación, dejaban de ser agroexportadores para volverse urbano-industrial, un hecho que generó cambios sociales y políticos y, consecuentemente, la presencia de políticas sociales demandadas por una clase trabajadora en formación.

Más empleos, mejores salarios y participación política abonaron la construcción de nuevas identidades políticas de masas y una configuración específica en el plano de los derechos sociales, que durante el primer peronismo (1943-1955), asumió la forma de un Sistema de Seguridad Social heterogéneo y fragmentario, que extendió cuantitativamente los derechos sociales básicos sin universalizarlos, asignando recursos de modo corporativo de acuerdo con el poder de negociación particular de cada sindicato (Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2004, citado por FALAPPA y SOPRANO, 2005, p. 14). La Política Social orientada por la concepción de Derecho Social conformó en el país una importante institucionalización de protecciones colectivas conectadas fundamentalmente al trabajo. Salud, Educación y Trabajo fueron reconocidos como derechos sociales y obligaciones estatales. Han sido conquistas de las luchas sociales en coyunturas de posibilidades concretas de las modalidades nacionales de crecimiento económico y desarrollo social.

El Estado de Compromiso Social –de articulación de los intereses del capital y del trabajo– tuvo como objetivo prioritario en materia de Política Social establecer un modelo de Seguridad Social como marco de contención y de creación de solidaridad. El reconocimiento de Derechos Sociales establece un modo de relación entre Sociedad y Estado de organización jurídico-política, en la que la aplicación de las normas es

---

2. Se acuerda con el concepto de 'exclusión social' de Subirats (2005) pues nos permite disponer de una categoría extensiva que incluye a la pobreza pero también considera la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección.

independiente de la voluntad de las partes contratantes pues responde a condiciones colectivamente definidas y estatuidas como derechos y obligaciones.

Se trata de un modelo de política social que trasciende como señala Castel (2001), el “mero interindividualismo moral” pues su soporte está cementado por la articulación de lo jurídico y lo político, por la articulación del principio de solidaridad y de su concreción como estatuto. Son estas articulaciones para el reconocimiento de derechos sociales las que han dado lugar a la institucionalización, sobre la base del rol activo del Estado Nacional, de un Sistema de Seguridad Social que durante casi tres décadas ha sido el principal ordenador de la protección social.

Un sistema ordenado con mecanismos productores de solidaridad, organizados en torno a la mutualización de los riesgos sociales que permitió el desarrollo de la ciudadanía social fundamentalmente para el sector asalariado del trabajo y las capas medias.

Es en esta fase de desarrollo, como señalamos en el Capítulo I, que se produjo una importante expansión de los Sistemas de Educación y de Salud Pública. La expansión contribuyó al reconocimiento del derecho como relación social y a su sostenimiento por una Política Social qua-garante de la organización, administración y financiamiento estatal de las instituciones públicas necesarias para el acceso y el ejercicio efectivo del derecho, las escuelas y los hospitales públicos.

### **2.2.2. Sobre la constitución del sistema de protección social en el caso argentino**

Offe (1990) señala que el Estado de Bienestar legitimó a los ciudadanos el derecho a percibir prestaciones de la seguridad social y contar con servicios estatales organizados, como salud y educación especialmente. Las Prestaciones y Servicios Estatales configuraban una red de seguridad social que cubría o debía cubrir una amplia variedad de situaciones definidas como de necesidad y contingencia. Intervino con el concurso de reglas burocráticas y disposiciones legales, pagos en metálico y puesta en servicios de la experiencia profesional de profesores, maestros, médicos y asistentes sociales. Este Estado expresaba el consenso respecto de las prioridades fundamentales, de lo que es socialmente deseable y respecto de los valores de la economía política, conjugando los vectores del crecimiento económico con los de la seguridad social.

En Argentina, “(...) el Estado de Compromiso, definición mucho más precisa y ajustada, en nuestro caso, que el de Bienestar Social, había obtenido algunos logros nada desdeñables: en el caso de la integración social de vastas masas excluidas de la

ciudadanía social”<sup>3</sup> (ANSALDI, 2004, p. 17). Pero a diferencia del modelo europeo de Estado de Bienestar, en el caso argentino el sujeto de la sociedad de bienestar no ha sido el ciudadano, y esto marcó los alcances de su universalismo (HINTZE, 2007).

Distintos autores indican que en un período histórico de altas tasas de ocupación y casi pleno empleo en el marco de alianza establecida entre el gobierno peronista con los sindicatos, lo característico de la sociedad argentina fue el relativo desarrollo de la categoría de ciudadano y el amplio alcance identificatorio de la categoría de trabajador e indican que la expansión de los derechos sociales estuvo estrechamente ligada a la constitución misma de la categoría de trabajador. La universalización de las políticas sociales se fue constituyendo en correlato con la ampliación del derecho al trabajo y de los derechos de los trabajadores, más que a la ampliación de los derechos de ciudadanía” (GRASSI, HINTZE y NEUFELD, 1994).

Al mismo tiempo señalan que el desarrollo amplio y simultáneo de la categoría de trabajador y sus derechos específicos mantuvo como residual la asistencia social destinada a aquellos que, por razones particulares e involuntarias, no podían incorporarse al mercado de trabajo.

Lo Vuolo, Barbeito y Rodríguez Enríquez (2002) plantean que el modelo institucional del Estado de Bienestar argentino<sup>4</sup> se caracterizó por su hibridez, producto de la relación entre un modelo de seguridad social de orientación bismarkiana de carácter contributivo y políticas universales financiadas desde rentas generales (educación y salud) de inspiración socialdemócrata de carácter redistributivo; junto con políticas residuales de vivienda y de asistencia social, sin seguro de desempleo ni políticas de promoción o asistencia en materia de empleo.

En síntesis, si bien la provisión de educación y de salud se efectuó a través de políticas universalistas, el campo más amplio de los sistemas de protección social fueron generados y desarrollados en relación con el empleo formal, situación que hizo que los cambios en el mercado de trabajo y en las condiciones del empleo que fueron estructurándose a partir de 1976 en el proceso de organización y consolidación del patrón de acumulación de capital sustentado en la valorización financiera del capital, afectaran sensiblemente dichos sistemas.

---

3. Como dato ilustrativo señalemos que el año 1954 registra el nivel más alto de participación histórica del salario en el PBI, el 51% (Lindenboim y otros, 2005).

4. Muchos autores coinciden en señalar que los principios del Estado de Bienestar en Argentina, si bien nunca alcanzaron la magnitud lograda en el capitalismo avanzado, se desarrollaron más tempranamente y con mayor amplitud que en otros países de América Latina. Se ubica el EB en el país en la fase de desarrollo del modelo de sustitución de importaciones en sus diferentes modalidades: populismo peronista (1945-55); desarrollismo de democracia restringida en la administración del Presidente Frondizi (1958-62); desarrollismo autoritario en la dictadura Onganía -Levingston - Lanusse (1966-72) y tercer gobierno peronista (1973- 76) (Grassi, Hintze, Neufeld, 1994; Hintze, 2007).

### 2.2.3. Dictaduras cívico-militares, subsidiariedad y represión

Retomando los análisis realizados en el capítulo precedente respecto de las Políticas educativas y los modelos de integración para la escolarización de las clases subalternas, señalamos que, el sistema de protecciones sociales desarrollado en las décadas anteriores, fue debilitado por el autoritarismo desarrollista (dictadura militar 1966-1972) y desmantelado por el terrorismo de Estado (1976-1983) y las continuidades de la 'democracia neoliberal' mediante las Políticas de reforma del Estado y de los Sistemas Públicos de Seguridad Social en la década de 1990.

Una de las primeras medidas de la dictadura encabezada por el teniente general Juan Carlos Onganía en 1966 fue reformar el Sistema Previsional eliminando la progresividad del mismo de tal modo que se beneficiaba a los sectores de mayores ingresos puesto que la distribución del ingreso del sector pasivo reflejaría la distribución existente durante la vida activa (Arzas, 2010, citado por GOLBERT, 2010).

La eliminación del enfoque de solidaridad en el sistema de reparto se combinó con la concepción subsidiaria del Estado en materia de Política Social y Educativa. El Ministerio de Bienestar Social (1968) declaró que debían ser las comunidades y no el Estado quienes se hagan cargo de las obras y de los servicios pues "(...) la comunidad se desarrolla con las obras que ella hace y no con las obras públicas que hace el Estado" (citado por GOLBERT, 2010, p. 10).

Uno de los objetivos del Área de Promoción en esta administración de gobierno, fue "lograr la elevación de la población en especial de los grupos o sectores carenciados y/o marginados, creando o estimulando la dignidad y conciencia de encarar por sí mismos la solución de los problemas" (Tenti Fanfani, citado por GOLBERT, 2010, p. 128). Estos sectores eran los obstáculos para el desarrollismo autoritario, régimen que compartía el enfoque de Desarrollo Comunitario que las Naciones Unidas definieron en 1950<sup>5</sup> y la propuesta de convertir en recursos para el desarrollo a los sectores pobres rurales y urbanos, desempleados e indígenas, mediante un proceso educativo y de organización que modifique actitudes y prácticas opuestas al mejoramiento social y económico.

La dictadura cívico-militar de 1976 eliminó las contribuciones patronales a la seguridad social e intervino las Obras Sociales. En abril de 1976 se produjo una caída del

---

5. En 1950 las N.U. definieron como desarrollo comunitario los procesos en virtud de los cuales los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrarlas a la vida del país y permitirles contribuir al progreso nacional. La OEA en 1950 define el Desarrollo Comunitario como técnicas o procesos que emplea el Servicio Social para suscitar la racional participación de los integrantes de una determinada zona o población, en una empresa de mejoramiento individual y de progreso colectivo sobre la base de los propios recursos. El objetivo era el de organizar grupos funcionales de ciudadanos capaces de ser agentes activos y responsables de su propio progreso (Egg, 1965, citado por Puiggrós, 1980, p.156)

60% del salario real y en 1981, como consecuencia del desempleo, descendió en el orden del 60% la proporción de personas con obra social gremial (GOLBERT, 2010). Estos datos permiten interpretar un proceso de desmantelamiento del Sistema de Protección Social por parte de los regímenes dictatoriales (en especial el período correspondiente a la brutalidad del Terrorismo de Estado (1976-1983) que continuó profundizándose durante los dos períodos de gobierno de Carlos Menem (1989-1999). La privatización de servicios, de instituciones de seguro social y las transferencias de los servicios de salud y educación pública a las provincias, fueron la respuesta subordinada del Estado Nacional a la exigencia del capitalismo financiero de ruptura del compromiso social, característico del capitalismo industrial. El corporativismo social resulta un obstáculo para este modelo de acumulación flexible, en tanto sus modalidades de acumulación se organizan a partir de la destrucción de las instituciones sociales conquistadas por los trabajadores organizados, por la precarización y el desplazamiento de los trabajadores hacia la desocupación de larga duración o definitiva. Se trata de una etapa del desarrollo del capitalismo en un país dependiente en el cual la variable de ajuste es el salario y la existencia misma del asalariado (CASTEL, 2010). Si ubicamos el análisis en el terreno político-ideológico, las políticas enumeradas precedentemente se corresponden al diagnóstico del pensamiento neoconservador, sostén de las dictaduras del Cono Sur de la América Latina, que concibió como desarrollo la apertura internacional irrestricta, ubicando las trabas para esta concepción de desarrollo en la sobrecarga de demandas sobre el Estado que debía abandonar su rol interventor directo, en tanto productor de bienes y servicios por medio de las empresas públicas, como social en tanto agente redistributivo.

Señala Thwaites Rey (2005) que este planteo

no es otra cosa que la adaptación subdesarrollada de las propuestas que dieron origen al neoliberalismo (a mediados de los setenta) con las recomendaciones de la Comisión Trilateral –mercantilizar las prestaciones sociales, despolitizar la sociedad civil, aliviar al Estado de las demandas exageradas volcadas sobre él (p. 57).

#### **2.2.4. Políticas Sociales en contexto de recuperación del Régimen constitucional (1984-1989)**

El 10 de diciembre de 1983 asume la presidencia de la Nación Argentina, mediante el voto popular, el Dr. Raúl Alfonsín (candidato de la UCR). En materia de Política Social el gobierno tomó dos decisiones que significaron, en la coyuntura, rupturas respecto de la herencia dictatorial.

Se recuperaron los aportes patronales para sostener el sistema de seguridad social y se implementó el denominado “Programa Alimentario Nacional” (PAN) que combinaba: la provisión de una caja de alimentos considerados básicos a las familias identificadas como 'carecientes'; acciones de educación para la salud y de controles de crecimiento y desarrollo de la población infantil; organización de compras comunitarias; asesoramiento para el desarrollo de las huertas familiares; acciones de saneamiento básico y de provisión de agua potable. Se diseñó como programa integral y uno de sus objetivos medulares fue el de estimular la participación comunitaria (GOLBERT, 2010) desde una lógica de reconocimiento de la necesidad de intervención del Estado, a diferencia de las interpretaciones dictatoriales expuestas precedentemente.

### **2.2.5. Las reformas neoliberales: Estado y Políticas Sociales**

A fines de la década de 1980 dominan los discursos justificativos de las reformas de las Políticas Sociales, con pretensión de justificar la decisión política de abandonar un modelo de seguridad social, ligado al derecho del trabajador y del ciudadano. Esta decisión se fue materializando en el deterioro creciente de los servicios públicos, en la tarea de desvalorización de los mismos, en el desfinanciamiento del sistema previsional y en la creciente oposición empresarial a los sistemas de protección del trabajo (GRASSI, 2003). A muy pocos años de recuperación del régimen constitucional, se manifestó y profundizó la contradicción entre el proceso político de democratización y el proceso económico de reestructuración productiva y ajuste estructural. Para el caso de Argentina, el ajuste estructural se fue realizando aún al margen de los cánones de la democracia representativa y del Estado de Derecho.

Las Reformas estuvieron sostenidas y orientadas por una visión de la Política Social que postuló el objetivo casi excluyente de atender las situaciones de pobreza extrema, abandonando otros objetivos tales como: la reducción de la incertidumbre, la distribución progresiva de los ingresos y la movilidad social (LO VUOLO, 2002), finalidades presentes en las políticas con pretensión universalista de las décadas anteriores.

La Reforma del Estado en Argentina y, consecuentemente la sustitución del régimen de Seguridad Social de carácter profesional contributivo (y los avances logrados respecto de su ampliación en una lógica distributiva), produjo una sensible mutación del Estado y del Sistema de Seguridad Social combinando: el tipo profesional contributivo para los asalariados integrados en el mercado laboral formal; las prestaciones complementarias, opcionales y/o libres, de carácter privado y financiadas por los individuos para suplir o complementar al régimen público y las prestaciones no contributivas, caracterizadas por la provisión de presupuesto público que garantice un

mínimo de subsistencia a quienes demuestren su condición de pobreza (PEREIRA, 2011. p. 5).

Lo Vuolo (2002) coincide en señalar que la Argentina constituye “una de las experiencias más profundas y veloces de retracción de las instituciones públicas típicas del modo de regulación del Estado de Bienestar”. Danani y Lindenboim (2003) ponen el énfasis en la profundidad y velocidad de los procesos de transformación.

Las características de estos procesos señalados son, según Oszlak (2000):

- 1) Cambios en la dimensión del empleo público y de la presencia del Estado Nacional en el territorio. La Administración Pública Nacional redujo su tamaño en un 30%, con una cifra de 270.000 empleados en 1999, similar a la dotación del año 1930. La tendencia presente, con antecedentes de fines de 1950 fue el traspaso del empleo público hacia los niveles subnacionales.
- 2) Cambios en las funciones y en la relación entre el Estado Nacional y subnacional mediante políticas de descentralización fortaleciendo el proceso que se había desarrollado durante las dictaduras militares. Se produjo la transferencia total de servicios de salud y educación, parcial de servicios de acción social, vialidad y otros, impactando en la reducción del aparato estatal nacional y en la expansión de las administraciones provinciales.
- 3) Cambios en el perfil de la dotación del Estado Nacional y en la incorporación de personal. Las transferencias de salud y educación a las provincias y la privatización de empresas públicas producen el desmantelamiento de los grandes aparatos burocráticos. La mayor dotación de personal del Estado Nacional se corresponde con las fuerzas armadas y de seguridad y con la Administración Federal de Ingresos Públicos, configurando un Estado Nacional orientado fundamentalmente a funciones coercitivas y políticas, en contraste con las sociales y económicas que lo caracterizaron con anterioridad.
- 4) Cambios en las unidades organizativas: un mayor número de unidades pasaron a ocuparse del menor número de gestiones que permanecieron en la esfera del Estado Nacional. Se crearon nuevas instituciones, entre las que destacamos las destinadas a funciones de promoción, financiamiento, acreditación y evaluación de la actividad académica y científica en el Ministerio de Cultura y Educación.

Durante la década del 90, el Estado Nacional se contrajo al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatización), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones de apoyo (vía terciarización), de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización), de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización) (Oszlak, 2000, citado por HINTZE, 2007, p. 38).

Este proceso de desmantelamiento del Estado y de fundamentalismo de Mercado debe vincularse al fuerte endeudamiento externo del país, situación que objetivamente permitió que el FMI, el Banco Mundial, los acreedores y la Reserva Federal de EEUU, condicionaran financieramente la toma de estas decisiones políticas de ajuste estructural, “más aún, una de las condiciones más evidentes para el otorgamiento de créditos ha sido la aplicación de las políticas previamente diseñadas por el BM” (THWAITES REY, 2005, p. 98).

### **2.2.6. El enfoque de la Focalización en la Política Social de los '90: ¿qué hacer con los pobres?**

En el contexto de la crisis estructural de la década de 1970 y en las decisiones respecto de cómo resolver la crisis fiscal del Estado, y el ataque a la ideología y a las instituciones del Estado Benefactor, se fueron imponiendo, sobre todo para los países en desarrollo, una serie de criterios orientadores de las intervenciones públicas sobre los sectores más carenciados de la sociedad.

Dos principios básicos estructuraron esta propuesta: el concepto de necesidades básicas y el de focalización. El concepto de necesidades básicas constituye una suerte de redefinición polémica de las concepciones de derechos sociales que acompañan la reducción y/o limitación de tales derechos. Los derechos sociales, por definición no tienen límites y fueron reconocidos y formulados en las Constituciones Modernas en forma abierta y sin adjetivos limitativos, “(...) no se estableció el derecho a la educación básica o a la atención primaria de la salud; sino el derecho a la educación o a la salud” (TRIPPANO, 1996, p. 11). Por tanto el concepto de necesidades básicas es el límite de la provisión de 'bienestar' por parte del Estado a los sectores más pobres de la sociedad (TENTI FANFANI, 1991). Para que estas cuotas de provisión atiendan las necesidades básicas de los grupos seleccionados se debe focalizar la asistencia estatal, desarrollando tecnologías de medición y de diagnóstico para conocer el grado de distribución espacial de la población con NBI.

Acompañar desde la Política Social el cambio de las reglas de juego para aplicar el programa neoliberal controlando el gasto social y al mismo tiempo la indigencia y la pobreza, exigió de la adopción del Modelo de Focalización en materia de Políticas Sociales, regulado por un Estado Mínimo respecto de sus funciones sociales. Se trata de un modelo de Política Social que tiene una historia y una geografía a considerar en el análisis.

Las Políticas Sociales Focalizadas fueron medidas presentes en el modelo norteamericano de Estado de Bienestar configurando programas de lucha contra la pobreza,

caracterizadas por su parcialidad y discontinuidad. No se centran en el reconocimiento de un derecho general –universal– del individuo al acceso a los bienes sociales indispensables para la existencia, sino en “una serie de derechos de grupos individuales en la escala social: ancianos, portadores de handicap, madres solas, desocupados, etc. destinatarios de programas asistenciales especiales, que son tratados como categorías separadas con diferentes derechos y deberes, establecidos en disposiciones legales y oficinas instituidas ad hoc” (Leibfried, 1986, citado por TENTI FANFANI, 1991, p. 107).

Si en las Políticas Sociales de carácter más universalista y alcance nacional las prestaciones son la consecuencia de un derecho del beneficiario, independientemente de sus contribuciones al sistema de seguridad social, las políticas focalizadas tienen un carácter diferenciado y orientado a la atención de las necesidades específicas de grupos sociales bien determinados. La idea de reciprocidad –a cada beneficio le corresponde una prestación– sustituye la concepción de derecho.

En un conjunto de trabajos se argumenta que las políticas sociales neoliberales, reducidas a asistir con específicos programas a los pobres estructurales, deben ser consideradas políticas de focalización (VILAS, 1995; LAURELL, 1995; SALAMA y VALIER, 1996; CORAGGIO, 1996; ISUANI, 1991).

Se las interpreta como políticas cuyo objetivo es compensar coyunturalmente los efectos de la revolución científico-tecnológica y económica, que caracteriza al proceso de globalización y se las entiende como el necesario complemento para asegurar la implementación de políticas de ajuste estructural (CORAGGIO, 1996). La intervención del Estado se focaliza en la atención de los servicios básicos que se definen como constitutivos de la red de seguridad necesaria al conjunto poblacional, por debajo de la cual ningún individuo debería caer (ISUANI, 1991).

Las Políticas Sociales Focalizadas como modelo de intervención estatal, se han justificado, no sólo en la necesidad de ajustar y hacer más eficiente el gasto social, sino también en el supuesto de la primacía del Mercado como forma extrapolítica de resolver la organización social, una forma fundada en la cooperación voluntaria de individuos animados por las expectativas de obtener beneficios mutuos.

Sustituyeron al régimen social-demócrata de bienestar social, basado en derechos sociales, en la concepción de que los beneficios sociales deben ser universales y que el Estado tiene una responsabilidad central en el desarrollo y la expansión de la esfera del bienestar social, en tanto esfera desmercantilizada.

Se vincularon con el régimen liberal, que no reconoce el derecho social, o sea el derecho a tener acceso a los bienes sociales por ser miembro de la sociedad y la obligación de garantizarlos por parte del Estado. En esta concepción el disfrute del beneficio

debe corresponder a una prestación por parte del individuo, bien a través del desempeño de un trabajo, bien a través del pago del servicio y el Estado debe garantizar un nivel mínimo de bienestar a los “comprobadamente” indigentes. El enfoque neoliberal de Focalización en materia de política social, promovió la mercantilización de los bienes sociales, entendidos como “satisfactores” sociales, mediante la producción y la administración privada de los mismos.

Se enunció que el objetivo de la Focalización era compensar coyunturalmente los efectos de la revolución científico-tecnológica y económica que caracteriza a la globalización, ordenando el necesario complemento para asegurar políticas de ajuste estructural. En el marco de este modelo, la Política Social debe actualizar un mínimo de sesgo social para asegurar el control político de las clases subalternas.

Este modelo de Política Social es constitutivo de las reformas de ajuste estructural que el FMI y el banco Mundial impusieron a los ‘países deudores’ desde 1970. Explica Melo (2005) que las imposiciones de estos Organismos incluían “tanto garantías de pagos como garantías de desarrollo, que se traducían en el deber de realización de políticas sociales compensatorias con el objetivo de disminuir la desigualdad social, bajo la forma de ‘paquetes’ para el desarrollo” (p. 74).

Las Políticas de Focalización de cuño neoliberal presentan las siguientes características: a) son promovidas aduciendo la necesidad de eficiencia en el manejo del gasto público y son subordinadas a un esquema de acumulación flexible; b) están subordinadas a un esquema concentrador en lo económico y excluyente en lo social; c) promueven la “compensación” en el plano micro social, el asistencialismo focalizado hacia la pobreza crítica en un contexto caracterizado por la transferencia de ingresos hacia arriba.

Los objetivos que persiguen son: reducir el gasto social; gestionar eficientemente los recursos estatales y crear una red de seguridad social mínima para controlar la gobernabilidad del sistema. Los destinatarios son los individuos y/o sectores tipificados como pobres estructurales. Son implementadas en un contexto de “ampliación” de la esfera del capital –más Mercado– y de reducción de la “obligación estatal” de garantizar derechos sociales, derechos de ciudadanía.

Se organizan desde un enfoque financiero-contable. Los criterios de eficiencia y eficacia se aplican en la definición y la gestión de las políticas sociales, sin relación con sus terrenos específicos ni con las necesidades y problemas que le son propios.

La descentralización se adopta como estrategia de gestión de las políticas focalizadas. Es entendida como participación de los usuarios en la dimensión operativa de los programas sociales para reducir sus costos. En este enfoque se manejan centralizadamente la asignación presupuestaria, los recursos y los controles y se descentralizan las tareas operativas.

Las Políticas Focalizadas se inscriben en una articulación entre Estado, Familia y Mercado para lograr el bienestar, definida por planteos técnicos que orientan la construcción de un mix público/privado en las áreas de los servicios sociales, reestructurando la matriz básica de lo público. El enfoque neoliberal de focalización ha orientado la reconversión de los servicios sociales en un ámbito directo de acumulación de capital, mercantilizando esferas que habían sido de competencia estatal en las formaciones de Estado de Bienestar puesto que, “la estrategia de mantener la forma mercantil presupone el crecimiento de formas de producción estatalmente organizadas que se hallan exentas de la forma mercantil (OFFE, 1990, p. 115).

Si en la fase de desarrollo del capitalismo industrial “la Política Social es la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados” (OFFE, 1990, p. 78), la fase de desarrollo del capitalismo financiero debe hacer de la Política Social la manera estatal de suministrar un mínimo de recursos para la sobrevivencia de los des-asalariados. Se advierte que ésta es la inscripción del modelo neoliberal de Focalización que en Argentina atravesó el ámbito educativo para escolarizar a los “pobres” en la década de 1990, adquiriendo la política educativa características de asistencialismo filantrópico y de atención propedéutica para asegurar el mantenimiento del orden social.

### **2.2.7. Políticas Sociales en la Argentina de la década de 1990**

El pasaje de las políticas universales a las orientadas a resolver exclusivamente situaciones de pobreza a través de la provisión de bienes y servicios muy básicos, implicó: cambios en el alcance de la gestión de lo público; en el desarrollo de instrumental técnico para focalizar las intervenciones en los 'merecedores' y en las formas y reglas de distribución del excedente social a partir de la pérdida de vigencia de los principios de solidaridad en los que descansaba la promoción estatal del bienestar en años anteriores (HINTZE, 2007).

Los procesos a través de los cuales se realizaron las reformas sectoriales de las políticas sociales fueron: la focalización, la privatización (o terciarización a través de la prestación de servicios por empresas, derivación de responsabilidades en organizaciones de la sociedad civil, en particular la iglesia católica y las ONG y también mediante el pago individual de aranceles para acceder a servicios públicos) y la descentralización (OSZLAK, 1994).

La reforma de la Política Social se configuró sobre la redefinición del concepto de lo público y de las áreas de competencia de los bienes públicos y privados al incorporar a las áreas sociales dentro de la lógica de funcionamiento del mercado.

Otro rasgo a destacar es el de la segmentación de las necesidades y de las demandas. Se promovió la organización de las instituciones con base en intereses particulares y se implementaron diversos programas asistenciales destinados a un sujeto fragmentado y tipificado

según la condición de *pobre* (nuevo, estructural, con empleo, sin empleo, protegido o informal; jubilado, menor); *ocupado* (pobre, no pobre, protegido, precario); *desocupado* (sin experiencia, no calificado, calificado devenido obsoleto, reconvertido” (Grassi, 2003, citado por HINTZE, 2007, p. 42).

Este tipo de programas asistenciales se implementaron, sobre todo, en el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)<sup>6</sup>. Las primeras decisiones fueron decretar la rebaja de los aportes patronales en el orden del 50% y privatizar la Seguridad Social. La Ley 24.241 sancionada en 1993 instituyó un sistema de dos pilares: mantuvo el sistema de reparto estatal y creó un sistema de capitalización de gestión privada a través de empresas 'Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones' –AFJP–, ligadas en su gran mayoría a los principales bancos que operaban en el país. Se pudo establecer un sistema dual por la resistencia de bloques de diputados y senadores en el Congreso Nacional que se opusieron a la creación de un sistema puro de capitalización como el vigente en Chile, modelo que propuso el gobierno y que fue impulsado y defendido por el entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo (GOLBERT, 2010). Esta oposición y ahí radicó su fuerza para atenuar el proyecto gubernamental, fue la resistencia expresada por organizaciones de trabajadores y estudiantes, movimientos sociales y organismos de Derechos Humanos.

Una de las medidas que expresa en toda su crudeza el contenido neoconservador de la política focalizada fue el programa “Bono Nacional Solidario de Emergencia” por su carácter filantrópico asistencialista y autoritario. Se creó mediante Decreto N° 400 del Poder Ejecutivo Nacional en el mes de agosto de 1989, suprimiendo el PAN de la gestión Alfonsín.

Los bonos eran canjeables por determinadas mercaderías y sus potenciales beneficiarios debían presentar declaración jurada ante las autoridades municipales certificando que se hallaban en “estado de necesidad alimentaria”. Fue sustituido meses después por el POSOCO (Políticas Sociales Comunitarias), que incluía alimentos, prestaciones sanitarias y asistenciales y subsidios para cubrir necesidades habitacionales. Desde

6. La Constitución vigente en el momento establecía mandatos de 6 años. En 1994 se reforma la Constitución Nacional reduciendo los mandatos a 4 años con posibilidad de re-elección. Interpretando que la re-elección podía aplicarse a la gestión de gobierno en ese momento, Menem accede a un segundo mandato de 4 años, 1996-1999.

1992 el programa fue administrado por las provincias y financiado con ayuda del gobierno nacional.

Los programas diseñados e impulsados por la Secretaría de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social durante la década de 1990 se caracterizaron por:

- 1) la multiplicidad de programas de tiempo limitado que no daban acceso a ningún derecho y;
- 2) por la falta de articulación entre los distintos organismos del Estado y, por ende en la ausencia de una estrategia en común (GOLBERT, 2010).

Midaglia (2012), distingue etapas en materia de Política Social Focalizada en América Latina que contribuyen a interpretar el caso argentino. Señala esta autora que, desde mediados de 1980 hasta los primeros años de 1990, prevalecieron las intervenciones sociales compensatorias y coyunturales dirigidas a sectores sociales considerados indigentes. Fueron presentadas como intervenciones de carácter transitorio, afirmación que se sostenía en el supuesto de que la dinámica combinatoria de ajuste y saneamiento económico propiciaría un crecimiento que permitiría superar las situaciones de privación socioeconómica.

Ante la situación social en los últimos años de 1990 que testarudamente contradecía la 'profecía' neoliberal y su teoría 'del derrame', se implementaron programas concebidos como estrategias que debían considerar una cierta permanencia en el tiempo y la atención de la multiplicidad de causas presentes en las situaciones de pobreza. Las medidas incluían iniciativas multisectoriales y la ampliación de la cobertura a otros segmentos de población en situación de pobreza, manteniendo las pautas y criterios de la acción focalizada. Como señalamos, el pasaje a políticas focalizadas más amplias, integrales y sostenidas en el tiempo se produce al reconocer que las etapas de crecimiento económico de la región no habían logrado por sí mismas, modificar las condiciones de bienestar de la población más necesitada<sup>7</sup>.

Si el fundamentalismo de Mercado que caracterizó la política "menemista" se vinculó con las características de la primera etapa del modelo focalizador, será la crisis de 2001, para el caso nacional, la que impulse el pasaje a la segunda etapa.

Para poder interpretar el campo de las políticas sociales en la Argentina actual es indispensable considerar la gravedad de la Crisis de 2001 como una crisis orgánica de profundidad en una Argentina que:

---

7. La ampliación de la cobertura y sus fundamentos son propuestos por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) en el Documento "La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad", Montevideo, 2006.

A la hora del naufragio ya no cuenta con empresas estatales; ha disminuido el número de empresas de capital nacional; el parque industrial fue desmantelado; el ahorro fue confiscado; la deuda externa se tornó impagable; el desempleo alcanzó el pico histórico más alto; el número de hombres, mujeres y niños que revuelven la basura en las calles de las grandes ciudades buscando papeles, cartones y latas para vender y comida para alimentarse se han tornado un dato de la vida cotidiana; los partidos políticos ya no son percibidos como canales de representación legítimos; el delito se multiplica; la corrupción se expandió aún más; la sociedad llegó a una situación de anomia, si no de descomposición (ANSALDI, 2004, p. 21).

Se asistió al repliegue en el individualismo del 'sálvese quien puede' y a la fuga de los que pudieron emigrar. Se expandieron distintos fenómenos religiosos y prácticas esotéricas, se incrementaron las adicciones y los índices de criminalidad. Al mismo tiempo y en un sentido inverso, se fortalecieron los movimientos sociales existentes, se enfrentó la crisis desde la estética de notables expresiones artísticas y literarias, surgieron diversas formas de organización y acción colectiva constructoras de nuevas y originales actitudes solidarias. Se organizaron el Frente de Lucha contra la Pobreza, FRENAP), los movimientos de piqueteros, las redes de trueque, las asambleas populares y distintas formas de voluntariado (NUN, 2002).

Desde la Sociedad Civil interpretada como la conceptualizó Portantiero (2000), como “esfera organizada de la vida social en la que los actores colectivos expresan intereses y valores y efectúan demandas al estado, definidas éstas como fines públicos”, se propuso enfrentar el naufragio organizándose desde los principios de Solidaridad y Reciprocidad, opuestos al individualismo egoísta que había primado en las administraciones gubernamentales de Carlos Menem (1989-1999) y sus continuidades en el gobierno de Fernando De la Rúa (2000-2001), cimentadas sobre el pasado reciente de dictadura cívico-militar (1976-1983).

Cohen (2001) afirmó que las organizaciones sociales que resisten, enseñan que es posible y necesario reconstruir el lazo social movilizando expectativas de reciprocidad no mercantilista que aprecian la cooperación por sí misma en tanto expresión de una relación no instrumental. Estas organizaciones declararon:

El cambio que aspiramos a conquistar en esta sociedad, empieza hoy mismo, y está al alcance de nuestras manos: las prácticas solidarias, las formas organizativas democráticas y de base, la formación y el estudio como elemento fundamental de la participación consciente y democrática, son los mecanismos que podrán garantizar que la fuerza popular que encare el gran desafío de transformar la sociedad, tenga la fortaleza suficiente para vencer (Documento *Un paso adelante en la coordinación nacional de las organizaciones populares autónomas*, Coordinadora de Organizaciones Populares Autónomas. La Plata 8/9 septiembre de 2001).

Diciembre de 2001 con el helicóptero en el que se 'fuga' de la Casa Rosada el presidente De La Rúa, con las organizaciones sociales en la calle exigiendo 'que se vayan todos', exponía la desarticulación de la hegemonía menemista y el cese de un modelo basado en el endeudamiento externo. En un país sin timón se produjo una administración presidencial por demás fugaz de Alberto Rodríguez Saa en diciembre de 2001, a la que le sucedió la administración provisional de Eduardo Duhalde entre enero de 2002 y mayo de 2003<sup>8</sup>.

### **2.3. EL 'CICLO' DE GOBIERNOS 'KIRCHNERISTAS' A PARTIR DE 2003. NOTAS CONTEXTUALES**

El período 2003-2007 corresponde a la gestión de gobierno del presidente Néstor Kirchner que había sido gobernador de la provincia de Santa Cruz. Basualdo (2011) y Varesi (2013) identifican dos líneas de acción consideradas centrales para el modelo de política pública que propuso. Una de las líneas, de corte económico, se refiere a la decisión de lograr el mayor crecimiento económico anual posible sobre la base de la expansión de la economía real, o sea la producción de bienes y servicios, para superar la crisis, disminuir la desocupación y mejorar la distribución de los ingresos.

Indica Basualdo (2011) que la política estaba alineada con los sectores que a nivel internacional, proponían una reducción de las tasas de interés para hacer posible la reactivación de las economías en los países centrales.

La otra línea de carácter político, consistió en “la búsqueda por lograr la hegemonía política en su forma clásica, a través de otorgar beneficios a los distintos sectores subalternos plasmando una creciente inclusión política y social de los sectores subalternos” (Basualdo, 2011, p. 140).<sup>9</sup>

Los estudios disponibles, (BASUALDO, 2011; VARESI, 2013; GRIJERA, 2013) destacan para el período medidas tales como:

8. Ante la acefalía el Congreso de la Nación Argentina designa al senador por la provincia de San Luis Adolfo Rodríguez Saa, ex gobernador de esa provincia quien acepta, declara la cesación de pagos de la deuda externa y pero renuncia a los pocos días. Se designa a Eduardo Duhalde senador por la provincia de Buenos Aires quien había sido gobernador de esa Provincia y Vicepresidente en la segunda gestión Menem. Deroga por Ley la convertibilidad (un peso argentino igual a un dólar) provocando una brutal devaluación que incrementó desocupación, pobreza e indigencia. Se trata de uno de los dirigentes históricos y de mayor peso en la estructura del peronismo con base en el territorio más importante del país por su peso demográfico y productivo. Impulsó la candidatura de Néstor Kirchner y al poco tiempo se transformó en uno de sus opositores más duros, organizando el denominado “Peronismo Federal” en el que se reagruparon los sectores menemistas, el peronismo de derecha.

9. El autor utiliza la categoría hegemonía clásica para diferenciar otro tipo de construcción de hegemonía que aplica a las administraciones menemistas utilizando el concepto gramsciano de “transformismo”. Sobre este tema se generó un interesante debate entre el autor, José Nun (que disputa el uso de la categoría para el caso argentino), Guillermo O’Donnell y Claudio Lozano. El debate está registrado en Basualdo (2002).

- 1) Política de promoción industrial reconociendo como destinatarios privilegiados a diversos grupos económicos locales;
- 2) Enfrentamiento político con los acreedores externos y los Organismos Internacionales de Crédito;
- 3) Rechazo a las auditorías y condicionalidades del FMI sobre la política económica nacional.
- 4) Política de aumentos del salario mínimo, primero mediante Decretos y luego por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil;
- 5) El retorno a las negociaciones salariales mediante paritarias.

En el campo de los Derechos Humanos se anularon los indultos a los represores militares, se derogaron las leyes de Punto Final y Obediencia Debida<sup>10</sup> y se reiniciaron los Juicios contra los represores de la dictadura y sus cómplices civiles. Además se celebró una iniciativa conjunta con Francia que puso en marcha la Convención contra la Desaparición Forzada de Personas. En el campo de la Justicia se procedió a la reestructuración de la Corte Suprema de Justicia.

Varesi (2013) analiza que el crecimiento logrado en el período ha sido posible por: la presencia de un contexto internacional que permitía revertir el deterioro secular de los términos de intercambio; el canje de la deuda externa y la expansión de la economía real.

En cuatro años:

- 1) El salario mínimo pasó de \$ 450 hasta \$980 a fines de 2007.
- 2) Los Convenios Colectivos de Trabajo, que involucraban 3 millones de trabajadores a comienzos de 2002, ampararon 4,5 millones del sector privado en 2007.
- 3) En los inicios de 2003 las jubilaciones mínimas eran de 200 \$ mensuales y en agosto de 2007 de 596 \$ mensuales, pero quedaron por debajo de la línea de pobreza establecida por los organismos oficiales, que era de 923\$ en julio de 2007.
- 4) Se establecieron acuerdos de precios con los principales productores y comercializadores para intentar contener la inflación y se adjudicaron subsidios a agentes del capital concentrado para limitar el aumento de precios. La situación pudo equilibrarse pero en 2007 volvió a desatarse una fuerte presión inflacionaria que continúa.
- 5) Se devolvieron competencias a la Justicia Laboral para atender los reclamos de los trabajadores contra las empresas.

10. Las leyes de Obediencia Debida y Punto Final sancionadas en el gobierno de Raúl Alfonsín bajo la presión de los alzamientos militares de una facción del ejército, quitaron responsabilidades a las capas de las fuerzas represivas que estuvieren en condición de subalternos y cerraron el plazo para la presentación de las denuncias. Sólo fueron enjuiciados los comandantes de las tres fuerzas (Ejército, Marina y Aviación) que luego son indultados por el presidente Menem.

6) Se mantuvo (y se mantiene) una estructura tributaria regresiva basada principalmente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que es un impuesto al consumo, recae sobre el consumidor final y posee mayor peso sobre los ingresos de los sectores que menos recursos perciben. Esta continuidad del modelo regresivo “marca límites de la acción estatal en el primer período para transformar las condiciones de vida de los agentes subalternos” (VARESI, 2013, p. 206).

Se logró un sensible descenso de la pobreza que en octubre de 2002 afectaba al 57,5% de la población y descendió al 25,5% en el segundo semestre de 2006. En el mismo período la indigencia pasó del 27,5% al 8,7%, una disminución del 70%.

Si bien el conjunto de indicadores sociales mejoran respecto del cataclismo de 2002, la participación de los asalariados en la distribución funcional del ingreso es en 2006 (41,3%) aún inferior a la de 2001 (42,1%). Disminuyó también la participación del ingreso mixto (cuentapropistas y patrones de PyMES) que baja del 16,2% al 13,6% conllevando en total un aumento del excedente bruto de explotación del 41,8% en 2001 al 45,1% en 2006 (datos tomados de Lozano, 2008, citado por VARESI, 2013, p. 207).

Basualdo (2011), Varese (2013), Grijera (2013) identifican al período de gobierno de Néstor Kirchner (2002-2007) como una administración que configuró un nuevo modelo y un nuevo cuadro de relaciones de fuerza en el cual una fracción productivo-exportadora ha sido la principal beneficiaria de la pos convertibilidad. Si bien el capital financiero y las empresas de servicios privatizadas perdieron posiciones relativas, fueron compensadas parcialmente por distintos mecanismos. El Estado se constituyó como un actor fundamental en la movilización de recursos a través de distintos mecanismos de transferencias, buscando gestar un nuevo momento conciliatorio en la administración de la fase expansiva del ciclo económico.

La política del período se legitimó en el logro de una significativa reducción del desempleo ligado, en el período, al perfil más productivo puesto que el producto industrial aumentó en un 63,4% entre 2002 y 2007. Esta política de recuperación de empleo ligado a la industria contrasta como ruptura con el sesgo desindustrializador de los años 90. Finalizado el mandato de Néstor Kirchner le sucede su esposa, Cristina Fernández que gobierna en el período 2008-2011 y es reelegida por amplia mayoría para un segundo mandato (2012-2015).

Una de las primeras medidas del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner fue poner en marcha un sistema de retenciones móviles para las exportaciones sojeras en virtud del incremento inusitado del precio internacional de la soja. Enfrentaron esta medida no sólo los sectores agrarios latifundistas de la Sociedad Rural, sino otras

entidades que históricamente se habían conformado para defender los intereses de medianos y pequeños productores y de las cooperativas agrarias.

En marzo de 2008 estas organizaciones aglutinadas en la denominada 'Mesa de Enlace', ponen en marcha un conflicto que duró cuatro meses ocupando las rutas del país y provocando desabastecimiento de productos vitales en nombre de la 'Crisis del campo'.<sup>11</sup> La política expansiva del primer período también muestra sus dificultades en un contexto de crisis mundial con epicentro en los países centrales.

Desde 2003 políticas progresivas en materia de derechos humanos, educación, ingresos e integración latinoamericana pudieron desplegarse sin agudas confrontaciones. Pero a partir de 2008, frente a la pérdida de adhesiones al interior de la clase dominante y la conformación del alineamiento de derecha que ganará las elecciones de diputados y senadores en 2009, el kirchnerismo profundiza la estrategia de confrontación contra sus adversarios y procura recostarse más sobre los sectores productivos aliados y sobre las clases subalternas dando lugar a un 'Proceso de Radicalización Progresista' (VARESI, 2013, p. 214)

En este proceso las Políticas Sociales jugarán un papel central, en especial la estatización de los Fondos de Jubilación y la Asignación Universal por Hijo (AUH) que configuraron medidas progresivas de promoción de los sectores más castigados por el programa neoliberal.

Otra de las medidas a destacar en esta radicalización progresista, es la sanción de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 –Ley de medios–, una iniciativa democratizadora que apunta a la desconcentración y favorece la pluralidad de perspectivas mediante el reparto de licencias en tres tercios: uno para privados, otro estatal y un tercero para organizaciones sin fines de lucro (VARESI, 2013, p. 215-216). Con esta medida recrudece el enfrentamiento con los principales oligopolios mediáticos.

Se sancionaron leyes y se implementaron medidas políticas vinculadas al reconocimiento y la extensión de derechos entre las cuales destacamos la Ley de Matrimonio Igualitario y el acceso a la vivienda propia a través de Planes Federales y del Programa de Viviendas del Bicentenario.

Se reposiciona el Estado en el control de los recursos estratégicos para el desarrollo del país con la expropiación del 51% de las acciones de YPF<sup>12</sup> y la reimplantación de la regulación estatal en la producción, refinanciación y comercialización de hidrocarburos.

---

11. Basualdo (2011) explica que se buscó disciplinar al gobierno y obligarlo a continuar con el sistema de retenciones fijas, que permitió, a partir de la dictadura militar la vinculación de la producción agraria con la especulación financiera.

12. La empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales fue privatizada en la primera mitad de 1990 en etapas de privatizaciones de las áreas de explotación, refinerías, oleoductos, destilerías, flota y otros activos de la empresa, privatizando parcialmen-

Hasta fines de 2013 se desarrolló una estrategia comunicacional con protagonismo de la Presidenta y un discurso estructurado en torno a los logros de la 'década ganada', según la definición de la mandataria. El discurso reivindica la política, la participación ciudadana en la política con especial referencia a la juventud, destaca el papel del Estado en la construcción de soberanía e integración latinoamericana y promete sostener y profundizar el 'Modelo Nacional y Popular'.

Varesi (20013) analiza la profundización de la estrategia oficial de recuperar la confrontación en las calles y en las plazas para dar cauce a las políticas públicas. Sostiene que la confrontación puede ser analizada como una estrategia de acumulación primordial en la reacomodación de las fuerzas dominantes y subalternas pero advierte que no se avizora en el corto y mediano plazo una derrota definitiva o la cooptación de uno de los adversarios. Esta tesis es sostenida en estudios actuales que interrogan el fenómeno de la “crisis interburguesa” en el país.

### 2.3.1. Las estadísticas y los efectos de las políticas del período

Respecto de la situación salarial de los trabajadores la situación es la siguiente:

**TABLA N° 4: CATEGORÍAS SALARIALES DEL TOTAL DE LOS ASALARIADOS. ARGENTINA. AÑO 2012**

<b>Categorías Salariales</b>	<b>% del total de trabajadores por categoría</b>	<b>% de asalariados registrados</b>	<b>Ingreso promedio mensual total trabajadores</b>	<b>Ingreso promedio mensual asalariados registrados</b>
Menos de \$ 2.500	38,3	19,08	\$ 1.467	\$ 1.872
\$ 2.500 a \$ 3.000	12,9	15,25	\$ 2.912	\$ 2.918
\$ 3.001 a \$ 4.500	24,7	32,15	\$ 3.834	\$ 3.847
Más de \$ 4.500	24,2	33,53	\$ 7.048	\$ 7.086

Fuente: Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISyP) Argentina sobre los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, segundo semestre 2012. INDEC

---

te la propia YPF que quedó en manos del grupo REPSOL. La política de privatizaciones está exhaustivamente analizada en Gerchunoff, P. (1992) Las privatizaciones en la Argentina. Instituto Torcuato Di Tella. Argentina y Aspiazú, D. (1995) El Programa de Privatizaciones, en: Minsburg, N. y Valle, H. (coord.) Argentina hoy: crisis del modelo. Ediciones Letra Buena. Argentina.

El análisis realizado por la FISyP indica que:

- a) Los trabajadores asalariados registrados representan el 65,4% del total de trabajadores asalariados.
- b) El 40% del total de asalariados tiene empleos de menos de 35 horas semanales, indicando un problema de subocupación persistente.
- c) Casi el 40% de los trabajadores a tiempo completo percibe salarios menores a los \$3.000.
- d) El trabajo no registrado representa el 35% del total del trabajo en el país y afecta a 2,85 millones de trabajadores argentinos.
- e) El 51,2% de los trabajadores percibe un salario menor al valor de la Canasta Básica Total, que en 2012 fue de \$2.997. Están por debajo de la línea de pobreza el 38, 3% y en el límite el 12,9%.
- f) Más del 50% de los trabajadores asalariados en la Argentina ganan menos de \$3.000 pesos mensuales, y son 4,1 millones de trabajadores.

Los investigadores de FISyP destacan que son insuficientes los niveles salariales y que persiste la situación de empleo precario y/o no registrado, en el marco de un proceso de fuerte aumento del PBI y de recomposición de las ganancias empresariales, tanto de los sectores industriales como del sector financiero, agrícola, ganadero y minero.

Respecto de las tasas de Pobreza y de Indigencia<sup>13</sup> la situación es la siguiente:

- 1) La evolución de la tasa de pobreza muestra una fuerte tendencia decreciente en el período 2003-2007. A partir de allí, la aceleración de los precios conllevó menores ritmos de reducción. Pasó de afectar al 49,4% de la población en el tercer trimestre de 2003, al 19,9% de la población en el segundo trimestre de 2012. Siguen viviendo en condiciones de pobreza 7,7 millones de personas.
- 2) En el tercer trimestre de 2003 el 22,5% de la población vivía en condiciones de indigencia, porcentaje que se redujo al 4,3% en 2012. Para el mismo año las estadísticas indicaron que 1,8 millones de personas viven en situación de indigencia.<sup>14</sup>

A diferencia de lo ocurrido con los niveles de pobreza, la reducción de la tasa de indigencia ha sido más importante en el período 2008-2012. Se estima que la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y las actualizaciones posterior-

---

13. Tasa de pobreza es el porcentaje de personas cuyos ingresos son insuficientes para adquirir la Canasta Básica Total y Tasa de Indigencia muestra el porcentaje de personas cuyos ingresos son insuficientes para adquirir la Canasta Alimentaria Básica.

14. En 2012 la Canasta Básica Total se calculó en \$ 2.997 y la Canasta Alimentaria Básica en \$ 1.381.

res en el monto del beneficio, jugaron un papel relevante en la disminución operada (CIFRA-CTA, abril 2013).

### 2.3.2. La Política Social a partir de 2003. Enfoques e inscripciones

Como ya se ha indicado, en 2003 asume la presidencia de la Nación Argentina Néstor Kirchner y su hermana, Alicia Kirchner se hace cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Tomando distancia de la década anterior, el discurso inscribe a la Política Social a desarrollar en la perspectiva de la Inclusión Social como principio rector, en la integralidad de las políticas y en el papel activo del Estado.

Definieron a las Políticas Sociales Asistencialistas y Focalizadas como la contracara de la Justicia Social:

Agotada la concepción política neoliberal, la cuestión social tiene que ver con el trabajo, con el acceso de la ciudadanía a mejores niveles de vida y con la participación, lo que debe traducirse en políticas de integración articuladas y no focalizadas (Kirchner, A. *Políticas Sociales Integradas*, citado por HINTZE, 2007, p. 82).

Los miembros del gobierno definen al 'modelo' inaugurado en 2003 como un modelo productivo y de inclusión social, que replantea el vínculo Estado y Mercado rechazando, tanto el Estado mínimo de los años '90, como el Estado omnipresente desarrollado en parte del siglo XX. Proponen “que Estado y Mercado dejen de concebirse como un juego de suma cero y establezcan entre sí una relación virtuosa y de mutua complementariedad” (ABAL MEDINA, 2011, p. 118).<sup>15</sup>

Se plantea una recuperación de la Política Social como herramienta de fortalecimiento de derechos a la que se agrega la perspectiva de la integralidad y la capacidad de promover equidad territorial.

Los documentos oficiales indican que se ponía en marcha una Política Social preocupada por la inclusión y la integración social, promotora de oportunidades para crear activos patrimoniales, familiares y comunitarios (que fortalezcan el capital social). Se enunciaron como objetivos de Política Social los siguientes: promover el desarrollo humano enmarcado en un ideario social asociado a la equidad y los derechos; instalar capacidades y herramientas para superar las carencias materiales y de oportunidades; ejercitar la ética del compromiso desde un Estado que acompaña y articula la

---

15. Juan Manuel Abal Medina fue Secretario de la Gestión Pública de la Jefatura del Gabinete de Ministros de Argentina. La cita corresponde a su intervención en el III Foro de Pensamiento Social Estratégico de Ministros en Áreas Sociales convocado por la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD en 2011.

consolidación de la política con fuerte inversión social y favorecer una gestión asociada entre el Estado, la Sociedad Civil y el sector privado.<sup>16</sup>

La crítica a las políticas neoliberales, la recuperación de las capacidades regulatorias del Estado “reubican en la agenda pública la política social como cuestión, en el marco del debate acerca del piso de protección social” (GLUZ; RODRÍGUEZ MOYANO, 2013).

### **2.3.3. Sobre las medidas nacionales en materia de Política Social**

La administración de Néstor Kirchner reorganizó y articuló los distintos programas existentes desde la década anterior en tres Planes Nacionales: Plan de Seguridad Alimentaria - “El hambre más urgente”, agrupando las acciones de apoyo alimentario; Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra” cuyo objetivo era “promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios” y el Plan Familias por la Inclusión Social, que tiene aristas de articulación con la educación.

Se trata de un Plan de transferencia de ingresos a las familias pobres demandando la realización de controles de la salud y asistencia escolar de los hijos. Proporciona un ingreso no remunerativo y su “Componente de Promoción Familiar y Comunitaria Local”, incluye: apoyo escolar y considera actividades y modalidades educativas “facilitadoras” del acceso a los servicios educativos tales como: planes de “terminalidad educativa”, capacitación laboral y formación profesional. Estos planes están a cargo de instituciones oficiales y los “beneficiarios” reciben una asignación de \$50, si cumplen con la asistencia a los cursos elegidos.

El objetivo del Plan es proteger e integrar socialmente desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades para el ejercicio de los derechos básicos, a las familias en situación de vulnerabilidad o riesgo social con menores de 19 años a cargo.

A partir de 2007 el énfasis se pone en el objetivo de reparar los efectos de la exclusión social y una de las políticas más relevantes ha sido el establecimiento de una moratoria (Ley 25.994/2007) para que las personas que quedaron fuera del sistema de seguridad social puedan acceder al beneficio previsional de la jubilación. Amparados por la legislación más de dos millones de ciudadanos y ciudadanas accedieron a la jubilación mínima, pagando una cuota mínima durante 5 años. La cifra representa más del 45% del total de jubilados y pensionados del sistema (Roca y Bourquin, 2007, citado por GOLBERT, 2010, p. 176).

16. Enunciados, objetivos y principios han sido tomados de los Documentos Oficiales de la página del Ministerio de Desarrollo Social, [www.desarrollosocial.gov.ar/site/notas](http://www.desarrollosocial.gov.ar/site/notas) (acceso marzo y abril de 2011).

A continuación exponemos dos Políticas Sociales centrales tomadas en la primera administración de gobierno de la Presidenta Cristina Fernández: la estatización de las Administradoras de los Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP) y la Asignación Universal por Hijo (AUH).

### **2.3.3.1. Sobre la estatización de las AFJP**

En la primera gestión de la presidente Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) se sanciona la Ley 26.425 que eliminó el sistema de capitalización privada introducido por Menem-Cavallo en la década anterior, reinstituyendo como sistema único de la seguridad social el público de reparto. Se institucionaliza el Sistema Integrado Previsional Argentino –SIPA– basado “en la solidaridad inter e intrageneracional y en la equidad” (GOLBERT, 2010).

La estatización de las AFJP permitió transferir hacia el Estado el volumen de fondos acumulados, del orden de los \$ 97.000 millones y comenzar a recibir aportes anuales calculados entre 12.000 y 15.000 millones. Los objetivos fueron: fortalecer las cuentas fiscales para impulsar el plan anti-crisis, afrontar los pagos de la deuda pública que, para 2009, aumentaron a US\$ 20.000 millones y mantener el superávit fiscal (VARESI, 2013).

### **2.3.3.2. Sobre la Asignación Universal por Hijo (AUH)**

En octubre de 2009 mediante Decreto N° 1.602 del Poder Ejecutivo Nacional se instituye la Asignación Universal por Hijo para la protección social (AUH), medida que es encuadrada dentro de los derechos de la Seguridad Social. El Decreto introduce modificaciones a la Ley de Asignaciones Familiares, justificando en los considerandos la modificación. Argumenta que el marco del régimen nacional de asignaciones familiares es el más adecuado para complementar el sistema contributivo que comprende a los trabajadores asalariados formales con un sistema no contributivo. De esta manera se da el marco jurídico necesario para que la AUH sea un beneficio de pleno derecho, con financiamiento adecuado y fijado por ley (GOLBERT, 2010).

La AUH es una prestación monetaria no contributiva que reciben las familias con hijos hasta 18 años de edad y en el caso de hijos discapacitados, sin límite de edad. La reciben padres, tutores o curadores desocupados y aquellos empleados en la economía informal que perciben un salario menor al Mínimo Vita y Móvil (SMVyM). Cubre hasta 5 hijos por familia y está vinculada a dos condicionalidades: asistencia escolar de los niños y adolescentes a los niveles educativos obligatorios y controles anuales de salud. La asignación se fijó en 180 \$ en 2009 y en el año siguiente, 2010 se

incrementó un 22% pasando de 180 \$ a 220 \$ por menor y de 720\$ a 880\$ por hijo discapacitado. Se otorga de la siguiente manera: el 80% se percibe directamente y el 20% restante se deposita en una cuenta a nombre del titular. El monto acumulado puede ser retirado una vez al año si el titular certifica que el niño asistió a la escuela durante el ciclo escolar obligatorio y cumplió con el plan de vacunación y los controles sanitarios obligatorios.

Se ha conformado una Mesa Inter Ministerial para la coordinación de los procedimientos, integrada por los Ministerios de Salud, Desarrollo Social, Trabajo, Interior, Educación y por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). La política se financia con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de este último organismo.

El jefe de Gabinete de Ministros de ese período caracterizó a la política como:

- 1) orientada a la universalidad en tanto incluye en el régimen de asignaciones familiares a los grupos familiares desempleados y empleados en la economía informal, efectivizando la universalidad de la asignación básica familiar;
- 2) comprometida desde su carácter de universal de impedir las posibilidades de clientelismo, discrecionalidad o arbitrariedad en su distribución;
- 3) compatible con la política social centrada en la generación de empleo puesto que, a diferencia de otros planes sociales no genera un incentivo negativo para quienes se encuentren sin trabajo;
- 4) de carácter integral, en tanto diseñada desde una concepción de la pobreza que incluye no sólo la carencia de recursos materiales, “sino también la falta de preparación y de capacidades de las personas” (sic);
- 5) de carácter no contributivo “coherente con el enfoque de política social del gobierno que considera una responsabilidad del Estado atender la cuestión social de las personas en tanto sujetos portadores de derechos, es decir, ciudadanos” (ABAL MEDINA, 2011, p. 123-124).

Estudios disponibles (HINTZE, 2007; BARRIENTOS, 2012; VARESI, 2013; GLUZ, RODRÍGUEZ MOYANO, 2013) evalúan a la AUH como una política central impulsada en el contexto de crisis mundial, con una clara orientación hacia las clases subalternas. Identifican que se logran efectos positivos en las condiciones de vida de las familias y que ha contribuido a mejorar los indicadores sociales: reducción de la pobreza, indigencia y desigualdad. Se identifica como un problema realizar una evaluación de su magnitud, tanto porque las cifras provistas y los trabajos de análisis sobre la misma aún son limitados, como por la pérdida de confianza en los índices de precios desarrollados por el INDEC. La AUH moviliza recursos que representan el 0,6% del PBI convirtiéndose en el plan que involucra mayores recursos en relación al producto de una economía de toda

América Latina. Los requisitos para la percepción de la AUH han tenido visibles impactos positivos en el corto plazo: aumento de la matrícula escolar de un 25% en 2010 y aumento en la inscripción en el seguro médico estatal Plan Nacer del 40%.

Hay coincidencias en afirmar que la AUH resulta una política clave en la estrategia de alianza con las clases subalternas, luego de las derrotas sufridas por el gobierno, tanto en el conflicto del campo como a nivel electoral en las elecciones de junio de 2009. Podrían encontrarse claves en la política respecto de su contribución, entre otros factores, al triunfo electoral de octubre de 2011 en el que la actual presidenta fue reelecta con el 54% de los votos.

#### **2.3.4. Balances de proceso del denominado 'ciclo kirchnerista'.**

Interpretamos que uno de los límites estructurales para el desarrollo con justicia social, lo constituye el predominio del capital extranjero solidificado en virtud del radical proceso de transferencia de capital, que comenzó en la década de 1990 y que sigue predominando en el conjunto de actividades económicas. Como advierte Basualdo (2011), se trata de una situación que “exige avanzar en definiciones al respecto, de lo contrario se estaría consolidando el planteo basado en un capitalismo asociado lo cual cuestionaría la sustentabilidad de una elevada participación de los asalariados en el ingreso” (p. 187). Una estructura de profunda extranjerización y concentración económica ha constituido un sujeto dominante muy distinto a la 'burguesía nacional' apelada en el discurso oficial. Por tanto, la propuesta en torno a la alianza entre la fracción productiva del capital y los trabajadores (posición histórica del peronismo), encuentra límites objetivos en los rasgos estructurales del capital productivo en la Argentina actual, que privilegia una orientación exportadora.

La orientación exportadora genera un impulso a la dinámica inflacionaria principalmente en alimentos, puesto que los empresarios tienden a poner los precios en el mercado interno a niveles similares a los que pueden conseguir en el externo. Además, la lógica exportadora interpreta al salario como un costo que debe ser limitado en pos de aumentar la competitividad internacional y los márgenes de ganancia<sup>17</sup>. Esta lógica, antagónica a la consideración del salario como una condición fundamental para la realización del capital, obtura la posibilidad de desarrollo del mercado interno basado en el consumo popular (BASUALDO, 2011; VARESI, 2013).

---

17. “A partir de 2008 el Gobierno perdió el rumbo. No se sabe para donde va. La Argentina tiene un gran potencial pero está muy mal gestionada. A partir de 2008 la competitividad comenzó a caer”. Declaraciones de Paolo Rocca, Grupo Techint, al diario Página 12, el 6 de septiembre de 2012.

Y otro de los problemas graves es el de los Recursos Naturales, que ocupan un lugar clave en el modelo de desarrollo y se encuentran extranjerizados y depredados por lógicas que privilegian la consecución de máxima ganancia en el corto plazo por sobre la preservación de los recursos.

Se ha agudizado la confrontación gobierno-oposición de derecha, oposición entre un modelo neodesarrollista y una reacción neoliberal provocando una doble tensión.

- 1) Una tensión restrictiva en la que la polarización actual pueda conducir a la reformulación del bipartidismo, dificultando la emergencia y desarrollo de opciones basadas en las clases subalternas con proyecciones más transformadoras que pudieran aportar en la conformación de un proyecto de orientación socialista.
- 2) Una tensión expansiva en la que se da la posibilidad, desde el conjunto de organizaciones de las clases subalternas, de promover mejoras aprovechando el espacio abierto por la crisis interburguesa (VARESI, 2013).

### **2.3.5. Inscripción y caracterización histórico-política del gobierno nacional en el período actual**

Desde el comienzo las administraciones kirchneristas se han inscripto en la línea de las experiencias de los Nacionalismos Populares Latinoamericanos que en la Argentina expresó Juan Domingo Perón en las décadas de 1940 y 1950 y en el proyecto político que ganó las elecciones de marzo de 1973 con Héctor Cámpora.<sup>18</sup>

Un documento del Grupo de Trabajo sobre Economía Mundial, Corporaciones Transnacionales y Economías de CLACSO, presentado con el título de 'Declaración' en el año 2009 y citado por VARESI (2013), identifica y caracteriza tres proyectos político-económicos de gobierno en América Latina hoy:

- 1) Un proyecto centrado en la utilización de la crisis por parte de las clases dominantes y la derecha latinoamericana, para imponer un nuevo ciclo de reformas neoliberales que permita profundizar la transnacionalización y la desnacionalización de las economías, imponer un régimen de incentivos extremos al gran capital

18. Los Nacionalismos Populares o Populismos según las distintas miradas, tienen lugar en diversos países latinoamericanos en los 40 y 50, con Lázaro Cárdenas en México, Getulio Vargas en Brasil y –como señaláramos– Perón en Argentina. La década de 1950 finaliza con la experiencia de la revolución cubana. En las décadas de 1960 y 1970 se desarrollan en América Latina una serie de experiencias políticas, en muchos casos efímeras, que cubrieron una amplia gama de posturas nacionalistas y populares: Velasco Alvarado en Perú, Torrijos en Panamá (1968), Torres en Bolivia (1970), Rodríguez Jara en Ecuador (1972), Cámpora en Argentina (1973). La Unidad Popular en Chile (1970) tiene otro carácter pero se liga a la corriente de denuncia de la dependencia y lucha por la liberación en América Latina, con orientación socialista y convicción de construcción del socialismo desde el Estado. Parece necesario retomar el análisis de estos dos ciclos latinoamericanos e interrogarlos a la luz de la coyuntura actual.

y proseguir con el proceso de redistribución regresiva de los ingresos. Se trata de un Proyecto asociado a la estrategia geopolítica de EEUU para América Latina.

2) Otro tipo de Proyecto Político es el de los gobiernos que, sin pretender producir en lo sustancial una ruptura explícita con las políticas neoliberales, imponen cambios de acento y nuevos énfasis, tanto en materia social como en políticas de producción. Se trata de los proyectos posneoliberales que se inscriben dentro de una línea neodesarrollista, confían en las posibilidades del capitalismo productivo y nacional, con altos incentivos a la inversión extranjera, y sin compromisos a fondo con políticas redistributivas.

3) Y también se expresan Proyectos Político económicos de los gobiernos basados en una importante movilización social y popular, con una voluntad expresa de cambio, a favor de una ruptura con las políticas hasta ahora imperantes, en defensa de un proyecto de soberanía, autodeterminación y de nuevo entendimiento de la economía y de la integración de la región y los pueblos (p. 197-198).

El segundo tipo caracteriza la inscripción del gobierno en Argentina hoy, que no es fija, que irá moviéndose en la propia dinámica de lo social, de las limitaciones estructurales y las posibilidades coyunturales, en la propia disputa de los intereses de clase por la distribución y la batalla cultural por el reconocimiento, la profundización y extensión de derechos. Y un lugar destacado en esta puja lo ocupan las Políticas Sociales que en principio, deberían interrogarse desde sus orientaciones mercantilizadoras o desmercantilizadoras y desde su compromiso con los Derechos Humanos.

#### **2.4. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN ESTA COYUNTURA**

Se observa a partir de los primeros años del 2000 un enfoque de Política Social impulsado por una nueva categoría de protecciones diseñadas como mega-intervenciones de alcance nacional, centradas en las Transferencias Condicionadas de Rentas a los hogares pobres.

Se trata de una prestación monetaria específica a las unidades familiares que reúnen un conjunto de características que las ubican como “pobres”, según criterios previamente definidos. La recepción de estas transferencias está pautada por una serie de contrapartidas, en la mayoría de los casos relacionadas con la realización de controles sanitarios a las embarazadas y los menores de edad, así como la asistencia de éstos últimos a los centros educativos.

Esta modalidad de prestaciones es analizada desde el cambio de perspectiva ideológica en el tratamiento de la pobreza y en las responsabilidades del Estado de intervención directa para resolverla/mitigarla, superando las concepciones de fundamentalismo de mercado y de pobreza como déficit individual o sectorial. Es el Estado el que asume parte de la responsabilidad en el mejoramiento de estas situaciones, transfiriendo a ciertos segmentos sociales recursos monetarios que tienden a provenir del presupuesto público nacional.

Estudiosos del tema consideran que el establecimiento de estas medidas públicas relacionadas con los servicios de Salud y Educación expresan un esfuerzo por integrar distintos bienes sectoriales y confían en que esta perspectiva contribuya a dar cierto grado de racionalización a los fragmentados sistemas de provisión social que caracterizan a los países de América Latina (Barba; Cohen, 2011).

Desde una perspectiva gramsciana y ubicando como eje de análisis las modificaciones que acompañan en la coyuntura el modelo societario del capitalismo, Neves (2005) coloca estos cambios de perspectivas en el proyecto capitalista neoliberal de la Tercera Vía en el movimiento político internacional de ‘Gobernanza Progresista’, que –negando el conflicto de clases sociales y por ende, las relaciones de explotación y dominación– promueve:

una sociabilidad basada en la democracia formal, o sea, en la “conciliación” de intereses de grupos “plurales”, en la alternancia de poder entre partidos políticos “renovados”, en la auto-organización y comprometimiento de la población con las cuestiones ligadas a sus localidades, en el trabajo voluntario y en la ideología de la responsabilidad social de las empresas y de la sociedad como un todo (p. 19).

En la misma perspectiva, Melo (2005) plantea que los Organismos Internacionales continúan siendo el frente de defensa y conducción de los intereses sociales del capitalismo mundial y que, desde fines de 1990 han tenido que plantear la necesidad de ‘superar’ efectos no deseados del neoliberalismo proponiendo otra dirección y ritmo a sus acciones de planeamiento social (p. 71).

Entre los organismos internacionales que tienen un rol central en la producción de documentos de investigación y discusión para implementar proyectos a ser financiados en los países de América Latina, está el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que es el agente rector de la política de JE que es nuestro objeto de estudio.

En 2011 el Subsecretario general de la ONU y Director Regional para América Latina y el Caribe del PNUD planteó que la crisis económica continúa en el centro de las preocupaciones y que la tarea prioritaria es “implementar esquemas de protección social que sean capaces de cuidar a los más vulnerables en los momentos de crisis” (MUÑOZ, 2011, p. 16).

El III Foro de Pensamiento Social y Estratégico en 2011, organizado por el PNUD convocó a Ministros del Área Social de distintos países latinoamericanos a debatir la cuestión de cómo los países están enfrentando la crisis y a profundizar en el conocimiento de la región en materia de desarrollo, de lucha contra la pobreza y de cumplimiento de los objetivos de Desarrollo del Milenio.

Se coincide en el desarrollo de “una nueva generación de políticas sociales” con las directrices que se habían acordado en 2009, a saber:

- 1) Enmarcar a las políticas y a los programas sociales en un enfoque de Derechos, no de mera asistencia. El enfoque obliga a los Estados a cumplir con sus obligaciones legales y constitucionales para asegurar los derechos básicos consagrados.
- 2) Los receptores de las políticas son ciudadanos –no 'beneficiarios'–, a los que se le 'reintegran' derechos.
- 3) Las políticas deben fijar objetivamente los parámetros requeridos para poder acceder a ellas y quienes los reúnan podrán reclamar, 'incluso legalmente', su inclusión en las mismas.
- 4) Los programas establecen obligaciones de contrapartida de los ciudadanos. Cuando los niños son los 'asistidos' las familias deben garantizar la asistencia y el rendimiento escolar, y el cumplimiento del programa de vacunas y otras políticas de salud preventiva.
- 5) El Estado debe ampliar o generar los servicios de salud y educación necesarios para que las familias cumplan con las exigencias del programa
- 6) El sujeto de las nuevas Políticas Sociales es el núcleo familiar, y los programas se entienden como contratos Estado-Familia, con obligaciones para ambas partes.
- 7) Las políticas tienen un enfoque territorial y deben ser de carácter descentralizado. Los municipios y gobiernos regionales son los ejecutores.
- 8) Se debe aumentar la participación de la comunidad en la gestión, monitoreo y evaluación de las políticas y programas.
- 9) Las políticas incluyen acuerdos de colaboración público-privado y se organizan incluyendo alianzas estratégicas con empresas socialmente responsables.
- 10) Debe aumentarse el papel de las organizaciones no gubernamentales en la ejecución o en la cooperación con las políticas sociales.
- 11) Organizar paulatinamente una gestión interinstitucional.
- 12) Coordinar estrechamente las políticas sociales con las políticas económicas.
- 13) El enfoque debe atender los problemas de cobertura y también los problemas cualitativos relacionados con la calidad de los productos generados y con la sostenibilidad de los logros alcanzados.

14) Las políticas sociales deben operar más activamente en el campo de creación de 'legitimidad', difundiendo ampliamente acciones y resultados.

15) Deben avanzar hacia una 'cultura de transparencia' colocando toda la información, incluida la presupuestaria al alcance de toda la sociedad (KLIKSBURG, 2011).

Este conjunto de directrices, orientadas a la nueva generación de Políticas Sociales en América Latina, promueve enfrentar la pobreza y abordar 'el gran reto de la desigualdad' en la región.

El enfoque indica que se orienta un modelo de expansión de la asistencia social vinculado con la concepción de ciudadanía, puesto que "(...) hoy la ciudadanía y la necesidad constituyen las principales bases del derecho a acceder a los programas de asistencia social (...)" (BARRIENTOS, 2012).

Son Políticas de Asistencia Social en tanto hay una desvinculación con el acceso a la protección social del empleo formal, acceso que continúa limitado. Y es esta característica de no vinculación la que diferencia la Asistencia Social –que incluye programas financiados mediante impuestos con el objetivo de combatir la pobreza y la vulnerabilidad– de la Seguridad Social que remite a la protección contra contingencias relacionadas con el trabajo y el ciclo de vida por parte de instituciones basadas en las contribuciones o en el pago de primas.

Pero también se identifica que en algunos países del Cono Sur (específicamente Argentina y Uruguay) se ha iniciado un proceso de conversión que combina propuestas de transferencia condicionada de ingresos, con mecanismos típicos de la Seguridad Social. En este sentido se readecuaron algunos de los tradicionales instrumentos de bienestar, como las asignaciones familiares –que en el pasado reciente correspondía sólo a los trabajadores formales–, en protecciones especiales para poblaciones que padecen insuficiencia de ingresos y mantienen un vínculo informal con el mercado de empleo. Bajo estos parámetros políticos se concibió la Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina y la Asignación Familiar del Plan de Equidad en Uruguay (HINTZE, 2007; BARRIENTOS, 2012).

La Ministra Coordinadora de Desarrollo Social de Ecuador declaró que "en el caso ecuatoriano se han comenzado a establecer reformas y avances en la política social en general. Se ha establecido un esquema de transferencias monetarias y planteado el desafío de pasar de la protección y la asistencia hacia la seguridad social, con derechos a seguridad social de no contribuyentes, en adición del concepto de inclusión económica de los sectores más vulnerables de la población" (SÁNCHEZ, 2011, p. 83). Destacan que este tipo de protección social que extiende beneficios propios del ámbito laboral a otros grupos sociales, contribuye a debilitar los efectos de estigmatización

que producen las medidas focalizadas de cuño neoliberal dirigidas a identificar, caracterizar y compensar a los pobres.

Se identifican tres “tipos ideales” de programas de asistencia social en países en vías de desarrollo:

- a) programas de transferencias puros que proveen dinero en efectivo a hogares en situación de pobreza extrema, como las pensiones no contributivas.
- b) programas de transferencias condicionadas desde un enfoque de desarrollo humano, que ofrecen a los hogares participantes transferencias directas de ingresos vinculadas a condiciones de utilización de los servicios, especialmente de salud, educación y nutrición (cumplimiento de controles sanitarios, de programas de vacunación obligatorios, de asistencia escolar, etc.).
- c) programas integrados de combate a la pobreza que ofrecen específicas transferencias y acceso preferencial a servicios para cubrir una serie de déficit (BARRIENTOS, 2012).<sup>19</sup>

Los tipos ideales descritos se relacionan con diferentes visiones respecto de las causas que subyacen a la pobreza, a saber: la pobreza como falta de ingresos; como déficits multidimensionales; como déficits multidimensionales y exclusión social.

Se asocia el incremento de la asistencia social al giro a la izquierda de la política latinoamericana que siguió a la consolidación de las democracias y a las reformas neoliberales. Se explica que es necesario enfrentar, desde otros parámetros la 'Deuda Social' como legado de los ajustes estructurales y de las dictaduras latinoamericanas. Hacer frente a los graves déficits de protección social es un objetivo explícito de las coaliciones de centroizquierda, por cuanto:

La expansión de los programas sociales es un medio apropiado para hacer frente a la pobreza, la exclusión y la cohesión social, especialmente en un contexto en que las coaliciones gobernantes cuentan con poco margen para transformar las políticas macroeconómicas o las políticas del mercado de trabajo (BARRIENTOS, 2012, p. 73).

Son estos límites contextuales y estructurales los que ayudan a interpretar el carácter dual de las Transferencias Condicionadas de Renta que combinan rasgos de las estrategias neoliberales con principios de intervención estatal.

Los aspectos neoliberales están presentes en: la focalización de su operativa en categorías poblacionales en lugar de grupos organizados; en la disociación entre

<sup>19</sup>. En el caso de la provincia de Río Negro, respecto de las familias que habitan en zonas de meseta y cordillera, la provisión de leña durante los meses invernales como la asistencia con forrajes para sus animales son ejemplos de este tipo de transferencias.

beneficios otorgados y dinámica del mercado de empleo, lo que refuerza la emergencia de reclamos dispersos; en la generalización de ciertas obligaciones para la recepción de la renta, lo que debilita su categoría de derechos sociales; en el enfoque de pobreza utilizado, que asocia ese fenómeno con la falta de capital humano (aspecto que explica los condicionamientos establecidos para percibir las TCR) y omite así la problemática de la distribución de la riqueza; y en el bajo costo financiero que implica la puesta en práctica de estas medidas (el promedio para América Latina se ubica en el orden del 0,30% del PBI anual y en Argentina fue del orden del 0,80% en el año 2002).

Los principios intervencionistas que caracterizaron el rol de principalidad del estado con funciones sociales se advierten en: la obligación del Estado, estipulada por ley, de ofrecer bienes sociales esenciales –educación y salud– con el fin de tornar exigibles las contrapartidas previstas; la necesidad de garantizar un mínimo de calidad de las prestaciones brindadas, de modo que las obligaciones generen cierto impacto en términos de inversión de capital humano; el desarrollo de sistemas de información social para facilitar el acceso a los servicios públicos instalados; la mejora de las funciones regulatorias en torno de la oferta social (MIDAGLIA, 2012).

## **2.5. LÍMITES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN SOCIEDADES DESIGUALES Y EXIGENCIAS DE JUSTICIA: REFLEXIONES Y PREOCUPACIONES**

A modo de reflexión y habiendo desarrollado los enfoques y las medidas de Política Social en el país, entendemos necesario señalar tres cuestiones que a nuestro juicio deberían estar presentes en el debate y en el diseño de Política Social en general y Política Educativa en particular, relacionados también con el debate universalización - focalización. Estas cuestiones se plantean como relaciones entre la Política Social y Educativa y los derechos:

- 1) al trabajo productivo, dimensión material –económica– de la integración social;
- 2) a la distribución y redistribución justa de la riqueza socialmente producida y al reconocimiento de las diversas identidades;
- 3) sociales (salud, educación, trabajo, que incluyen los derechos económicos y culturales) interpretados como derechos exigibles en tanto su contenido son las necesidades sociales.

Un límite duro de estos programas, que afecta sensiblemente las posibilidades que contiene y promueve la educación, radica principalmente en la ausencia de nexos con las prestaciones provenientes del ámbito laboral y en su carácter de protección

estrictamente focalizada en poblaciones en situación de pobreza, carácter que permite sostener actitudes de estigmatización.

La distribución de renta sin vinculación con los ingresos por salarios no sólo margina a los individuos de las actividades productivas y creativas, sino que precariza la prestación, en la medida en que la autonomiza del clásico conflicto redistributivo. No existen razones sustantivas para que la transferencia monetaria no se asemeje a las viejas ayudas públicas de perfil asistencial, disimuladas con el barniz del nuevo siglo, en tanto ella no se enmarca en la esfera laboral o entre las funciones secundarias de los Estados modernos (sanitarias y educativas) (MIDAGLIA, 2012, p. 85).

Se impone la pregunta respecto de las posibilidades y los límites de una Política Social que aún con todos los avances expuestos respecto de la superación del enfoque neoliberal, conserva límites estructurales profundos para avanzar hacia una mayor democracia económica, con políticas de promoción del trabajo como soporte clave de inscripción social.

La producción de bienestar en las sociedades occidentales ha demostrado que la función primaria de las políticas sociales es la redistribución socioeconómica, que se alcanza a través de estrategias universales respaldadas por actores colectivos. El resto de las iniciativas públicas tienden a ser subsidiarias en la estructuración del sistema de protección, ya sea ajustando la provisión social a nuevos riesgos, ocupando vacíos de intervención o introduciendo innovaciones sectoriales, entre los diversos papeles que pueden desempeñar (BARRIENTOS, 2012).

Otra cuestión fundamental para ampliar las perspectivas de una Política Social y Educativa Justa es incorporar el planteo del reconocimiento. Fraser (2001) identifica en la lucha por el reconocimiento la forma paradigmática de conflicto político a fines del siglo XX y reflexiona sobre conflictos “pos-socialistas” en los que “identidades grupales sustituyen intereses de clase como principal incentivo para la movilización política (en una época en la que) la dominación cultural suplanta a la explotación como la injusticia fundamental” (FRASER, 2001, p. 245).

No corresponde la generalización, pero es plausible considerar, atento a la historia política y social que en Argentina, las luchas por el reconocimiento de las diferencias se expresan junto a las luchas por la distribución, en la denuncia de la dominación cultural y la explotación económica, imponiendo, en clave de Fraser el imperativo de:

encarar una nueva tarea intelectual y práctica: la de desarrollar una teoría crítica del reconocimiento, una teoría que identifique y defienda una política cultural de la diferencia que pueda ser coherentemente combinada con la política social de la igualdad. (...) Al formular este proyecto asumo el hecho de que la justicia requiere hoy tanto del reconocimiento como de la redistribución. (...) Mi objetivo más amplio es conectar dos problemáticas políticas

que son habitualmente dissociadas, pues sólo mediante la reintegración del reconocimiento y de la redistribución, se puede llegar a un cuadro adecuado a las demandas de nuestro tiempo (FRASER, 2001, p. 245-246, traducción propia).

El desafío de combinar una política social de la igualdad, una política económica de distribución justa y una política cultural de la diferencia, es el desafío de colocar en una relación humanista igualdad y libertad, lo común y lo diverso, ética y justicia social. Y la tercera cuestión a la que hacemos referencia parte de considerar que una política social y educativa justa debería considerar a la educación como una necesidad y un derecho social.

Heller (1998) en un trabajo de teorización sobre la categoría de necesidades sociales -humanas basado en las obras de Marx, argumenta que las necesidades sociales son necesidades de los hombres producidas socialmente y de valor positivo. Destaca que hay una acepción marxista de las necesidades sociales, basada en una interpretación no económica que expresa el hecho de que los hombres tienen necesidades no sólo producidas socialmente, sino susceptibles de satisfacción mediante la creación de instituciones sociales (p. 83-84).

Se ubica aquí la educación como necesidad humana que exige ser atendida y cuyo fin es 'el hombre mismo', en una necesidad de invertir la ecuación capitalista entre medio y fin, en la que el hombre es un medio que sirve a los intereses y necesidades de los que dominan. Entonces la educación en su carácter de necesidad humana puede tener el potencial de colocar la atención en el ser humano, humanizando las necesidades humanas (p. 63-64). Con base en este encuadre teórico interpretamos que las políticas sociales y educativas que empobrecen las necesidades y las capacidades humanas por medio de su reducción y homogeneización, significan privación de la participación en la decisión sobre los asuntos sociales.

Continuando con las reflexiones respecto de política social, política educativa y derecho, planteamos que el concepto de Necesidad Humana debe vincularse al de Derecho Social en la concepción de la Política Pública.

Los Derechos Sociales son caracterizados como un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte del Estado en la que las obligaciones positivas revisten una importancia simbólica mayor (ABRAMOVICH, COURTIS, 2002, p. 25). Estos autores señalan que la faceta más estructurante de los Derechos Sociales son las obligaciones de hacer por parte del Estado constituyendo también derechos - prestación. El Derecho a la Educación como parte de los Derechos Sociales conlleva la obligación estatal de sostener la educación pública y también la obligación estatal de no privar a nadie de la educación ni de ofrecer selectivamente 'raciones' de educación empobrecida.

Para los Derechos Sociales la prestación estatal representa el contenido esencial del derecho y la intervención estatal tiene lugar en todas y en cada una de las veces que el derecho es ejercido y la inexistencia de prestación estatal supone automáticamente la denegación del derecho (p. 25).

Expuestas las reflexiones sobre los límites de la Política Social y Educativa en la actualidad y situándonos también en una dimensión propositiva de análisis, entendemos que las huellas del pasado reciente y su vinculación con la historia de explotación y dominación de largo tiempo deben ser 'sacudidas' para la comprensión social respecto del derecho que tenemos, en tanto iguales en la condición humana, al trabajo protegido, a la dignidad de la retribución justa por nuestro trabajo, al reconocimiento de nuestras singularidades y de nuestros derechos.

Si la educación pública no pone el eje en formar sujetos de derecho con autonomía y responsabilidad social, la focalización como modelo de política educativa, producirá mayor discriminación social y esta afirmación vale también para el universalismo de carácter homogeneizador. Tanto la focalización recostada en la selección de los pobres a ser adaptados como el universalismo homogeneizador recostado en el principio liberal de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y logro según méritos individuales, constituyen modelos socio-educativos de reproducción de la desigualdad social.

Es una tarea fundamental indagar límites y posibilidades de la política, interrogar cómo se producen en los niveles macro-estructurales y micro institucionales, preguntar respecto de las concepciones y finalidades de la Política Social en general y de la Política Educativa en particular, como campo de ejercicio de los Derechos Humanos y como posibilidad de Justicia Social.

En este estudio se trata de preguntar por la relación de la medida focalizada en educación y sus aportes a la construcción de la autoestima, la sensibilidad y la conciencia social del otro como un igual y diverso al mismo tiempo y a la autonomía para interrogar, analizar, interpretar, comprender y transformar la realidad social, reiteramos, por sus límites y posibilidades respecto de la relación enunciada.

### 3. CAPÍTULO III: DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA DE ESCUELAS DE JORNADA EXTENDIDA

#### JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LA POLÍTICA

Aún cuando en la década de 1990 se implementaron en muchas provincias programas focalizados, las acciones y movilizaciones de docentes y padres organizados y coordinados resistieron en Río Negro la implementación de la estructura académica consagrada por la Ley Federal de Educación (LFE) N° 24.149, sancionada en 1993. En la segunda mitad de la década, las administraciones de gobierno pusieron el eje en el ajuste estructural del sector educación y en la clausura de proyectos y experiencias diseñados e implementados por colectivos docentes provinciales apoyados por el gremio docente provincial y nacional y en diálogo con las instituciones formadoras de docentes que actuaban en la provincia.

Las experiencias educativas innovadoras, como el Programa de Escuelas de Jornada Completa y los proyectos de Escuelas Modalizadas de Meseta y Cordillera<sup>1</sup>, además de construirse participativamente fueron proyectos pedagógicos que planificaron e implementaron nuevas formas de organización institucional, del trabajo docente y construcciones curriculares orientadas teórica y prácticamente en una direccionalidad de calidad y democracia educativa. En el marco del proceso de ajuste estructural del sector educación fueron anuladas sin ningún tipo de fundamentación pedagógica por autoridades del Poder Ejecutivo Provincial sin que los responsables del gobierno de la educación formularan otras propuestas de readecuaciones organizacionales y curriculares para los escolares definidos como vulnerables o en riesgo social.

Como Programa experimental y focalizado se anuncia en 2006 la extensión de la Jornada Escolar que sería implementada con fondos provenientes de un préstamo del BID. La política de carácter focalizado se anuncia en un contexto en el que la retórica gubernamental sobre educación enfatiza el principio de Inclusión Educativa reconociendo que "(...) la realidad nos muestra que en Río Negro hay muchos alumnos que se encuentran en situaciones de riesgo social y ven limitado su acceso al capital cultural, lo que se constituye en un factor de desigualdad" (Anexo I Resolución 787/06 del CPE).

---

1. Se trató de Políticas Educativas diseñadas participativamente por docentes, directivos y supervisores del Nivel Primario de Educación, que trabajaban en escuelas de zonas rurales cercanas a las ciudades más pobladas de la provincia, en barrios periféricos y en escuelas rurales alejadas de centros urbanos y situadas en geografías de difícil acceso, climas rigurosos y aislamiento poblacional. Si bien fueron aprobadas por Ley de la Legislatura Provincial en la segunda mitad de 1980, fueron derogadas por Resolución del Poder Ejecutivo (presidente y vocales gubernamentales del CPE) en la década de 1990.

La política es financiada por el BID, organismo que en documentos de balance de las reformas Neoliberales de 1990 reconoce limitaciones pero enfatiza la necesidad de afianzar y desarrollar las orientaciones del modelo y las opciones de política que “han probado ser válidas para mejorar la efectividad de las escuelas” (GAJARDO, 1999, p. 28). Destaca la importancia de desarrollar “la focalización de las acciones para lograr una distribución más equitativa de las oportunidades y una provisión educativa que discrimine en favor de los más pobres y vulnerables” y “la mejoría de la calidad, mediante la provisión de insumos, el aumento de horas clase, la renovación de los métodos y técnicas de enseñanza y la focalización del trabajo docente en los niños de bajo rendimiento para mejorar sus logros académicos” (GAJARDO, 1999, p. 28). Argumentos de 1990 provistos por los expertos del BID son tomados en 2006 por el gobierno de Río Negro para implementar una política focalizada.

Creemos necesario investigar esta política por las siguientes razones:

- 1) Se anuncia como Experimental y Focalizada pero orientada al objetivo de lograr la Inclusión Educativa de los escolares que continúan definiéndose como vulnerables;
- 2) La Jornada Extendida (a partir de aquí JE) se propuso como programa focalizado y como opción de política en el marco de las reformas neoliberales afirmando que era una de las políticas más adecuadas para lograr objetivos de equidad. El aumento de horas clase en el nivel básico de educación se argumentó, permitiría la focalización del trabajo docente en los niños de bajo rendimiento para mejorar sus logros académicos (ALVAREZ, 1997);
- 3) Se implementa bajo las regulaciones y monitoreos fijados por el BID, organismo que financia la política. En la actualidad el BID continúa sosteniendo la validez del modelo neoliberal de reforma educativa puesto que interpreta que las reformas de los noventa dejaron un legado institucional mínimo pero no despreciable sobre el que la ‘nueva ola’ de políticas educativas debe construirse, reenfocando el trabajo docente y poniendo en un sitio justo el papel de la *accountability* (‘responsabilidad’)<sup>2</sup>
- 4) Se implementa en el Nivel Primario de Educación que históricamente tuvo un patrón universal en la organización del tiempo escolar y, por ende, en las dedicaciones horarias de los docentes.

La Política de JE definida como de Inclusión Educativa de los sectores vulnerables, se instala en un Sistema Educativo Provincial que tiene una historia y en una coyuntura

---

2. Es la posición de Juan Carlos Navarro Especialista Principal en Ciencia y Tecnología del BID, expuesta en la presentación del libro de Gustavo Iaies quien coordinó los encuentros del “Diálogo Regional de Políticas Educativas” patrocinado por el BID y que reunió a los viceministros de educación de la región entre 2002 y 2005.

específica, dimensiones de análisis que es necesario recuperar para poder analizarla, interpretarla y comprenderla con mayor rigurosidad.

### **3.1. POLÍTICA EDUCATIVA PROVINCIAL: DEL IDEARIO DEMOCRÁTICO AL AJUSTE ESTRUCTURAL**

Río Negro se institucionalizó como provincia en el año 1958<sup>3</sup> y una de las preocupaciones de la Convención Constituyente que fundó las bases legales de la nueva jurisdicción, fue la organización de un Sistema Educativo Provincial con escuelas públicas en todo el territorio para superar el atraso educativo que había provocado la poca o nula atención que había prestado el Estado Nacional a las necesidades de los pobladores del, hasta entonces, territorio nacional. En el momento fundacional la educación pública se interpretó como un derecho y una herramienta de desarrollo social con carácter de gratuita, universal y laica y se consagró como responsabilidad del Estado con función docente.

Hasta 1966 las distintas administraciones gubernamentales mantuvieron un gobierno colegiado de la educación, respetando la Constitución Provincial de 1957, que estableció como gobierno de la educación la estructura colegiada del Consejo con participación de representantes del poder ejecutivo y un representante por los docentes provinciales, organismo con competencias para decidir la Política Educativa. También promovieron un corpus orgánico de legislación educativa que incluyó: la creación de Escuelas Hogares en las zonas rurales Ley N° 23 (1959), la sanción del Estatuto del Docente de Río Negro (1959) y la Ley Orgánica Provincial N° 227 (1961). El objetivo de la política educativa jurisdiccional del período fue llevar la escuela pública –el “foco cultural”– a todos los rincones de la provincia.

Esta línea de desarrollo del Sistema Educativo Provincial, fue interrumpida por las dictaduras militares y retomada con otros contenidos, por el gobierno constitucional elegido a fines de 1983.<sup>4</sup>

El gobierno constitucional que asume el 10 de diciembre de 1983 declaró que el objetivo central de la política educativa debía ser la democratización de la educación para contribuir a democratizar la sociedad y convocó a participar a la docencia rionegrina en

---

3. La actual provincia de Río Negro se constituyó como Territorio Nacional en 1884 por Ley 1.532, cuando la antigua gobernación de la Patagonia se subdivide en Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En 1955 fue declarada territorio provincial por Ley Nacional N° 14.408 en el segundo gobierno peronista, pero el golpe militar de 1955 postergó hasta 1958 su institucionalización como provincia.

4. En la provincia de Río Negro como en Nación ganan las elecciones de octubre de 1983 los candidatos del Partido Radical, uno de los históricos partidos del país, fundado en 1891.

particular y a los padres, estudiantes y otros sectores de la sociedad para llevar adelante esta tarea. La democratización se entendió como un proceso de ruptura con el orden dictatorial que requería una nueva legislación educativa, la reforma curricular en todos los niveles y modalidades y el diseño de nuevas regulaciones para las instituciones escolares. Desde el año 1984 y hasta el final de la década maestros y profesores, el gremio docente provincial y profesores universitarios diseñaron currículum, reglamentaciones y propusieron anteproyectos de leyes en procesos participativos que combinaron producción y capacitación como explicamos a continuación.

Una de las políticas medulares impulsada a partir de 1984 consistió en un proceso participativo de Reformas Institucionales, Curriculares y Normativas que abarcó a todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Provincial.

Las reformas se organizaron desde un enfoque participativo y colaborativo vinculando en el trabajo de estudio, debate y producción a los docentes y al sindicato provincial con equipos de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional del Comahue y especialistas convocados por el Consejo Provincial de Educación. Se diseñó e implementó una reforma integral del Nivel Medio de Educación y del Sistema de Formación Docente que constituyó un cambio de modelo de las instituciones y de la organización del trabajo docente. En los Niveles Inicial y Primario (incluyendo la modalidad Adultos) se elaboraron reformas curriculares y nuevas reglamentaciones. La Reforma del Nivel Medio de Educación comprendió: la elaboración de diseños curriculares para el Ciclo Básico Común y el Ciclo Superior Modalizado, una nueva organización de la jornada escolar, la redefinición de los cargos docentes para concentrar las horas cátedra en un mismo establecimiento; la participación de los profesores dentro de su carga laboral, en talleres de áreas y de revisión de la práctica; la organización de talleres integrales de áreas para los alumnos en los que diseñaban e implementaban proyectos y la organización de talleres opcionales sobre distintos temas, a los que los alumnos podían asistir en contra turno. Esta experiencia significó un gran avance tanto en los niveles de la política educativa y de los desarrollos pedagógicos, como en la eficiencia del sistema educativo por cuanto los indicadores estadísticos de retención, repitencia y calidad educativa muestran para este período, los mejores guarismos de la etapa. Se trató de un proceso de democratización de la educación en dos sentidos:

- 1) en la inclusión y eficiencia del Sistema Educativo y
- 2) en la participación política de los actores.

En 1986 se inició el proceso de Reforma de la Formación Docente y la redefinición de la organización de los Institutos de Formación Docente de la provincia. La participación

para generar cambios en el subsistema de formación docente era “(...) el único camino que asegura el compromiso de nuestra comunidad con el proyecto de transformación del sistema educativo, dado que consideramos a nuestros docentes como verdaderos promotores del cambio”.<sup>5</sup> La reforma, de carácter integral, concretó la elaboración del diseño curricular, la sanción de la Ley N° 2288/88 regulatoria del funcionamiento de los Institutos y la Resolución 1463/88 del CPE de normalización de los Institutos de Formación Docente. Se estableció el mecanismo de concurso público de antecedentes y oposición para el acceso y la promoción en los cargos, se organizó una estructura de gobierno institucional colegiado –Consejos Directivos– y se asignaron funciones de Formación, Capacitación, Investigación y Extensión adoptando un modelo similar al de las Universidades Nacionales.

Mediante una estructura organizativa de ‘núcleos de producción curricular’ institucionales, zonales y regionales con una Comisión Central de representantes, se elaboraron los diseños curriculares de los Nivel de Educación Inicial y Primaria<sup>6</sup>. También se decidió colectivamente la política de capacitación para la implementación curricular, definiendo al currículum como herramienta del trabajo docente y como Proyecto Cultural y Educativo.

En estas estructuras participativas también se elaboró el Reglamento del Nivel Primario de Educación, orientado por los objetivos de abrir nuevos espacios a la participación institucionalizada, erradicar el autoritarismo, establecer una convivencia armónica y tolerante que resguarde derechos y permita cumplir con los deberes, porque “(...) la escuela debe educar en y para la libertad, para ir construyendo democracia como forma de vida”.<sup>7</sup>

Este proceso fue sostenido por la producción de un nuevo marco legal de democratización de la educación que permitió un interesante debate e intercambio entre docentes, padres, estudiantes apoyados por una amplia labor legislativa en la Comisión de Cultura, Educación y Comunicación Social de la Legislatura Provincial.

Esta comisión asumió un rol protagónico en la elaboración de diseños de política educativa en los primeros años de la transición, acompañada por el asesoramiento de especialistas en la materia como el Dr. Héctor Félix Bravo<sup>8</sup>. La vinculación de la labor

---

5. Diseño Curricular del Nivel Superior de la Provincia de Río Negro. 1988. Introducción.

6. La reforma curricular del Nivel Primario incluyó la modalidad común (6 a 12 años) y la modalidad adultos.

7. Resolución N° 90 del 14 de enero de 1987.

8. El profesor Bravo ha sido un referente en el campo de la Política Educativa en Argentina. Profesor de Filosofía y Pedagogía y Abogado egresado de la Universidad Nacional de Buenos Aires fue Profesor Titular de Política Educativa y Educación

parlamentaria con la Sociedad Civil se organizó mediante un sistema de consultas sobre los anteproyectos de ley que pudieron ser discutidos y consensuados. Las normas jurídicas sancionadas promovieron: 1) el derecho social a la educación consagrado como un derecho protegido jurídicamente, 2) la competencia del Poder Legislativo para dar las orientaciones en materia de política educativa; 3) una estructura jurídica para el sector educación de carácter social, en tanto la integración al sistema educativo es el objetivo que estuvo presente en este período (BOBBIO, 1992; BOBBIO, MATTEUCCI y PASQUINO, 1991).

Las principales leyes del período fueron:

a) La Ley 1794/84 de reincorporación del personal de la administración pública cesanteado por la dictadura militar, reconociéndole todos los derechos y beneficios conculcados. El primer artículo de la norma declaró “nulas e inexistentes por haber afectado el orden público normativo y ser instrumento de persecución política, gremial, religiosa y racial”, todas las normativas “de facto”.

b) La ley 2109/86 de promoción de proyectos de innovación en las instituciones escolares, entendiendo a los mismos como cambios intencionados y programados de contenidos, metodologías, actividades, uso de equipos e instrumentos y como sistemas de organización pedagógicos o administrativos, que contribuyan a mejorar la escuela. La norma instituía que los proyectos aprobados deberían tener autonomía funcional para poder implementarse sin trabas.<sup>9</sup>

Como hemos explicado precedentemente, amparadas en esta ley se desarrollaron las experiencias de Escuelas de Jornada Completa y de Escuelas Modalizadas en las regiones de meseta, cordillera y en las zonas rurales periféricas a las ciudades que conforman la zona del valle del Río Negro.<sup>10</sup>

Cada una de las instituciones comprendidas en estas innovaciones pedagógicas desarrolló proyectos institucionales específicos, realizó la adecuación de desarrollos curriculares, introdujo talleres cuya orientación y contenidos fueron decididos con la participación de padres y alumnos teniendo en cuenta las características y necesidades

---

Comparada y de Administración Educacional en la UBA (1957/1966 y 1984/1985). Miembro de la Academia Nacional de Ciencias de la Educación formó generosamente a generaciones de profesionales en el campo. Para los que nos desempeñamos en el área de Política Educacional es un Maestro.

9. La ley indicaba los ítems que debía contemplar el proyecto: ventajas que supone su concreción; justificación teórica; objetivos; cronograma; responsables; participantes; beneficiarios de la innovación; sistemas de organización; presupuesto y evaluación.

10. Se trata de regiones geográficas de la provincia de Río Negro. Los valles están delimitados por ríos y canales de riego, la meseta es una zona más elevada y árida que comprende el centro y sur de la provincia y la región de cordillera es la zona limítrofe con Chile marcada por el sector austral de la Cordillera de los Andes.

de la población. En este marco político-educativo, la innovación pedagógica se interpretó como proyecto colectivo en el que participan las escuelas que comparten realidades semejantes para resolver los problemas socioeducativos que se identifican como comunes y fortalecer la escuela pública con el trabajo docente colectivo.

c) La Ley 2287/88 de tratamiento integral de la situación jurídica, económica, social, individual y colectiva de la población indígena. El capítulo correspondiente a Educación y Cultura, establece la obligación del Estado de disponer de recursos especiales para realizar una efectiva prestación del servicio educativo a las comunidades indígenas, promueve la participación de los pobladores en los consejos escolares –órganos de gobierno institucional–, establece prioridades para que los niños y jóvenes de las comunidades mapuches accedan a residencias escolares de nivel medio y terciario, promueve la enseñanza de la lengua, las tradiciones y la cultura mapuche y declara que el Estado tiene la obligación de garantizar a los educandos el conocimiento de sus derechos, especialmente respecto del trabajo y de los servicios sociales.

d) La ley 2295/89, conocida en la provincia como “Ley de Permanencia” enfrentó el problema de las expulsiones de estudiantes en las escuelas secundarias consagrando “el derecho inalienable de todos los habitantes de la provincia de Río Negro de acceder y permanecer en el goce de los servicios educativos existentes (...) del que nunca podrán ser privados por razones disciplinarias o de asistencia” (art. 1). Abolió las expulsiones de alumnos y las sanciones colectivas, estableció el derecho de defensa del afectado e impulsó la organización de los Consejos de Convivencia.<sup>11</sup>

El denominador común que caracteriza a este conjunto de leyes es la protección del derecho a la educación entendido como derecho social y la promoción de iniciativas pedagógicas alentando la autonomía institucional. En el contexto del modelo de política educativa que se está exponiendo, se trata de autonomía para diseñar, desarrollar controlar y evaluar el trabajo docente en la escuela pública, autonomía para la construcción colectiva de la tarea de enseñar y de aprender. Se entendió a la autonomía institucional como un medio a disposición de las escuelas para su propio desarrollo, en orden a prestar un mejor servicio público de educación (BARROSO, 2004; FELDFEBER, 2006).

La participación fue sostenida en la primera gestión de gobierno constitucional (1983-1987) por un gobernador vinculado a la militancia por los Derechos Humanos, un maestro rural reconocido y respetado como Presidente del Consejo Provincial de Educación, un sindicato docente único que había logrado organizarse y comprometerse

11. Los Consejos de Convivencia se integran con el director o rector, un representante docente, un representante de la asociación de padres, un representante del centro de Estudiantes y uno del Servicio de Apoyo Técnico.

con la reforma como protagonista, una Iglesia democrática, estudiantes y padres que comenzaban a organizarse. En las elecciones del mes de diciembre de 1987 se impusieron los candidatos del Partido Radical pero asumió el gobierno una fracción que iría identificándose con el proyecto neoliberal.<sup>12</sup>

### 3.1.1. De la dualidad de rumbos en la Política Educativa provincial

Pocos días antes de finalizar el mandato de la primera administración constitucional (1987), la Legislatura sancionó la Ley 2202/87 que modificó el gobierno de la educación provincial. La nueva legislación estableció que para ser Presidente o Vocal del CPE se requería ser argentino nativo o naturalizado con 5 años de ciudadanía en ejercicio, una sensible diferencia respecto de la ley derogada que exigía poseer título docente reconocido, un mínimo de 10 años en el ejercicio de la docencia y haber residido por lo menos dos años en la provincia antes de ser designado.<sup>13</sup>

El cambio de la legislación y el debate sobre el gobierno de la educación en el ámbito de la Convención Constituyente en 1988 cuya tarea era sancionar una nueva Constitución Provincial advirtieron respecto de la voluntad política de viabilizar un modelo de gobierno y administración de la educación de centralización ejecutiva.<sup>14</sup> El tema del gobierno de la educación provocó enfrentamientos entre los representantes de los partidos mayoritarios y entre el gobierno y el gremio docente. Los representantes del partido en el gobierno (UCR) sostuvieron que las políticas para el sector debían ser formuladas por el Poder Ejecutivo con el ‘asesoramiento’ de un Consejo Provincial de Educación, reducido a un organismo de carácter técnico.<sup>15</sup>

Esta posición fue enfrentada por los convencionales del Partido Justicialista y por el gremio docente pero finalmente la fórmula consagrada en el texto constitucional se

12. Asume Horacio Massaccesi que gobernará por dos períodos (1987-1995) dando un rumbo a la política provincial en consonancia con el programa neoliberal. El primer gobernador fue Osvaldo Álvarez Guerrero quien se definía como “radical krausista” –la política vinculada a la ética. Ambos pertenecientes a la Unión Cívica Radical, partido que impuso a sus candidatos hasta el año 2011.

13. Este cambio permitió que durante las administraciones del gobernador Massaccesi ocuparan cargos de Presidente y vocales del Ejecutivo funcionarios reclutados en otros lugares del país y durante las gestiones del gobernador Verani la presidencia quedara en manos de un economista y un abogado.

14. La Constitución provincial aún vigente fue sancionada el 3 de junio de 1988.

15. La concepción minimalista de democracia y de política reducida a la administración quedó expresada por el convencional del radicalismo que presenta el despacho quien argumenta: “La mayoría de la Comisión entiende que quien asume la conducción del Estado con jerarquía de titular del Poder Ejecutivo por elección del pueblo de la provincia, debe contar también en este aspecto con la posibilidad de administrar uno de los sectores fundamentales de la obligación del estado para con sus ciudadanos, cual es la enseñanza” (Actas Convención Constituyente, página 17).

definió ambiguamente al establecer que “las políticas educativas de la provincia son formuladas con la intervención de un Consejo Provincial de Educación que tendrá participación necesaria en la determinación de planes y programas educativos, orientación técnica, coordinación de la enseñanza y los demás aspectos del gobierno de la educación que determine la futura ley (art. 65). En el debate se hicieron presentes alineaciones entre la Unión Cívica Radical y el Partido Provincial Rionegrino liderado por un ex gobernador de la dictadura del '66 que defendieron el rol subsidiario del Estado en educación y el carácter público de la escuela privada, desde la interpretación de la democracia como un sistema qua-garante de la libertad de elección.

Las posiciones que interpretan que el Estado debe tener un rol subsidiario dominaron, a partir de 1988 el debate en la Legislatura Provincial, y fueron enfrentadas por una alianza entre la organización sindical, la Federación de Padres y los Centros de Estudiantes que disputaron las definiciones político-educativas en el terreno público resistiendo el cambio de rumbo de la política educativa provincial que precedió al ajuste neoliberal de la década de 1990.

En 1991 se sancionó la Ley Orgánica de Educación N° 2444, norma que si bien reconoce que la educación es un derecho social que debe contribuir a la democracia y la justicia social, al mismo tiempo anticipó regulaciones que en 1993 serían enunciadas en la Ley Federal de Educación, como la centralidad de la calidad de la educación y la implementación de evaluaciones periódicas para medir la eficiencia de los servicios educativos. Coexistieron en la legislación significados que, en la historia de los debates político-educativos, provienen de concepciones antagónicas.

La norma definió un modelo de gobierno de la educación conformado por Consejos con representación de docentes y de padres en el ámbito provincial (CPE), en las distintas localidades de la provincia (CL), en las escuelas (CI) y en los Institutos de Formación Docente (CD).

Apenas sancionada la Ley que reconocía el derecho a participar de los padres de alumnos se presentaron, por parte de legisladores del partido en el gobierno y aliados, anteproyectos de modificación parcial de la norma de carácter conservador. Citando el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que enuncia: “los padres tienen derecho referente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos” y la Declaración de los Derechos del Niño que establece que la responsabilidad de la educación de los niños incumbe en primer término a los padres, los diputados expusieron que debía garantizarse el derecho de los padres a la libertad de elección de opciones educativas. Declararon que el derecho a la representación de los padres tenía más títulos naturales y legítimos que el de los demás actores en la gestión educativa definiendo a la educación como un derecho natural de los padres

que el Estado asume por delegación de los mismos, inscribiéndose en la posición históricamente defendida por el conservadurismo.<sup>16</sup>

Es la concepción de educación como un derecho natural, pre-social y pre-político la que vertebró las propuestas de protagonismo asignada a los padres. Esta inscripción se relaciona en el debate político educativo, con el reconocimiento de la familia como agente educativo natural y primario y es este estatuto el que protege la libertad de elección de los padres y se conjuga con el rol subsidiario del Estado en materia educativa.

La revisión del tratamiento conceptual sobre el derecho natural, indica que en los primeros años de 1960 se reactualiza el concepto, argumentando que se trata de un derecho dinámico y que, por influencia de los cambios históricos, es necesario profundizar sus consideraciones. En ese momento el concepto de derecho natural se vinculó a los principios de la libertad, del bien común y de la subsidiariedad, interpretados como los tres principios sociales básicos que otorgan un renovado sentido a la concepción de derecho natural y que, por tanto, superan la tradición escolástica que le había otorgado el sentido primigenio (MESSNER, 1964).<sup>17</sup>

La presencia de concepciones conservadoras en una provincia de tradición liberal y laica, se fue concatenando con administraciones de gobierno que, a partir de 1988 entendieron a la política como un tema de administración de los recursos públicos, provocando el abandono paulatino de la política de participación para democratizar la educación y enfocaron su accionar en:

- 1) el reordenamiento del gobierno y la administración de la educación en la dirección de una centralización ejecutiva y
- 2) la derogación de la legislación que promovía experiencias e innovaciones educativas por medio de normativas menores tales como Resoluciones del Consejo Provincial y proyectos del Poder Ejecutivo.

Se asistió a un proceso contradictorio en materia de políticas educativas, puesto que mientras se continuaba participando para democratizar, se sustituía el andamiaje legal soporte de esa participación y se reformaba el gobierno y la administración de la educación para establecer las condiciones necesarias al programa educativo neoliberal.

---

16. El análisis del conjunto del dispositivo legal del período es tratado en: Barco, Silvia (2003): "Límites y posibilidades de la participación en los Consejos de Escuela. Un estudio de caso en la provincia de Río Negro". Tesis para optar al grado de Magíster en Política y Gestión de la Educación. Directora Dra. María Teresa Sirven.

17. En 1961 Gregorio, arzobispo obispo de Barcelona, con la autorización del censor, presbítero Dr. Juan Noguera, ordena traducir del alemán la obra de Johannes Messner, "Sociología Moderna y Derecho Natural", publicada ese mismo año.

### 3.1.2. Sobre la reestructuración del Consejo Provincial de Educación (CPE)

El gobierno constitucional que asumió a fines de 1983 recibió la herencia de un Consejo Provincial de Educación intervenido durante 18 años, un ordenamiento burocrático poderosamente centralizado con una dirección de Planeamiento Educativo que centralizaba las competencias. A fines de 1984 el Consejo Provincial de Educación quedó en dependencias del nuevo Ministerio de Cultura y Educación, recuperando las funciones y misiones adjudicadas por la Constitución de 1957 y la Ley Orgánica 227 de 1961, inscriptas en el enfoque de constitucionalismo social.

A fines de 1987 la Resolución 3942 del CPE suprimió el Ministerio y desde 1987 a 1999, como señaláramos, se realizaron modificaciones en el gobierno y la administración del sistema educativo provincial estructuradas en una política de ingreso directo de nuevos funcionarios-técnicos en el sector educación, reclutados fuera del ámbito provincial y nombrados por el gobernador.<sup>18</sup>

La reestructuración del gobierno de la educación llevada a cabo en el período se caracterizó por:

- a) La posición central que adquirió el Poder Ejecutivo a través de la figura del Presidente del Consejo Provincial de Educación, un funcionario que merced al cambio de legislación, pudo ser elegido con mucha mayor libertad por el gobernador.
- b) La generación de un acelerado proceso de burocratización del Consejo Provincial de Educación con una dependencia que concentró múltiples competencias –la Dirección de Planeamiento Educativo–, en un modelo similar al de la época dictatorial.
- c) La creación acelerada de cargos y el nombramiento de funcionarios con ‘nombre y apellido’. Las Resoluciones disponían la creación de una nueva estructura, designaban al nuevo funcionario, le asignaban la categoría según escalafón de la administración pública y disponían la previsión de la partida presupuestaria para el pago del sueldo correspondiente. Un artículo resolutivo recurrente en el conjunto de normativas analizado expresa que las funciones y misiones de la estructura creada serían decididas a posteriori.
- d) La consolidación de un cuerpo de funcionarios ‘políticos’ de ingreso directo, ocupando cargos ‘técnicos’ en una burocracia central expandida y centralizada. Las estructuras creadas dependían en forma directa del presidente del Consejo

18. Recordemos que el 7/12/87, pocos días antes de que asuma el gobernador Massaccesi, se sanciona la ley 2202, que modifica los requisitos para ser presidente del CPE. La nueva ley permite nombrar funcionarios que no residan en la provincia y que no tengan título docente.

Provincial de Educación, quedando por fuera del control del gobierno colegiado. No se implementó la representación de los padres en el gobierno de la educación y los trabajadores de la educación, representados por un consejero docente que, en la práctica, siempre ha sido un representante gremial no tuvieron, objetivamente, capacidad de co-gobernar.

e) La organización de Coordinaciones Regionales que reemplazaron la anterior estructura de Consejos Regionales, implementando un esquema centralizado en los organismos intermedios de la administración educativa provincial. Estas Coordinaciones que luego se reestructuraron como Delegaciones, están ubicadas en las ciudades que son cabeceras de las distintas regionales educativas y están a cargo de funcionarios elegidos en forma directa por el Poder Ejecutivo Provincial. El modelo de reordenamiento de la administración educativa regional o intermedia, fue expresando el fortalecimiento de la centralización educativa en los niveles central y locales de la administración educativa a través de modalidades de desconcentración geográfica.

En los sistemas caracterizados por el centralismo burocrático la desconcentración significa una mayor descentralización geográfica de la autoridad estatal. Las autoridades desconcentradas tienen líneas de responsabilidad que sólo se extienden hacia arriba, en dirección al gobierno central (LAUGLO, 1996, p. 195).

Estas características definieron una política de reestructuración del gobierno y la administración de la educación provincial, de centralización ejecutiva y desconcentración jerárquica.

A partir de 1993, la implementación de una política de ajuste estructural del sector, la primacía de las decisiones tomadas concentradamente en el seno del poder ejecutivo y presentadas como el único camino para proceder a racionalizar el gasto público en un contexto de crisis provincial y la regulación de estas decisiones a través de normativas menores y proyectos, que lesionaban principios consagrados por la legislación educativa en vigencia, hacían visibles las orientaciones neoconservadoras en la política educativa provincial.

Estas orientaciones se expresaron también en la estructuración de una relación de subordinación del gobierno de la educación provincial respecto de las decisiones político-educativas impulsadas por el Ministerio Nacional y, consecuentemente, la cancelación del proceso de reforma iniciado pocos años atrás y el desmantelamiento de los proyectos y experiencias surgidos de los procesos de participación.

Las tempranas rupturas que 'desarman' un modelo de educación pública consensuado, provocaron agudos enfrentamientos entre los funcionarios del gobierno y las

organizaciones de docentes, padres y alumnos, que abrieron espacios públicos de debate y movilizaron la acción conjunta de estas organizaciones.

### **3.1.3. Política educativa de adecuación a la Ley Federal: el ajuste como medida central**

Durante los años 1991 a 1993 se sucedieron una serie de Resoluciones del Consejo Provincial de Educación que regularon una política destinada a reducir el gasto en educación. Las medidas iniciales fueron la modificación del régimen de licencias y la no-cobertura de interinatos y suplencias en distintos cargos docentes, administrativos, técnicos, auxiliares y de servicios generales<sup>19</sup>. La Resolución 2065 sancionada en el mes de diciembre de 1992 al finalizar el año lectivo, estableció el ajuste de la planta funcional de maestros de ciclo de escuelas primarias comunes y de jardines de infantes.<sup>20</sup>

Por medio de distintas y sucesivas resoluciones se responsabilizó a directores y supervisores por el cumplimiento de las órdenes estatales, se los intimó a remitir semanalmente información sobre inasistencias y no-prestación de servicios y se encomendó a las Coordinaciones Regionales reforzar los procedimientos de control.

La política se enfrentó con medidas de fuerza. El poder ejecutivo respondió centralizando y fortaleciendo el control a través de mecanismos de coerción, ejercidos sobre los cuadros 'inferiores' de la burocracia educativa –el personal directivo–, quienes fueron considerados funcionarios responsables de aplicar el programa estatal y controlar su cumplimiento.

En el campo de las políticas educativas, “la dirección escolar ocupa un puesto intermedio entre las instancias macro políticas (instancias de representación política y de administración general del sistema educativo) y las micro políticas (instancias de ejecución y representación social de los colectivos implicados: profesores, alumnos, padres y otros grupos de interés de la comunidad)” (BELTRÁN LLAVADOR, 1996, p. 51). Si la política de participación había vinculado a los directivos con los docentes y con el debate pedagógico, la política de ajuste los vinculó con el ejercicio del control sobre los docentes y los obligó a subordinarse a la administración central

19. Estas resoluciones determinaron el cierre encubierto de cargos, ya que al producirse vacantes definitivas o renunciadas, los cargos afectados quedaron suprimidos de hecho. Las consecuencias redundaron en una sobrecarga de trabajo del personal de las escuelas.

20. Se cerraron 126 secciones en primaria común; 49 secciones de adultos; 102 salas de nivel inicial; 3354 horas cátedras en el Ciclo Básico Unificado y 2442 horas en el sistema tradicional de nivel medio.

La prioridad otorgada a la cuestión del control de la situación fiscal por el gobierno que asumió en diciembre de 1995, ubicó en la presidencia del Consejo a un economista al que se le asignó la tarea de continuar reduciendo el gasto. La administración gubernamental se propuso responder a la crisis actuando especialmente sobre las políticas sociales, típicos reguladores en el modelo del Estado de Bienestar y dada la gran importancia relativa que representaba la masa salarial del sector educativo en el conjunto del gasto provincial, el ajuste impactó fuertemente sobre este sector (ALIANI, 1999).

El presupuesto educativo desde 1995 a 1998 se redujo del 30,26% al 21,72% del total de recursos provinciales. En el período se suprimieron: la Reforma de Nivel Medio y 18 mil horas cátedra; las Residencias Escolares; la mitad de los cargos técnicos y el Servicio de Apoyo Técnico; los cargos de psicólogos y médicos en las escuelas especiales; 51 cargos de funcionarios del organismo central; 1000 horas cátedra en el nivel superior. Se reordenaron las plantas funcionales de las escuelas medias y agropecuarias, se suprimió el SePALO<sup>21</sup> y se reasignaron a las aulas 217 cargos docentes afectados a tareas de secretaría.

En 1999 se tercerizaron los servicios de limpieza y mantenimiento material de las escuelas.

En el mismo período aumentaron notablemente la cantidad de secretarios técnicos en el nivel central del Consejo Provincial de Educación, al mismo tiempo que se pactaban abultados contratos con consultoras privadas cuya tarea fue operar como legitimadores de la orientación de las políticas de reducción de cargos y establecimientos.

Se abandonó, de hecho, la responsabilidad estatal consagrada por la Constitución Provincial y por la Ley Orgánica de Educación y se avanzó en la incorporación de la lógica de la competitividad, vía programas nacionales asistenciales (Plan Social Educativo, Plan Nueva Escuela, Pacto Federal Educativo, PRISE, ProDyMES, etc.), a través de los cuales se realizó una inversión promedio de u\$s 15,5 millones por año.

El acuerdo celebrado a fines de 1997 entre la provincia y el Banco Mundial, condicionó el financiamiento para la reforma del Estado a nuevos compromisos en materia de educación. Los compromisos asumidos fueron: fijar pisos al 'gasto educativo' y un techo a la proporción del gasto en personal; concretar el cierre de casi la mitad de los Institutos de Formación Docente y diseñar una fórmula mejorada para otorgar subsidios estatales a la educación privada.

---

21. Se trataba de un Servicio de Educación para el Apoyo Laboral, destinado a la formación laboral de jóvenes y adultos y que además era una fuente de empleos para técnicos y artesanos que, junto a docentes, impartían los cursos de capacitación laboral

**TABLA N° 5: PARTIDAS CORRESPONDIENTES A “GASTO EN PERSONAL” (EN MONEDA CONSTANTE DEL AÑO 2001). PROVINCIA DE RÍO NEGRO (2001-2005)**

Ejercicio	Gasto en Personal	Variación anual	Variación acumulada
2001	163,7 millones		
2002	122,7 millones	- 25%	- 25%
2003	120,7 millones	- 1.7%	- 26.3%
2004	145,9 millones	+ 20.9%	- 10.9%
Presupuesto 2005	161,8 millones	+ 10.9%	- 1.1%

Fuente: Fuente: Aliani, M (2005), Documento de la CTA, Río Negro.

**TABLA N° 6: CPE. CARGOS Y HORAS CÁTEDRA. PROVINCIA DE RÍO NEGRO (2001-2005)**

Ejercicio	Cargos docentes /porteros	Variación anual	Variación acumulada
2001	14.525		
2002	15.296	5.3%	5.3%
2003	16.129	5.4%	11.0%
2004	17.099	5.5%	17.1%
Presupuesto 2005*	17.342	2.0%	19.4%

\* El total de cargos incluye personal administrativo y autoridades superiores.

Fuente: Aliani, M (2005), Documento de la CTA, Río Negro.

La crisis educativa provincial generó la expansión del sector privado con el surgimiento de nuevos agentes educativos que, bien como particulares, fundaciones, mutuales y/o cooperativas de padres, organizaron instituciones educativas, en muchos casos precaria e improvisadamente. En esta coyuntura y como dato nuevo en la provincia, el Estado fortaleció un rol subsidiario en materia educativa, tomando un conjunto de medidas administrativas y financieras de promoción y sostenimiento de las instituciones privadas y liberando de controles estatales a los agentes privados.

Entre 1994 y 1998 la matrícula del sector privado arancelado pasó de un 2,7% al 5,3% del total provincial, mientras que el sector estatal decreció desde el 88,7% al 85,8% en el mismo período.

Como datos indicativos de la situación se señala que:

- a) En 1992, por Convenio de Transferencias de Servicios Educativos Nacionales, la provincia recibió 20 instituciones privadas, 17 de ellas confesionales.
- b) En 1999 se celebró un convenio entre el presidente del Consejo Provincial de Educación y el representante legal de la Asociación que nucleó a los nuevos agentes educativos privados no confesionales, por el cual el Estado Provincial se obligó a subsidiar 24 nuevas instituciones educativas privadas.
- c) Entre los años 1999 y 2001, el Estado Provincial aportó al sector privado en concepto de Transferencias, las cifras de \$12.200.000, \$13.700.000 y \$18.600.000, respectivamente.<sup>22</sup>

La estadística de base del sistema denunciaba graves problemas socio-educativos: analfabetismo, deserción, repitencia, desgranamiento, fracaso escolar. Los estudios realizados indican, para fines de la década del '90, la siguiente situación.

La población de la provincia era de un poco más de 600.000 habitantes, de los cuales 176.337 eran niños y jóvenes en edad escolar y aproximadamente 21.000 estaban fuera del sistema. En los extremos se observa que sólo el 29,66% de los niños de 4 años asistía al Nivel Inicial y que sólo el 53,51% de los jóvenes de 16 años estaba en el sistema educativo.<sup>23</sup>

Los índices de repitencia figuraban entre los más elevados del país. En primer grado 16,1%, en quinto grado, 10,6%. La repitencia en el nivel primario era del orden del 9,46%. En el primer año de la escolaridad secundaria ascendía al 22,3%, en el segundo año al 22,8% y en todo el nivel medio era del 17,71%. Sólo el 27% de los alumnos finalizaban el trayecto correspondiente al nivel medio en término.

En el interior de la provincia estos problemas se agravaban debido a las disparidades a las que se ven sometidos los Departamentos más pobres de la jurisdicción provincial.<sup>24</sup>

---

22. Los datos corresponden al Informe de Tesis de Licenciatura de la Lic. Adriana Robles, bajo mi dirección.

23. La Ley de Educación Provincial establece la obligatoriedad escolar desde los 4 años a los 16 años inclusive.

24. Fuente: Informe final del Proyecto de Investigación sobre Diagnóstico del Sistema Educativo Provincial. Directora Lic. Susana Vior, Codirectora, Prof. Silvia Barco. Facultad de Ciencias de la educación. Universidad Nacional del Comahue. Año 1997.

Las reformas participativas ya no existían y fueron ordenándose, sobre la base del temor a la pérdida del empleo, experiencias pilotos en escuelas rurales de implementación del tercer ciclo de la EGB, cursos de la Red Federal, modificaciones de criterios de acreditación en el nivel medio, estrategias parciales y fragmentadas de adecuación a la política nacional que contribuyeron a la ruptura de la identidad y la direccionalidad del sistema educativo provincial que se quería construir con el advenimiento del régimen constitucional.

La legislatura perdió su lugar de decidir políticas y la ley fue sustituida por normativas menores y proyectos del poder ejecutivo que pretendieron cambiar, entre otras cosas, el Estatuto del Docente desde la lógica de medición del desempeño y delegar en los Consejos de escuelas la administración de los recursos y la responsabilidad por el mantenimiento de los edificios.

#### **3.1.4. Sobre balances e inventarios**

La política educativa provincial en el período 1988-2005 se caracterizó por:

- 1) Destruir los patrones de consenso obtenidos en los primeros años sobre las orientaciones en materia de políticas educativas, asumiendo como política central el ajuste estructural del sistema educativo e incentivando el crecimiento del sector privado a través de la transferencia de recursos públicos.
- 2) Buscar consensos ubicando las causas de la decisión política del ejecutivo provincial en las políticas nacionales y al mismo tiempo subordinarse a esas políticas para obtener fondos.
- 3) Culpar de la imposibilidad de conquistar calidad, eficacia y eficiencia bien a la 'corporación docente', bien a 'algunos dirigentes gremiales'.
- 4) Implementar progresivamente sensibles cambios en el sistema, vía medidas focalizadas y parciales cuyas consecuencias fueron la agudización de la segmentación y la balcanización de la red institucional.
- 5) Reestructurar una burocracia central fortalecida y expandida mediante la superposición de estructuras provinciales, la agregación yuxtapuesta de las estructuras exigidas a partir de la sanción de la Ley Federal, para implementar los distintos programas nacionales y la incorporación de consultoras y asesores privados, al margen de los equipos técnicos del Consejo Provincial de Educación.

La reestructuración del gobierno de la educación fue condición necesaria para implementar una política de fortalecimiento de la centralización educativa que, en el período analizado, se identifica en 4 momentos:

- 1) en la reestructuración del Consejo Provincial de Educación (1988/89) a través de la superposición de direcciones y subdirecciones sin funciones ni misiones específicas, que fueron ocupadas por funcionarios políticos y la concentración de la mayoría de las competencias del Consejo en la presidencia del mismo;
- 2) en el conjunto de decisiones tomadas e implementadas centralizadamente por el ejecutivo provincial, para la derogación de proyectos e innovaciones educativas consagradas por leyes provinciales. Se trató de un proceso por el cual, resoluciones administrativas derogaron 'de hecho' situaciones 'de derecho'.
- 3) en la incorporación y superposición de estructuras burocráticas luego de la sanción de la Ley Federal requeridas por los programas nacionales;<sup>25</sup>
- 4) en la creación del Ministerio de Educación en diciembre de 1993 y la concentración de competencias en un mismo funcionario del Poder Ejecutivo, quien reviste como Ministro y como Presidente del Consejo Provincial de Educación.<sup>26</sup>

La Política Focalizada en los 'vulnerables' y orientada por el objetivo de Inclusión Educativa se impulsa sin re-estructurar un gobierno y administración de la educación que: concentró poder de decisión y recursos de poder en el nivel central en continuidad con la tendencia de centralización ejecutiva que se fue conformando a partir de los últimos años de 1980; fortaleció un sistema descentralizado de control mediante un proceso de desconcentración que permitió a la autoridad central establecer sus propios funcionarios en unidades territoriales acotadas mediante la multiplicación de delegaciones y subdelegaciones regionales. Junto a la centralización ejecutiva y a la desconcentración jerárquica, se fue consolidando una delegación de responsabilidades a las escuelas y los docentes junto a una expropiación de recursos y competencias necesarias al desarrollo de las enseñanzas y los aprendizajes.

### **3.2. ADMINISTRACIONES DE GOBIERNO Y MEDIDAS DE POLÍTICA EDUCATIVA A PARTIR DE 2005**

Si bien desde la recuperación del régimen constitucional (1983) hasta 2011 gobernó la provincia el Partido Unión Cívica Radical, a partir del 2003 el entonces gobernador Miguel Saiz se alineó con el gobierno nacional del Frente para la Victoria (presidencia de Néstor Kirchner), formando parte del sector denominado "radicales kirchneristas".

25. El conocimiento de la provincia y de los funcionarios permite hipotetizar que la burocracia educativa ha servido para acomodar líneas de funcionarios que provienen de las dos fracciones del partido gobernante, "rojos" y "blancos" que fueron quedando y sumándose a medida que se sucedían las administraciones gubernamentales.

26. La dualidad de competencias en un funcionario del poder Ejecutivo continúa vigente.

En el año 2005 se impulsó como política central la 'Transformación de la Escuela Secundaria Rionegrina', focalizando la atención en el Nivel Medio de Educación que luego se consagraría como obligatorio por la Ley de Educación Nacional N° 26.206, sancionada en 2006.

Esta reforma se estructuró sobre cuatro medidas: la organización de una Comisión de Concertación Gobierno-Gremio para definir e implementar la 'transformación', la elaboración del diseño curricular con participación docente mediante la elección de 'referentes institucionales' por áreas de conocimiento<sup>27</sup>, la creación de nuevos puestos docentes y la concentración horaria del cargo docente.

Se organizaron, a partir de 2010 los denominados Centros de Enseñanza Media Virtuales para la población en edad escolar que reside en parajes rurales. Funcionan en distintas dependencias, según las disponibilidades de la localidad y los estudiantes están bajo la responsabilidad de un maestro o profesor coordinador que los asiste en procesos de aprendizaje de carácter virtual.

La política en el corto plazo fue rechazada por el gremio docente denunciando que no se trataba de una propuesta integral, sino de medidas aisladas. Cuestionaron los cargos que creaba (Referentes Tics, Preceptor Tutor, Tutores) por estar fuera de la normativa vigente y reunir las características que definen al puesto de trabajo precario. La designación de docentes para estos nuevos puestos de trabajo está sujeta a la evaluación de los proyectos que presenten y deciden directores y supervisores sin intervención de la Junta de Clasificación y al margen de la elección de cargo por Asamblea.

En elecciones de octubre de 2011 se imponen los candidatos del Frente para La Victoria y es nombrado Ministro de Educación el hasta entonces Secretario General de la Unión de Trabajadores de la Educación (UnTER) profesor Marcelo Mango. Se trata de un dirigente sindical de larga trayectoria que asumió responsabilidades de conducción también en el plano nacional, en CTERA.

Una de las primeras medidas fue la sanción en diciembre de 2012, de una nueva Ley Orgánica de Educación (N° 4819, diciembre de 2012). La Educación se define como derecho social, bien público, instrumento eficiente para la liberación y la democracia y se declara Política de Estado (art. 2° y 3°). El Estado Provincial se define como Estado Docente a los efectos de garantizar el derecho fin –el derecho de aprender– (art. 5°). Es una gestión de estrecho vínculo con la conducción nacional del sector educación, de la que participan como funcionarios, un importante número de militantes gremiales en distintas áreas de responsabilidad.

---

27. Se trató de profesores de Escuelas Secundarias de distintas disciplinas elegidos por sus pares y de profesores universitarios y de los IFD elegidos por las instituciones a solicitud del MEP.

Se trabaja en una política de expansión de los Jardines de Infantes y se ha sancionado una nueva reglamentación para las escuelas primarias estableciendo cuatro modalidades organizativas: escuela de un solo turno, de jornada completa, de jornada extendida y de un turno con “una hora más”.

Se está evaluando la situación del Nivel Medio, sin definiciones todavía.

El nombramiento de un dirigente sindical como Ministro ha provocado una situación inédita en la organización sindical, de ruptura con la creación de otro gremio y de fuertes enfrentamientos entre las agrupaciones que permanecen en la UNTER.

### **3.2.1. Escuelas de Jornada Extendida en la Provincia de Río Negro**

Exponer la situación educativa provincial tomando el período de las últimas décadas del siglo XX hasta el presente, nos permite ubicar las condiciones socio-educativas y político-educativas en las que se impulsa, a partir del año 2006 el “Proyecto de Escuelas de Jornada Extendida” de carácter experimental y orientado en tanto política provincial a obtener fondos del BID.

La extensión de la Jornada Escolar para la inclusión educativa de las poblaciones escolares definidas como vulnerables se propone sin reparar en las consecuencias de una política educativa centrada en el ajuste que se expresó en el deterioro de la infraestructura escolar, de los salarios docentes, en la carencia de recursos y materiales escolares y en el debilitamiento de las convicciones respecto del valor y la necesidad de la educación pública.

### **3.2.2. Contexto Nacional y orientaciones para situar la política provincial**

Ampliar el tiempo que los alumnos pasan en la escuela es una de las recomendaciones de política educativa que en los inicios del siglo XXI realiza la UNESCO<sup>28</sup>, proponiendo como meta, alcanzar un ciclo lectivo que como mínimo, contemple 200 días de clases efectivas y/o 1.000 horas anuales.

Esta meta fue considerada en la Ley Nacional de Financiamiento Educativo N° 26.075 del año 2006, estableciendo que el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología se destinará prioritariamente al objetivo de lograr “que, como mínimo, el 30% de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada

---

28. La recomendación 7 de la Declaración de Cochabamba de marzo de 2001 estableció aumentar el tiempo dedicado al aprendizaje, teniendo como horizonte la ampliación progresiva del calendario y señalando que tal ampliación del horario debía acompañarse de medidas que faciliten su aprovechamiento efectivo, por lo que es necesario utilizar métodos de enseñanza flexibles y diversificados.

extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas” (art. 2º, inc. b). En el año 2005, el 5,5% de la matrícula escolar en el país asistía a establecimientos con más tiempo escolar.

La Ley de Educación Nacional N° 26.206 establece en el artículo 28 que “las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel”.

En distintas provincias argentinas se impulsaron a partir de la crisis de 2001, programas de ampliación del tiempo escolar. La provincia de Buenos Aires en el Plan Educativo 2004-2007 “La Nueva Escuela” propuso la extensión del tiempo de escolaridad para asegurar la inclusión educativa. La provincia de Córdoba llevó a cabo una “Microexperiencia de Extensión de Jornada”, luego reformulada como “Programa Escuelas de Jornada Ampliada” que abarca el 20% de las escuelas extendiendo en 90 minutos la jornada escolar.

En otras provincias se implementaron “Experiencia Piloto de Doble escolaridad” y “Programa de doble escolaridad (Mendoza, años 2000 y 2005); “Programa de Jornada Extendida (Santa Cruz, 2004). Las Escuelas de Jornada Completa en Catamarca y en La Pampa cubren el 16,2% y el 13,8% de la matrícula estatal del nivel primario, respectivamente.

La provincia de Tucumán impulsó en el período 2007-2008 con carácter experimental un Programa Piloto denominado “La prolongación de la Jornada como una estrategia que asegura y mejora la educación. Hacia la construcción de una nueva Escuela”, que extiende la jornada en 2 horas. Sus fundamentos expresan que este programa es “muy necesario para sectores de la población en condiciones de mayor vulnerabilidad” y se propuso alcanzar una cobertura del 11 o 12% de la matrícula de educación básica.

En la provincia de Neuquén se implementó el “Proyecto Educativo de Jornada Extendida” en escuelas rurales, que agrega 2 horas diarias a la clásica jornada de 4 horas, como “un tiempo de carácter obligatorio para la permanencia en la escuela, a través de la realización de talleres” (Resolución 1253/2008).

En los proyectos mencionados se identifican, por lo menos, dos modelos de ampliación de la jornada escolar:

- 1) la Jornada Completa que cubre dos turnos para los alumnos y
- 2) la Jornada Extendida en la que el tiempo de la extensión es variable en los distintos programas pero que no alcanza a cubrir otro turno de escolarización (estableciendo por lo general, una jornada de 6 horas diarias).

También se identifican diferencias respecto de la organización curricular de la JE en los proyectos y programas relevados, que sistematizamos de la siguiente manera:

- a) unos priorizan contenidos ‘básicos’ o ‘prioritarios’ (Lengua y Matemática en primer lugar y Ciencias Naturales y Sociales en este orden).
- b) otros ponen el acento en las áreas curriculares y en disciplinas tales como Educación Física, Música, Expresión Artística, adquiriendo lugar la enseñanza del Inglés como idioma extranjero, y la Informática.
- c) también se advierte la presencia de otros saberes organizados en diversos talleres, que reconocen distintas tradiciones de presencia en las escuelas: radio, ajedrez y también aquellos ligados a enfoques que provienen de la tradición de las escuelas de ‘artes y oficios’, tales como huerta y carpintería.

Por último se advierte que hay variaciones respecto: del carácter obligatorio u optativo de la extensión de la jornada escolar, de la organización de ese tiempo en relación con las edades, los grados y/o ciclos de la escuela primaria y respecto de los espacios y tiempos destinados al trabajo del colectivo docente.

Tanto las metas de cobertura de la matrícula del nivel primario de educación en escuelas de JE, como los formatos organizacionales y curriculares de ampliación de la Jornada Escolar, son expresados y definidos en las fuentes documentales relevadas (legislación y documentos oficiales nacionales, jurisdiccionales y sectoriales). Las fuentes secundarias –de carácter declarativo– no hacen explícitos criterios ni razones respecto de las decisiones que se deben o se deciden tomar respecto de la política de JE.

### **3.3. CARACTERIZACIÓN DEL PROYECTO DE JORNADA EXTENDIDA EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO**

En el mes de abril de 2006 el gobierno de la educación provincial presentó el Proyecto “Escuelas de Jornada Extendida” para aplicar en Escuelas Primarias Comunes, declarando que la política permitiría “repensar la organización de la escuela y el empleo del tiempo escolar” (Dirección de Nivel Primario, marzo de 2006). Las autoridades educativas declararon que el objetivo del Proyecto de Jornada Extendida era lograr la “Inclusión Educativa” y que se encuadraba en los artículos 68, 69 y 70 de la Ley Orgánica de Educación Provincial sancionada en 1991. El encuadre legal define al Proyecto como “innovación educativa” y faculta al Consejo Provincial de Educación a declararlo de “carácter experimental”, a adecuar las instituciones a los términos del proyecto, “respetando las estabilidad docente” (art. 68, Ley 2444).

Por el artículo 69 de la citada norma, es requisito que el Proyecto cuente con el presupuesto necesario para su desarrollo durante el tiempo fijado por su carácter de experimental. Es necesario también, previo a su implementación contar con la evaluación de los

organismos técnicos del Nivel en el que se implementa y la evaluación de los organismos administrativos respecto de su viabilidad según las erogaciones presupuestarias a realizar. El Proyecto no ha sido formalizado atendiendo los requisitos exigidos por la Ley vigente en el momento de su presentación y no ha cumplido con lo prescripto por el artículo 70 que exige evaluaciones anuales e informe a la Legislatura provincial para que decida sobre “la oportunidad y conveniencia de generalizarlo al resto del Sistema Educativo”.

Desde sus inicios en abril de 2006 hasta el año 2012 el proyecto ha sido aprobado por sucesivas Resoluciones manteniendo su carácter de experimental en plazos de tiempo acotados y sujeto a evaluación externa. Se implementó sin financiamiento genuino y anunciando que se obtendrían créditos del BID.

Habiendo caracterizado el Proyecto en términos generales, presentamos el análisis del Diseño Institucional<sup>29</sup> de la Política de Jornada Extendida privilegiando la estructura legal que la articula. Se trata de identificar y caracterizar el modelo de regulación estatal –regulación institucional, normativa y de control– (Reynaud, 1997; 2003, citado por BARROSO, 2005, p. 730-731), o sea el conjunto de acciones decididas y ejecutadas por una instancia (Gobierno), para orientar acciones e interacciones de los actores sobre los cuales detentan cierta autoridad. El análisis de la regulación estatal se sitúa, atendiendo el abordaje del Ciclo de las Políticas de Ball en el contexto de producción del texto político, contexto articulado con el lenguaje del interés público más general MAINARDES, 2006, p. 52). Empleamos técnicas de análisis documental sobre un conjunto de fuentes secundarias.<sup>30</sup>

### 3.3.1. La estructura legal del Proyecto

Las Resoluciones del CPE N° 787 y 788, sancionadas el 25 de abril de 2006, configuraron la estructura normativa que encuadró y reguló la política hasta el año 2013. Reconocen el marco jurídico nacional, provincial e internacional de mayor jerarquía<sup>31</sup> y fundamentan

29. Estudios de Ciencias Políticas (Rivas, 1997) trabajan con una diferenciación analítica distinguiendo la política como diseño institucional, interpretado como modelo que se pretende llevar a la práctica y como punto de partida de la segunda diferenciación –la política pública–, que remite al conjunto de decisiones y acciones propias del proceso de implementación. Se trata de diferencias que, a nuestro juicio, contribuyen a interpretar las relaciones legalidad/legitimidad en el estudio de la Política Pública.

30. Relevamos, sistematizamos y triangulamos un corpus de fuentes secundarias del período 2006-2013 compuesto por: Leyes Nacionales y Provinciales, Resoluciones del Consejo Provincial de Educación, Fuentes periodísticas, Documentos Gubernamentales, Gremiales y la documentación emitida por el BID, organismo de financiamiento de la Política de Escuelas de Jornada Extendida en Río Negro.

31. Los considerandos de la Resolución 787/06 enmarcan el Proyecto en los principios de: la Constitución Provincial (1988), La Ley Orgánica de Educación Provincial (1992), las leyes nacionales de Financiamiento Educativo (2005), Ley de Educación Nacional (2006) y en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989).

la legitimidad del proyecto en las “propuestas de comunidades educativas requiriendo la ampliación de la jornada escolar” (Considerandos Resolución 787/06). Por Resolución 959 del CPE, de mayo de 2008, se prorrogó el Proyecto Experimental de Escuelas de Jornada Extendida. En los fundamentos de la norma se afirma que la experiencia fue evaluada satisfactoriamente (sin indicar mecanismos ni responsables de esta evaluación) y que la práctica indicó la necesidad de incorporar precisiones en algunos aspectos del proyecto. Con base en el análisis y comparación de las Resoluciones sancionadas en el período 2006-2008, identificamos las siguientes categorías que nos orientan en la caracterización de la regulación normativa de la política: fundamentos de la política; criterios de selección de escuelas; organización de la Jornada Extendida; criterios de sustentabilidad de la política; estructura de monitoreo y evaluación; regulaciones de los proyectos institucionales; condiciones de los docentes; asistencia técnica para la JE.

### **3.3.2. Sobre los fundamentos de la Política**

Las Resoluciones del CPE del período 2006-2008 fundamentaron el proyecto en las siguientes consideraciones:

- 1) la aplicación de políticas que no favorecieron a los sectores de mayor vulnerabilidad en la comunidad y que incidieron e inciden negativamente en los niños y en los jóvenes;
- 2) que esta situación se hace evidente en los indicadores educativos desfavorables que presentan las Instituciones Educativas en general y, en particular, las escuelas del Nivel Primario;
- 3) que es necesario enfrentar esta problemática mediante el desarrollo de acciones y estrategias pedagógicas basadas en la inclusión.
- 4) que un análisis crítico del fracaso escolar considera como causas importantes del fracaso las condiciones desiguales del contexto socio-cultural y que “mejorando las condiciones que ofrece la escuela en sus trayectorias educativas podrían atenuarse sus efectos” (Anexo I. Res.787/06).
- 5) que en Río Negro, “la realidad nos muestra que hay muchos alumnos que se encuentran en situaciones de riesgo social y ven limitado su acceso al capital cultural, lo que se constituye en un factor de desigualdad” (Anexo I. Res.787/06).
- 6) que en algunas instituciones de distintas zonas de la provincia “surgen” indicadores preocupantes, altos índices de repitencia, sobreedad, desgranamiento, vulnerabilidad social y que para optimizar los procesos educativos es necesario diseñar estrategias pedagógicas tendientes a democratizar e igualar las condiciones de aprendizaje.

7) que las estrategias educativas tienen que estar destinadas a una “diversidad no jerárquica” que tenga en cuenta las diferencias personales y grupales.

La Resolución 959/08 en la Fundamentación repite el texto anterior aún cuando consigna que la nueva regulación es resultado de un proceso de evaluación de la ‘experiencia’.

### 3.3.3. Sobre criterios de selección de escuelas

La primera normativa establecía 4 criterios de selección:

- 1) establecimientos que no participaran de otros programas y proyectos;
- 2) ubicados en zonas rurales;
- 3) que presenten indicadores educativos desfavorables de repitencia, sobreedad, desgranamiento, vulnerabilidad social, número de alumnos por sección.
- 4) establecimientos que cuenten con espacios o con condiciones edilicias de readecuación para el funcionamiento de la extensión horaria.

La normativa que le sucede reiteró los criterios y amplió la territorialización del Proyecto anunciando que se implementaría en establecimientos de zonas rurales y de zonas periféricas.<sup>32</sup>

En el año 2006 se seleccionaron 9 escuelas (Anexo II, Res. 787/06) pero las fuentes documentales disponibles no exponen los criterios ni mecanismos privilegiados para la selección.

En el año 2008 se estableció que la incorporación de escuelas se realizaría tanto “por invitación” del Consejo Provincial de Educación según los criterios estipulados como por “el interés y la solicitud de la institución a ser incorporada” (Anexo I, Res. 959/08. pág. 6). Los técnicos del Ministerio debían visitar la institución ‘invitada’ y se debía labrar un Acta Acuerdo con la escuela para realizar la evaluación del Proyecto Institucional. Los Proyectos Institucionales debían responder a las necesidades pedagógicas de la población educativa que atiende la escuela, relevadas en los Diagnósticos Institucionales. Ambos documentos eran evaluados por una Comisión Evaluadora Central que funcionaba en el ámbito de la Dirección de Nivel Primario. El resultado de la evaluación decide la incorporación o no de la escuela al Proyecto de Jornada Extendida.

32. La imprecisión del término zona periférica utilizada en la norma no permite interpretar la ampliación del criterio. Construyendo el mapa de las escuelas se advierte que corresponde al indicador “población rural dispersa” utilizado por las Direcciones Nacional y Provincial de Estadísticas y Censos. Se define como Población Rural 1) a la que se encuentra agrupada en localidades de menos de 2000 habitantes y 2) a la que se encuentra dispersa en campo abierto.

### 3.3.4. Sobre la organización de la Jornada Extendida

Se extiende la Jornada Escolar de 4 horas a 8 horas reloj, de lunes a viernes, con la siguiente organización horaria: 4 horas correspondientes al turno escolar de la jornada común, 1 hora para el almuerzo y 3 horas en contraturno para el desarrollo de talleres. La extensión es obligatoria para todos los alumnos, que tendrán actividades escolares 40 horas semanales.

Las normas establecen que los Comedores Escolares debían ser de responsabilidad del Ministerio de Educación, en tanto desayunos y meriendas escolares debían ser provistos por el Ministerio de la Familia. La Resolución de 2008 debilitó la responsabilidad del Ministerio de Educación respecto del mantenimiento de los Comedores Escolares al establecer que se coordinaría con el Ministerio de la Familia u otros organismos competentes, la provisión de los insumos necesarios para el desayuno, almuerzo y merienda escolar. Esta coordinación quedó a cargo de las Delegaciones Regionales del Ministerio de Educación, organismos desconcentrados sin poder de decisión y sin manejo de recursos. A posteriori, por convenios específicos, se transfirió la prestación de estos servicios a las Municipalidades que aceptaran hacerse cargo de los mismos. Respecto de los Talleres que conforman la estructura organizativa de la extensión del tiempo escolar y funcionan en contraturno, se indicó que debían desarrollar Proyectos articulados con las áreas y contenidos curriculares.

El Taller fue definido como una metodología “como lugar para la participación, el aprendizaje y la sistematización de los conocimientos (...) como ámbito ideal para integrar lo individual y grupal, expresivo y creativo a través del quehacer lúdico como eje fundamental (...) como lugar donde se integre el sentir, el hacer y el pensar”<sup>33</sup>.

En el año 2008 se regulan las características de los Talleres indicando que:

- a) deben adecuarse a los objetivos del Proyecto de Jornada extendida;
- b) el número de alumnos por taller no puede ser inferior a 15;
- c) cada taller debe tener, como mínimo, dos encuentros semanales de 80 minutos cada uno para cada grupo escolar que atienda.
- d) el Taller de Inglés es obligatorio para los alumnos de 4°, 5°, 6° y 7° grado (segundo y tercer ciclo de la escuela primaria) con una carga horaria de tres horas semanales para cada grupo.

El número de Talleres se reglamentó mediante Disposición de la Dirección de Nivel Primario del mes de agosto de 2008. Los alumnos del primer ciclo (1°, 2° y 3° grado)

33. Las definiciones se toman del Diseño Curricular EGB 1 y 2, p. 361. Consejo Provincial de Educación de Río Negro. 1996.

debían asistir a un máximo de tres talleres, los alumnos del segundo y tercer ciclo (4°, 5°, 6° y 7° grado) debían participar de un máximo de cuatro talleres, incluyendo el taller obligatorio de Inglés.

Las normas establecieron que en las escuelas de un solo agrupamiento escolar (multigrado con director a cargo de grado) sólo podían desarrollarse dos talleres y en las que tuvieran hasta tres grupos escolares un máximo de tres talleres. Estas situaciones corresponden a las escuelas rurales para las cuales la reglamentación no aseguró la enseñanza del idioma extranjero.

### **3.3.5. Sobre los criterios de sustentabilidad de la política**

En ambas normativas el desarrollo del proyecto se condiciona a:

- 1) la disponibilidad de recursos humanos y materiales y
- 2) el impacto pedagógico del proyecto en revertir los indicadores negativos de repitencia, sobreedad y deserción.

### **3.3.6. Sobre la estructura de monitoreo y evaluación de la política**

El seguimiento y evaluación del impacto del Proyecto estaba a cargo de la Subsecretaría de Educación, que debía articular esta función con las Subsecretarías de Planeamiento, de Capacitación y de Coordinación de Programas, dependencias del ME que debían informar los resultados obtenidos al CPE.

La Subsecretaría de Educación centralizó la supervisión y seguimiento de las experiencias de las escuelas incorporadas al proyecto, a través de la Dirección del Nivel Primario y de los Supervisores de las distintas zonas geográficas. Según las fuentes documentales, el resultado de estas evaluaciones condicionaba la continuidad de las escuelas en el proyecto.

A partir de 2008 es competencia de esta Subsecretaría el análisis y aprobación o no, de las plantas orgánicas funcionales que propongan las escuelas.

En la normativa sancionada en 2008 y vigente hasta 2012, el tema de la Evaluación del Proyecto en general y de las instituciones en particular, cobró un lugar preferencial en el marco del compromiso de la política provincial con las directivas del BID, para acceder al financiamiento del Proyecto de Escuelas de Jornada Extendida.

Las finalidades de la evaluación de la política son:

- a) emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las acciones y resultados del Proyecto de escuelas de Jornada Extendida;

- b) facilitar mejores decisiones en distintos ámbitos de gestión que permitan reformular las acciones en forma oportuna;
- c) generar en los diferentes actores del sistema educativo la instalación de una cultura evaluativa.

Se presentó un Modelo de Evaluación (Anexo III, Res. N° 959/2008) que definió dimensiones, variables, indicadores, fuentes y técnicas de recolección de datos<sup>34</sup>. El documento define como dimensiones sustantivas a evaluar los propósitos centrales del proyecto y como instrumentales, los medios para el desarrollo de dichos propósitos. Considera también la evaluación de dimensiones denominadas estratégicas o de atributos, definidas como modalidades deseables de la gestión.

A continuación se exponen las dimensiones y variables objeto de monitoreo y evaluación:

- 1) Son consideradas dimensiones sustantivas:
  - 1.1. la extensión cuantitativa, 'mayor tiempo escolar' (sic) que comprende la cobertura y el progreso en la ejecución del proyecto según etapas de implementación (sic).
  - 1.2. la extensión cualitativa, "mejor tiempo escolar", monitorea el ofrecimiento de 'nuevos' espacios educativos, la articulación entre áreas curriculares y talleres, la implementación de la metodología "aula taller", la participación de los padres en las trayectorias escolares de sus hijos y las modificaciones en la situación escolar de la población objetivo.
- 2) Se definen como dimensiones gerenciales:
  - 2.1. el marco normativo cuya variable es la 'regulación de los procesos inherentes al Proyecto de Escuelas de Jornada Extendida' (sic).
  - 2.2. la articulación entre diferentes ámbitos de gestión (Ministerial, Regional, Zonal e Institucional), monitoreando los roles y funciones de cada actor, los ámbitos de gestión y las estrategias de comunicación.
  - 2.3. la gestión de recursos que comprende la selección y organización de recursos humanos, la infraestructura de los establecimientos, las condiciones para prestar los servicios educación y alimentación y los recursos materiales (sic).
  - 2.4. la asistencia técnica y la capacitación mide la existencia de instancias de asistencia técnica, la adecuación entre las demandas institucionales y las respuestas

---

34. El modelo propuesto adoptó un marco teórico metodológico de autoría de Nirenberg, Brawerman y Ruiz, consultoras del BID en la materia. Fuente: Anexo III, Res. N° 959/2008.

de asistencia técnica y el desarrollo de acciones de capacitación (en número de docentes capacitados y de impacto en la modificación de la práctica docente).

3) La denominada dimensión de atributos alude al grado de 'sustentabilidad social' o legitimidad del proyecto en la Comunidad Educativa. Comprende el monitoreo sobre el grado de conocimiento, de información, de apropiación e implicación que ha alcanzado el proyecto en la comunidad educativa.

En el citado documento de evaluación (Anexo III, Resolución 959/08) se enumeran las funciones que corresponden a los funcionarios de Delegaciones y Subdelegaciones Regionales, al personal docente de conducción (supervisores y directivos), al personal de los equipos de asistencia técnica<sup>35</sup>, y a los docentes de las escuelas de JE. El listado de funciones de distintos agentes y organizaciones se pormenoriza en la prescripción de actividades que deben desarrollar, las que operan, a su vez, como ítems a ser evaluados por la Comisión Central de Evaluación del ME y por los técnicos del BID, según el siguiente diagrama (ver página siguiente):

---

35. Incluye los profesionales que se desempeñan en los Equipos de Apoyo Técnico organizados regionalmente y con funciones de asistencia a las escuelas y de atención a los alumnos con dificultades de aprendizaje y también a los Institutos de Formación Docente provinciales.

**CUADRO Nº 1: FUNCIONES Y EVALUACIÓN DE LOS AGENTES RESPONSABLES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA. RÍO NEGRO, 2008**

<b>Agentes responsables</b>	<b>Funciones asignadas</b>	<b>Acciones a evaluar</b>
Delegaciones y Subdelegaciones Regionales	<p>Coordinar con Ministerio de la Familia u otros organismos competentes los insumos para proveer almuerzo, desayuno y merienda escolar.</p> <p>Coordinar acciones con el Ministerio y las Supervisiones para subsidiar los insumos de los talleres.</p>	<p>Conocimiento del proyecto, desempeño del rol y funciones específicas y “visualización” de los resultados en las instituciones.</p> <p>Relación con las dependencias.</p> <p>Tipo, frecuencia y estrategias de comunicación.</p> <p>Modalidad de resolución de los conflictos.</p> <p>Acciones realizadas en el cumplimiento de la función</p> <p>Documentación de las acciones</p>
Supervisores	<p>Supervisar los proyectos institucionales.</p> <p>Seleccionar las propuestas de Taller con los equipos directivos.</p> <p>Elevar las propuestas a la Comisión central para su evaluación con el informe evaluativo y el aval de Supervisión.</p> <p>Habilitar listados internos de talleristas y designarlos.</p>	<p>Conocimiento del Proyecto, de su rol, de la recepción del proyecto en las instituciones y de los resultados/efectos en los alumnos y en las escuelas.</p> <p>Tipo, frecuencia y estrategias de comunicación.</p> <p>Modalidad de resolución de los conflictos.</p> <p>Problemáticas presentadas y acciones de resolución.</p> <p>Documentación de las acciones.</p> <p>Implementación de instrumentos de seguimiento y evaluación de la experiencia.</p> <p>Caracterizar problemáticas y fortalezas de las instituciones.</p> <p>Criterios y acciones para supervisar la adecuación administrativa y organizacional de las escuelas al proyecto.</p> <p>Registrar los grados de avance de los propósitos del proyecto en los alumnos y en los docentes.</p> <p>Atender la participación e integración comunitaria.</p>
Equipos Técnicos de Apoyo Escolar e Institutos de Formación Docente	Asistencia técnica a las instituciones.	<p>Participación en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos de talleres.</p> <p>Tipos de intervenciones realizadas para atender las demandas institucionales.</p> <p>Evaluar el impacto de las intervenciones.</p> <p>Capacitación: acciones, transferencia a la práctica.</p>

Equipos Directivos	<p>Coordinación interna del proyecto.</p> <p>Planificar, evaluar los talleres y los proyectos que posibiliten la acreditación de las áreas curriculares.</p> <p>Seleccionar perfil de los talleristas.</p> <p>Articular acciones de los turnos escolares.</p>	<p>Conocimiento del Proyecto, de su rol y funciones específicas.</p> <p>Recepción del proyecto en la comunidad educativa. Identificar beneficios o perjuicios que encuentra la institución y sus actores en la implementación del proyecto.</p> <p>Modalidades de relación con Supervisión/delegación/Subdelegación y Nivel central.</p> <p>Estrategias, propósitos, frecuencia de las comunicaciones.</p> <p>Identificación de problemáticas, modalidades de resolución y acciones emprendidas.</p> <p>Documentación de las acciones de su gestión.</p> <p>Liderazgo en la coordinación del Proyecto Institucional.</p> <p>Acciones de adecuación administrativa y organizacional.</p> <p>Acciones de adecuación didáctico-pedagógica.</p> <p>Registro de los grados de avance del proyecto respecto de los alumnos y de los docentes.</p> <p>Modalidad de toma de decisiones: estrategias y recursos frente a los conflictos.</p> <p>Modalidades, tipos de acciones y frecuencias para la participación de los padres y la integración comunitaria.</p>
Talleristas y Docentes.	<p>Elaborar la planificación, evaluación y seguimiento de los talleres.</p> <p>Realizar las reformulaciones que solicite la comisión evaluadora.</p> <p>Priorizar la metodología de taller.</p> <p>Diversificar las prácticas de enseñanza.</p> <p>Articular las propuestas de trabajo de taller con las distintas áreas curriculares.</p> <p>Promover la participación activa de los padres.</p>	<p>Conocimiento del Proyecto, de su rol y funciones específicas.</p> <p>Motivaciones para presentarse.</p> <p>Relevancia y sentido que tiene su rol para él mismo, para los alumnos y para la institución.</p> <p>Articulación con el equipo directivo y docente: instancias, tareas, participación personal; tipo de comunicación y de vínculos; modos de participación personal, debilidades y fortalezas.</p> <p>Formulación e implementación del Proyecto de taller: recepción de las sugerencias de la evaluación del proyecto, cumplimiento del cronograma, aspectos facilitadores, dificultades y obstáculos en la implementación.</p> <p>Correspondencia entre la propuesta de taller y la problemática que le dio origen.</p> <p>Cumplimiento de los propósitos previstos por el Proyecto de Jornada Extendida, respecto de los alumnos y del equipo de trabajo.</p> <p>Contenidos desarrollados y priorizados.</p> <p>Estrategia del aula-taller: participación, resolución de situaciones problemáticas, lugar dado al saber de los alumnos.</p> <p>Clima de clase: vínculos docente-alumno, alumno-alumno y con actores extra-áulicos.</p> <p>Forma de resolución de los conflictos.</p> <p>Aprovechamiento, uso de los recursos y construcción de recursos propios.</p>

<p>Talleristas y Docentes (continuación)</p>	<p>Elaborar la planificación, evaluación y seguimiento de los talleres. Realizar las reformulaciones que solicite la comisión evaluadora. Priorizar la metodología de taller. Diversificar las prácticas de enseñanza. Articular las propuestas de trabajo de taller con las distintas áreas curriculares. Promover la participación activa de los padres.</p>	<p>Impacto del taller en los alumnos: indicadores observables en lo actitudinal, procedimental y conceptual. Estrategias e instancias de evaluación implementadas, formulación de indicadores de aprendizaje, contenidos considerados, escalas de valoración. Acciones de comunicación de resultados de evaluación. Participación e integración comunitaria. Demandas de asistencia técnica y evaluación de las recibidas. Evaluación de la capacitación recibida, transferencia a la práctica y necesidades de capacitación.</p>
<p>Referente TICs</p>	<p>Impulsar el uso activo de las TICs en las prácticas escolares como herramientas didáctico y pedagógicas. Coordinar y organizar el uso de la Sala de Informática con los diferentes grupos. Garantizar el desarrollo satisfactorio de las clases programadas que impliquen el equipamiento atendiendo los problemas técnicos. Coordinar y garantizar el cumplimiento de los acuerdos y compromisos en el uso compartido de los espacios y recursos informáticos.</p>	<p>Conocimiento del proyecto, motivación para presentarse, reconocimiento de su rol y funciones específicas, relevancia y sentido de su rol para él mismo, los alumnos y la institución. Tipo y propósitos de las gestiones del Referente hacia la Delegación Regional. Proceso de inserción en la institución, integración al equipo de trabajo, facilidades y obstáculos. Modalidad y tipo de demandas recibidas de directivos, docentes, talleristas y alumnos. Tipo y acciones de participación en las horas institucionales asignadas. Tipo de asesoramientos, asistencia, recursos y acciones para la incorporación de las TICs en el proceso educativo-institucional. Recursos. Metodología de trabajo. Evaluación de procesos y de resultados: desarrollo de capacidades y habilidades en los alumnos: indicadores observables en lo actitudinal, procedimental y conceptual. Evaluación de capacitación recibida, transferencia a la práctica, necesidades de capacitación. Evaluación de su experiencia institucional en el rol: logros, dificultades y propuestas.</p>

Fuente: Anexo III Resolución CPE 959/08. Elaboración propia

El modelo de evaluación prescribe funciones y regula las dimensiones a ser evaluadas en los niveles medios de la Administración Educativa y en el nivel de las instituciones escolares. Los niveles centrales no se regulan, no son objeto de evaluación ni están sujetos al establecimiento de las funciones que hacen pública las obligaciones y responsabilidades de los agentes estatales que toman las decisiones de la política y ejercen el control.

### 3.3.7. Regulación de los Proyectos Institucionales

La norma sancionada en 2006 establecía que maestros, idóneos, talleristas y profesores estaban habilitados para presentar proyectos de desarrollo de Talleres. Las propuestas de Talleres debían ofrecer una respuesta a los problemas y/o necesidades indicadas en el diagnóstico institucional, articularse con el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y el proyecto Curricular Institucional (PCI), evitar la fragmentación del conocimiento y atender los objetivos de la política. Cada una de las presentaciones se elevaba a la Dirección del Nivel Primario, acompañada de un “informe evaluativo” del Supervisor/a.<sup>36</sup>

Cuando se inicia la política se definieron indicadores para el monitoreo, seguimiento y evaluación de cada proyecto, tales como:

- Índice de presentismo de los alumnos y docentes en relación a años anteriores;
- Calificaciones y promoción de los alumnos;
- Retención anual de la matrícula;
- Evolución de la matrícula;
- Estrategias y recursos frente a los conflictos;
- Participación de los padres en las actividades propuestas y en reuniones específicas (cantidad y permanencia);
- Trabajo en equipo;
- Articulación con la comunidad;
- Prioridad en el aprendizaje.

Atendiendo estos indicadores las instituciones escolares debían realizar periódicamente la autoevaluación de los proyectos que luego serían evaluados por una Comisión formada a tal efecto.

La Comisión Evaluadora estaba integrada con representantes de las Direcciones de Gestión Curricular, Nivel Primario, Evaluación “y un representante gremial en caso de que soliciten su incorporación” (Anexo I, ítem VII. Res. 787/06).

En el año 2008 se reguló prescriptivamente tanto el mecanismo de presentación de proyectos como el formato de los mismos, al mismo tiempo que se centralizó el monitoreo y evaluación de los proyectos institucionales.

La Resolución 959/08 estableció sólo una Comisión Evaluadora Central de Proyectos cuyo número de integrantes podía ser ampliado discrecionalmente por el Ministro, en

36. La Resolución indica que se especificarán los componentes básicos del proyecto y los criterios para su seguimiento y evaluación en el Anexo II. El citado anexo sólo presenta las 9 escuelas seleccionadas. En resolución posterior N° 892/06 se resuelve eliminar el texto anterior argumentando que se considera que los componentes básicos pueden ser variables y dependerán de la evaluación constante del proyecto.

virtud del grado de generalidad de su redacción. La norma citada indicaba que participaban de la Comisión “representantes de distintas Direcciones del Ministerio de Educación y un representante Gremial en caso de solicitar su participación”<sup>37</sup> (Anexo I. ítem VII. Pág. 8, Res. 959/08).

Esta Comisión tenía competencias para aprobar, desaprobar, aprobar con reservas o parcialmente los proyectos de Talleres presentados a las direcciones escolares por docentes o idóneos y elevados a esta Comisión por las Supervisiones regionales. En el caso de aprobaciones parciales, la Comisión era el organismo con competencia para orientar la reformulación de los proyectos objetados. El análisis del texto legal indica (por omisión de mecanismos que viabilicen objeciones y/o impugnaciones) que la decisión de esta comisión era inapelable. No hace referencia a la autoevaluación institucional y sólo el Supervisor estaba facultado y obligado a emitir informes y avales respecto de los proyectos institucionales que elevaba. Los proyectos aprobados tenían una vigencia máxima de dos años.

La norma de 2008 en Anexo específico presenta un modelo de formulación de proyectos prescribiendo sus componentes e indicadores que debían contemplarse en el desarrollo, seguimiento y evaluación del proyecto. Se justificó esta decisión de cuño reglamentarista, en la necesidad de unificar criterios respecto de la formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos definidos como “(...) conjunto de recursos y actividades planificadas anticipadamente, secuenciadas en el tiempo, con un determinado propósito o fin a alcanzar, realizado por una o más personas que propician la construcción de aprendizajes significativos” (Anexo II. Res. 959/08, pág. 13). Conforme a esta decisión la Dirección de Nivel Primario estableció los denominados “Lineamientos Reglamentarios en las dimensiones pedagógica, organizacional, socio comunitaria y administrativa” (Disposición N° 54 del mes de agosto de 2008)

Respecto de los proyectos de talleres que conforman la organización de la extensión de la Jornada en 3 horas diarias, la Disposición estableció sustituir la presentación de Proyectos por cada uno de los Talleres que proponga la escuela por un “Proyecto Institucional de Jornada Extendida de la Escuela N°...”, que contenga:

- a) Una caracterización institucional, pedagógica y socio comunitaria de la escuela;
- b) La selección y jerarquización de problemáticas a atender, indicando las causas críticas en las dimensiones institucional, pedagógica y socio comunitaria.

---

37. En el inicio del proyecto se establecía un límite de Direcciones intervinientes en la evaluación (tres). La Resolución de 2008 dejó abierto el número de representantes y comprendió al conjunto de Direcciones del Ministerio. El organigrama de Gobierno y Administración de la educación en el año 2008 (que continuó hasta fines de 2011) tenía 27 Direcciones. Ubicando las Direcciones Pedagógicas y pertinentes al proyecto se puede afirmar que la norma incorporó como agentes evaluadores en la Comisión Central a 11 Direcciones.

c) Las propuestas educativas institucionales y los proyectos de taller elaborados según criterios establecidos por la norma marco.

En 2008 se prescribieron las temáticas que debían abordar los talleres en los diferentes ciclos del Nivel Primario argumentando respecto de la necesidad de guardar estricta correspondencia con los aprendizajes promovidos por el Diseño Curricular Provincial.

La fundamentación de la decisión fue (atender) “a una propuesta educativa integral (y) resguardar la equidad en la totalidad de las Escuelas de la provincia, evitando la fragmentación y la desigualdad educativa (...)”<sup>38</sup>.

Los Talleres debían responder:

- 1) En el primer ciclo (1ero., 2do. y 3er. grado) a temáticas que fortalezcan los procesos de alfabetización inicial de Lengua y Matemática.
- 2) En el segundo y tercer ciclo (4to., 5to., 6to. y 7mo. grado) a temáticas vinculadas a las áreas científicas, además de Inglés como Taller obligatorio.

La reglamentación también habilitó la conformación de Comisiones Evaluadoras Regionales para procurar “una participación de diferentes actores representativos de la comunidad educativa –Supervisor, Equipo Directivo, padres, Equipo Técnico de Apoyo, un integrante gremial, etc.– como primer instancia de análisis de la “mejor propuesta”, y de los recursos humanos responsables, con dictamen provisorio, antes de su remisión a la Dirección de Nivel Primario”.

En el año 2011 se incorporó a las Escuelas de Jornada Extendida el Programa “Suenas Música” que promueve la organización de bandas musicales (Res. 2364/11), las que deberían organizarse a partir de 2012 en el formato de taller, presentando un proyecto orientado por el objetivo de “favorecer la alfabetización artística”<sup>39</sup>.

### **3.3.8. Docentes de las Escuelas de Jornada Extendida**

En la primera Resolución marco que impulsó la política de Jornada Extendida se afirmaba “que repensar la organización de la escuela y el empleo del tiempo escolar con

38. Anexo I Lineamientos Reglamentarios a las Resoluciones N° 959/08 y 960/08 “Proyecto Escuelas de Jornada Extendida”. Dirección de Nivel Primario. Agosto de 2008. Viedma. Provincia de Río Negro.

39. Los instrumentos que reciba la escuela a partir de la sanción de esta norma deben ser considerados “insumos para las clases de Música”.

el propósito de generar aprendizajes significativos en otros espacios participativos de construcción de conocimientos es preocupación de docentes, padres, organización gremial y de esta Administración”.

Si la preocupación es genuina la decisión respecto de la conformación del colectivo docente, tiempos y condiciones de trabajo son una dimensión fundamental para la consecución de los objetivos enunciados.

La Resolución 788/06 reguló la grilla de cargos y horas que conformarían la Planta Orgánica Funcional de las escuelas incluidas en el Proyecto de Jornada Extendida.

Los Considerandos señalaban que:

- se priorizaba la metodología de taller incorporando la figura de “Tallerista” en las plantas funcionales;
- era necesario crear horas institucionales para la coordinación entre Equipo Directivo, Maestros de Ciclo y Talleristas.
- en reuniones efectuadas con Personal Directivo de las Escuelas involucradas, representantes gremiales y autoridades del Ministerio de Educación se acordó que la implementación del proyecto no implica modificar la situación de revista del personal docente.

Como se ha señalado, la extensión de la Jornada se corresponde con una hora de comedor y por esto la Resolución establecía la creación de cargos de personal especializado, y tres horas de talleres. Podían presentar proyectos para desempeñarse como Talleristas, maestros de grado de la misma escuela, maestros de otras escuelas o personal idóneo. En el caso de docentes de la escuela cuyos proyectos fueran aprobados, debían ser designados en cargos de Jornada Completa y tomar licencia en el cargo en el que revestían, “por mayor carga presupuestaria”<sup>40</sup>.

La Planta Orgánica Funcional tipo para Escuelas de Jornada Extendida se configuró de la siguiente manera según la Resolución 788/06 (ver página siguiente):

---

40. Analizando las resoluciones de creaciones y readecuaciones de las plantas docentes de cada una de las escuelas que se ha ido incorporando al Proyecto en el período 2006-2011 se advierte que el cargo de Jornada Completa sólo se ha otorgado al Director y Vicedirector de la escuela (en el caso de que la categoría del establecimiento contemple la figura de vice-directivos), no encontrando ningún caso de Maestro de Jornada Completa.

**CUADRO N° 2: MODELO DE PLANTA ORGÁNICA FUNCIONAL PARA ESCUELAS DE JE. RÍO NEGRO, 2006.**

<b>Cargo</b>	<b>Especificación</b>
Director de Jornada Completa	En todas las escuelas del Proyecto.
Vicedirector	Cargo de Jornada Completa en escuelas de un solo turno Alternativas para Escuelas que tienen 2 cargos de Vicedirectores Un cargo Jornada Completa y un cargo Jornada Simple o ambos cargos con dos horas de extensión horaria.
Secretario	
Maestro de Grado	Jornada Simple: no participa de la extensión Jornada Completa: si cuenta con proyecto aprobado de 20 horas semanales Jornada Extendida: si cuenta con proyecto aprobado con carga horaria inferior a 20 hs. y mayor a 6 hs. semanales
Maestros Especiales	Música, Plástica y Educación Física. En todos los casos, además del cargo base se podrán asignar horas para la extensión de la Jornada, con aprobación de proyecto específico
Maestros de Idioma Extranjero	Inglés: tres horas semanales para las secciones de 2do. Ciclo y 7mo. Año
Referente Institucional TICs	20 horas semanales y un cargo por turno.
Talleristas	La asignación de horas necesarias estará de acuerdo al proyecto presentado y aprobado por la Comisión específica
Horas Clase	Asignación de horas clases semanales excedentes: se considerará lo establecido en el Decreto 1095/92 y la Resolución 5533/04
Horas Institucionales	Se otorgarán dos horas semanales para docentes y talleristas para la realización de: Planificación, articulación, integración y evaluación de los proyectos en forma conjunta con el Equipo Directivo
Personal de Servicios	Personal de limpieza y de cocina. La cantidad de cargos dependerá de la matrícula escolar

Fuente: Resolución CPE 788/06. Elaboración propia.

Los cargos que se corresponden con la extensión de la Jornada son considerados “Cargos a Término”, tienen carácter de “condicionales” y se deben reservar los cargos

base del personal directivo y docente de las escuelas incorporadas al Proyecto que, en todo el período analizado hasta la fecha se considera “experimental”. Cada una de las escuelas que se incorporaba a la Jornada Extendida, era reconocida por Resolución específica que:

- 1) aprobaba “transitoriamente” la planta orgánico funcional, en virtud del carácter experimental del proyecto;
- 2) estipulaba que los cargos docentes de Jornada Extendida y Completa y los de Talleristas cesaban cada año, un día antes de la realización de las Asambleas presenciales de elección de cargos interinos y suplentes para el Ciclo Lectivo que se iniciaba.
- 3) la continuidad de los cargos estaba sujeta a la aprobación de los proyectos que se realizaba anualmente.

Estas Resoluciones incorporaban la escuela al Proyecto de Jornada Extendida; aprobaban la planta funcional docente y los Talleres que habían sido evaluados positivamente.

En el año 2008 y con 30 Escuelas incorporadas al Proyecto, se diseñó una “Planta Orgánica Funcional Teórica” (Resolución 959/08, Anexo I, ítem XII –Recursos humanos–, pág.12) que relacionó los cargos más estrictamente con la matrícula escolar y limitó los cargos de maestros de grado a la Jornada Simple, según el siguiente esquema:

- 1) Director de Jornada Completa: incluye todas las escuelas independientemente del número de secciones;
- 2) Vicedirector de Jornada Completa: 1 cargo a partir de las 6 secciones hasta 18 secciones y 2 cargos a partir de las 19 secciones;
- 3) Secretario: 1 cargo a partir de las 8 secciones;
- 4) Maestros de Grado de Jornada Simple;
- 5) Maestros especiales: música, plástica y educación física;
- 6) Maestro de Idioma Extranjero: Inglés (tres clases semanales para las secciones de 4° a 7° grado);
- 7) Referente Institucional TICs.: cargos de 1 turno escolar o medio turno escolar;
- 8) Talleristas: cargos de 1 turno escolar o medio turno escolar;
- 9) Personal de Servicios Generales: designados de acuerdo a la matrícula escolar.

A maestros de grado, maestros especiales, secretarios y referentes institucionales TICs. que no tuvieran talleres a cargo, se les asignó dos horas semanales –“Horas Institucionales”. Los cargos de talleristas incluían estas horas en la carga horaria semanal asignada.

Estas dos horas reloj semanales debían emplearse en la “(...) planificación, articulación, integración y evaluación de los proyectos en forma conjunta con el equipo directivo” (Resolución 960/08).

La Reglamentación que le sucede a la norma estipuló que: “Las horas institucionales involucran a todos los actores institucionales a fin de propiciar un tiempo y espacio de intercambio y producción para la planificación, articulación y evaluación del quehacer de la institución en sus dimensiones pedagógica didáctica, comunitaria y organizacional en virtud de dar cumplimiento a los propósitos específicos del Proyecto Escuelas de Jornada Extendida” (Disposición N° 54/08, Dirección de Nivel Primario).

Como se ha señalado la extensión de la Jornada la estructuran los Talleres que fueron regulados en número, orientaciones, número de alumnos, distribución horaria de los cargos de talleristas aún cuando la reglamentación indicaba que “en virtud de la autonomía institucional y de sus singularidades, las escuelas podrán optar por distintos tipos de organización escolar, en relación con la extensión de la Jornada” (Disposición 54/08). La Resolución 960 del año 2008 derogó la 788/06, manteniendo el carácter de “a término” para las designaciones de docentes y talleristas de las escuelas de Jornada extendida. La modificación introdujo cambios que agudizaron la situación de inestabilidad de las Plantas Funcionales Docentes, a saber:

- a) estableció que la aprobación de la planta orgánica funcional de cada escuela que ingresaba al proyecto, se efectivizaría en forma gradual, sujeta a la disponibilidad presupuestaria y/o financiera (art. 3°, Res 960/08) y
- b) determinó que la planta orgánica funcional sería objeto de análisis y evaluaciones periódicas con el fin de asegurar la pertinencia y viabilidad del proyecto y que se efectuarían los ajustes que correspondieren en cualquier momento del ciclo lectivo (art.6°, Res 960/08).

Tesis de postgrado orientadas por la Profesora Dalila Oliveira sobre el trabajo docente en escuelas de tiempo integral en Brasil (CLEMENTINO, 2013 y COELHO, 2011) identifican características que pueden ser comparadas con el caso de la JE en Río Negro. En ambos casos los docentes cumplimentan la jornada de Trabajo teniendo responsabilidades respecto de los alumnos en toda su extensión, acompañándolos en las ‘oficinas’ en Brasil y en los ‘talleres’ en Argentina y en los recreos y horarios de almuerzo y refrigerio. Si para el caso de Brasil se identifica que estos docentes no tienen dentro de la jornada tiempo para organizar y planificar las actividades (CLEMENTINO, 2013, p. 123) se puede indicar que en el caso de Argentina las dos horas institucionales no alcanzan para el desarrollo de los procesos de diseño de la tarea pedagógica ni para su reelaboración.

En el caso de los talleristas (Argentina) como en los casos de los pasantes y agentes culturales comunitarios (Brasil), se trata de personal que desempeña nuevas funciones con contratos precarios que nos les permiten integrarse con los docentes 'tradicionales del aula', en el quehacer pedagógico, quehacer sustantivo de la escuela.

En ambos casos y desde una inscripción precaria y superpuesta a la inscripción docente reconocida como la que 'instruye', estos nuevos sujetos docentes tienen la obligación de promover la inclusión, mejorar la calidad de la formación del estudiante, contemplar nuevas necesidades formativas de los sujetos (COELHO, 2011, p. 104).

### **3.3.9. Sobre la asistencia técnica para la Jornada Extendida**

Las escuelas de Jornada Extendida debían ser asistidas técnicamente por docentes y especialistas de los Equipos Técnicos de Apoyo Pedagógico (ETAP) y de los Institutos de Formación Docente que funcionan en las distintas regiones educativas de la provincia, quienes debían brindar asesoramiento, intervenir para resolver conflictos y acompañar las etapas de formulación, desarrollo y evaluación de los proyectos.

En el año 2010 se tomó la decisión de fortalecer el esquema de asistencia técnica incorporando la figura de Referente Pedagógico Regional para las escuelas de Jornada Extendida (Resolución 1730/10), exponiendo los siguientes fundamentos:

- 1) que el número creciente de Escuelas en la modalidad imponía adecuar la intervención para atender requerimientos, necesidades y realidades de las escuelas en las diferentes zonas geográficas de la provincia;
- 2) que era necesario orientar y asesorar a los directivos, docentes y talleristas en las propias instituciones asegurando la pertinencia pedagógica de los proyectos respecto de los objetivos de la política;
- 3) que se necesitaba atender las demandas de los talleristas analizando y evaluando los proyectos.

Los Referentes Pedagógicos eran nombrados por la Dirección de Nivel Primario, dependían de este organismo central y podían desempeñar el cargo Profesores de Enseñanza Primaria o título afín; Pedagogos y/o Psicopedagogos. Debían demostrar conocimiento del Proyecto de Escuelas de Jornada Extendida, competencias en la elaboración, gestión y evaluación de proyectos en el área educativa y tener disponibilidad para movilizarse a las distintas escuelas de jornada extendida de su región.

Estos nuevos agentes estaban facultados para: orientar y asesorar la elaboración de Proyectos Institucionales y de Talleres en las escuelas de su zona; realizar el seguimiento de los talleres brindando asesoramiento teórico y metodológico; participar en

las “horas institucionales”; conformar la Comisión Evaluadora Institucional; articular estrategias con las Supervisiones Zonales y los Equipos Técnicos de Apoyo Pedagógico e informar periódicamente a la Dirección de Nivel Primario de la situación de las escuelas atendidas.

En 2011 se da continuidad a la figura de referente Pedagógico con una jornada laboral de 8 horas reloj diarias (Res. del CPE 284/11).

### **3.4. MODALIDADES Y ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN DOCENTE**

La política de Escuelas de Jornada Extendida fue presentada en el mes de marzo de 2006 en un encuentro realizado en la ciudad de Viedma, capital de la provincia, del que participaron directivos de las 9 escuelas seleccionadas inicialmente y los supervisores zonales.

En el mes de Mayo de 2006 se realizó una Jornada de Capacitación<sup>41</sup> de la que participaron los integrantes del Equipo Técnico Central, Supervisores, Directivos, miembros del ETAP y docentes de los IFD con responsabilidades en el asesoramiento y seguimiento de la política.

En esa oportunidad se propuso una capacitación para “entrar en tareas y posicionarnos en la Escuela Inclusiva (...) espacio de derecho y de nuevas condiciones de escolaridad” (Programa de la Jornada, DNP, mayo de 2006). La decisión gubernamental de organizar la JE se hace pública a través de una construcción discursiva centrada en un “nosotros” que borra las objetivas distancias entre decisores y ejecutores de la política, un nosotros que supone el compartir la sinonimia que el discurso establece entre Escuela de JE e Inclusión Educativa y lo hace en un espacio de Capacitación Docente, de acompañamiento al nosotros que llevará adelante la política. Inclusión, Capacitación, promesa de un Nosotros configuran, para el colectivo docente, invitaciones a participar y para los decisores gubernamentales y del BID, estrategias de construcción de consenso.

En la Jornada de capacitación se trataron las siguientes temáticas: Escuela e Inclusión; Escuela y Cultura; Escuela como espacio de derecho y Nuevas condiciones de escolaridad. Se explicó que los Talleres de la Jornada Extendida debían “fortalecer los aprendizajes curriculares, partir de las necesidades de los alumnos y considerar los obstáculos y problemas de la escuela” y se presentó el formato requerido para la planificación de los proyectos a desarrollar en los Talleres. Los ítems exigidos fueron: Nombre del Proyecto; diagnóstico; fundamentación (marco teórico); propósitos;

---

41. Se organizó en la ciudad de Allen, localidad de la región del valle de Río Negro, los días 30 y 31 de mayo de 2006.

contenidos; alternativas metodológicas; actividades; etapas de implementación; recursos; responsables; destinatarios; evaluación e impacto a corto, mediano y largo plazo. Se indicó que el rol de los Supervisores era “contener y apoyar” y el de los Directivos Escolares, “supervisar y coordinar lo escolar con los talleres y el personal”.

Las fuentes documentales indican que se retomó la capacitación en los años 2010 y 2011 con actividades de ‘Visitas Formativas’ a escuelas de JE de Uruguay, Mendoza y a otras escuelas de la provincia de Río Negro, Argentina. El objetivo fue conocer e intercambiar experiencias respecto de las modalidades de extensión de la Jornada Escolar. En septiembre de 2010 se presentó el Proyecto “Visitas Formativas” destinado a supervisores y directivos de Escuelas de JE para realizar pasantías en Escuelas de Tiempo Completo de Uruguay<sup>42</sup>, con el objetivo de:

ofrecer a Supervisores y Directivos de las Escuelas de Jornada extendida, la oportunidad de conocer otras experiencias de jornada extendida y/o completa y reflexionar sobre ellas, con vistas al fortalecimiento de las prácticas de enseñanza y aprendizaje de manera de facilitar el proceso de cambio del sistema y al mismo tiempo, consolidar en el profesional, su rol de agente innovador, comprometiéndose en la disseminación de aprendizajes y lecciones aprendidas, en el establecimiento educativo al que pertenece y en el sistema educativo provincial (Proyecto Visitas Formativas, MEP Río Negro, 2010: 2).

Los docentes seleccionados realizaron pasantías de dos semanas en Escuelas de Tiempo Completo de Montevideo y de otras localidades del interior de Uruguay para realizar:

observación in situ, el análisis y la reflexión a partir de ellas, induciendo y facilitando el desarrollo conceptual renovado y el acompañamiento de Proyectos de Innovación en las instituciones donde desarrolla su tarea el beneficiario (Proyecto Visitas Formativas, MEP Río Negro, 2010: 4)

Los interesados debieron presentar sus postulaciones a la DNP atendiendo los requisitos fijados en las “Bases de Acceso a las Pasantías”. Las autoridades fijaron un cupo de 20 pasantes (3 supervisores y 17 directores, priorizando el personal de las primeras escuelas ingresadas al Proyecto en los años 2006 y 2007). Se organizó un Comité de Evaluación, integrado por un representante del Ministerio; uno de la UPCEFE y un Supervisor Escolar, que consideró las postulaciones y estableció un orden de mérito, que debía hacerse público mediante “Dictamen Técnico de Evaluación”. Como indicamos anteriormente se podían presentar Supervisores y Directores, con una antigüedad en la docencia no menor a 4 años consecutivos y no mayor a 30 años, que

42. La iniciativa se presentó como parte de un Programa de Capacitación en Servicio a los equipos de gestión, documento que no se ha podido relevar.

se comprometieran “a diseminar (sic) resultados al sistema educativo de la provincia durante dos (2) años luego de realizada la experiencia”.

Debían contar con el aval de la institución y/o del ME y no haber sido beneficiarios de becas al exterior.

Debían presentar una propuesta de trabajo que considerara:

- 1) el rol del agente innovador en el ámbito educativo;
- 2) la multiplicación de aprendizajes en la institución a la que pertenece y en el sistema educativo de la provincia;
- 3) la proyección del impacto del perfeccionamiento en el establecimiento educativo al que pertenezca el postulante y en el avance del proyecto Provincial.

El formulario indicaba que debían presentar un proyecto

“(…) de un mínimo de 4 páginas (hojas A4, tamaño de la letra 12) en la que cada postulante deberá desarrollar los objetivos que lo impulsan a presentarse en consideración a la función que desempeña como Supervisor o miembro del Equipo Directivo de Escuelas de Jornada extendida.

Deberá posicionarse en el rol de agente innovador en el sistema educativo y en las estrategias a desarrollar en su responsabilidad de difusión y multiplicación de lo aprendido en la visita formativa, considerando el impacto del perfeccionamiento recibido en el ámbito de la institución en la que se desempeña y en el resto de las instituciones bajo Proyecto, con las que podrá interactuar”

Los criterios de Evaluación consideraron: el tiempo de pertenencia a una escuela de Jornada Extendida; la capacitación recibida en los últimos cinco años vinculada con la función; la manifestación de interés compatible con los objetivos del proyecto Escuelas de Jornada Extendida; las necesidades de la institución a la que pertenece y la calidad del Proyecto presentado.

Los docentes seleccionados tenían la obligación de: participar de un Taller de preparación de la Visita Formativa organizado por el Ministerio de Educación de la provincia de Río Negro; cumplir con todas las exigencias que la Visita les demande; “diseminar los resultados y lecciones aprendidas” (sic); participar en todas las actividades de Evaluación y Seguimiento del Proyecto de Visitas Formativas que realice el Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro.

Por Resolución N° 2495/10 se otorga licencia para “Visita Formativa” a Uruguay a 17 directivos y 4 supervisores de Escuelas de Jornada Extendida.

Entrevistados que realizaron pasantías en Uruguay nos informaron que la decisión respecto del país seleccionado fue tomada por las autoridades educativas provinciales, quienes argumentaron que las escuelas de ese país ya tenían una experiencia de 10 años;

En el año 2010 el gobierno nos propuso a los 16 primeros directores de jornada extendida viajar a Uruguay, hacer un intercambio con escuelas de tiempo completo que le llaman allá, para ver cuáles eran las ventajas, las desventajas, qué era lo mejor, si lo que tienen en Uruguay o lo nuestro. En realidad el objetivo era eso, compartir, llevar nuestras experiencias, traernos experiencias de ellos, pero básicamente era eso, ver si la jornada extendida estaba mejor implementada que la escuela de tiempo completo. Fuimos en octubre, fue un viaje de 15 días maravillosos, primero hicimos una capacitación en Viedma de 2 días y después viajamos a Uruguay. (Ex D JE).

En el año 2011 se realizaron “Visitas Formativas” para conocer la experiencia de Escuelas de Doble Escolaridad de la provincia de Mendoza, de la que participaron 23 Directivos, 6 Supervisores, 2 Referentes Pedagógicos y 3 representantes del Ministerio de Educación (Resolución del CPE N° 2356/11).

En ese mismo año se realizaron experiencias de pasantías en distintas escuelas provinciales, participando directivos, docentes y talleristas de escuelas de Jornada Extendida en un número de 17 docentes y por tres días (Resolución N° 3275/11).

La tercera actividad de capacitación identificada fue la de los “Seminarios Internacionales”. El primero –“Una nueva forma escolar. Oportunidades y desafíos”– se llevó a cabo en mayo de 2011 en San Carlos de Bariloche<sup>43</sup>. El Seminario reunió a Supervisores; Directivos de Escuelas de Jornada Extendida y de Jornada Completa; Técnicos de ETAP; Referentes técnicos de TICs y Referentes Pedagógicos de Jornada Extendida.

El Programa definió a la Jornada Extendida como “una propuesta de educación integral para mejorar la experiencia educativa de los alumnos y sus trayectorias escolares (...) que brinda diversas posibilidades de aprendizaje a través de un mayor y mejor tiempo de permanencia en la escuela, apunta a mejorar los niveles de retención escolar y disminuir los porcentajes de repitencia y sobreedad. (...)”. Destaca el servicio de comedor con fines alimentarios y educativos y el plan de construcciones de nuevos edificios escolares, la rehabilitación y ampliación de otros y la provisión de equipo informático, mobiliario y recursos pedagógicos, “(...) aspectos en los que se avanza progresiva pero firmemente” (Tríptico del ME, Río Negro, mayo de 2011).

Se dictaron conferencias sobre: ‘Modelos de gestión pedagógica para escuelas de tiempo extendido, formación docente y nuevas estrategias’; ‘Estrategias innovadoras de formación de profesores y directivos en servicio de escuelas con bajos resultados académicos’; ‘Proyecto la escuela busca un niño: una garantía modelo posible de inclusión’; ‘Nuevos saberes en contextos de cambio’, a cargo de académicos de Uruguay, Chile, Colombia y España respectivamente, la mayoría de ellos consultores del BID.

---

43. Fue declarado de Interés Educativo Provincial por Resolución del CPE N° 1089, certificando 20 hs cátedra a los participantes.

Se desarrollaron Talleres que abordaron las problemáticas de la participación de las familias, de las condiciones necesarias para la inclusión con aprendizajes significativos; de la convivencia y resolución de conflictos en la escuela y de la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación. Estos talleres estuvieron coordinados por profesores de distintas Universidades Nacionales de la República Argentina.

### **3.5. ORGANISMOS Y ACCIONES DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE ESCUELAS DE JORNADA EXTENDIDA**

El relevamiento documental y las entrevistas realizadas a docentes nos indicaron que, en el período 2006-2011, se realizaron evaluaciones de la política de Escuelas de Jornada Extendida, pero no se ha podido acceder a documentación oficial que nos permita identificar responsables, criterios, metodologías y resultados de las evaluaciones. Las acciones que a continuación exponemos han sido relevadas mediante fuentes periodísticas (diarios regionales y boletines emitidos por las dependencias de comunicación del Ministerio de Educación Provincial).

El diario "Río Negro"<sup>44</sup> publicó el 6 de diciembre de 2006 que se había realizado una reunión entre funcionarios de educación y directivos de las 10 Escuelas de JE, en Viedma con el propósito de evaluar "la marcha de las escuelas". En esa reunión la Subsecretaria de Coordinación Educativa informó que tratarían de mejorar "algunos problemas planteados" (...) que las fortalezas y las debilidades que han surgido nos servirán para evaluar el proyecto, reescribir algunas cuestiones, repensar otras para no cometer los mismos errores en las próximas escuelas que serán incorporadas" (Diario Río Negro, 6/12/2006). Los problemas planteados estuvieron referidos a las faltas de condiciones infraestructurales para trabajar más tiempo en la escuela y a la falta de materiales necesarios a los talleres.

Los funcionarios reconocieron que no pudieron cumplir con los compromisos contraídos, explicaron que había problemas para obtener financiamiento pero, en esta situación anunciaron que en 2007 se incorporarían 20 escuelas más y que contaban con la colaboración de la UNTER. La nota periodística indicaba que los funcionarios justificaron la continuidad y ampliación de la política afirmando que sus beneficiarios son los niños, "ya que estar más tiempo en la escuela les permite mejorar el saber, las oportunidades y la oferta educativa" (sic.). Se distribuyeron planillas para que se

---

44. Es el medio de comunicación más importante de la región.

inicie una evaluación institucional de la implementación de la experiencia en cada escuela.<sup>45</sup>

En el año 2008 se distribuyó a las Escuelas de Jornada Extendida un documento titulado “Más y mejor tiempo”, presentado como el resultado de una evaluación realizada por el equipo técnico del Proyecto dependiente de la Dirección de Nivel Primario de la provincia.<sup>46</sup>

Los autores informan que aplicaron en 15 escuelas de JE un Modelo de Evaluación de implementación del Proyecto que no adjuntan en el citado documento, señalando sólo que la evaluación abarcó “aspectos vinculados a la formulación y reglamentación del proyecto (...) a su desarrollo o implementación –estructura y procesos– y los vinculados a los resultados –productos, efectos e impactos (Cuadernillo “Más y mejor tiempo”, 2008, p. 2).

Sin exponer los procedimientos metodológicos de sistematización y codificación de la información relevada, de las fuentes y técnicas de información, enuncian que “la evaluación demuestra” (sic):

- 1) que el Proyecto fue bien recibido por los distintos actores de la comunidad educativa, quienes visualizan beneficios en términos de mejoramiento de la calidad del servicio educativo;
- 2) que son los directores quienes tienen mayor información sobre el proyecto;
- 3) que la implicación de los actores con el proyecto se vincula con la identificación de ciertos efectos positivos en los alumnos y en sus prácticas docentes, más que al conocimiento y/o a las coincidencias teórico-ideológicas con el mismo.
- 4) que los talleristas sienten que su labor es reconocida y manifiestan la necesidad de comunicar sus experiencias a los pares.
- 5) que los talleristas de Inglés y los referentes TICs son muy valorados externamente e internamente a la institución. Argumentan que la valoración de los padres y de la comunidad en general “podría atribuirse a que estos saberes constituyen los representantes de un capital cultural no siempre accesible y altamente estimado”. Afirman que estos conocimientos, “al no integrar la tradición curricular del nivel primario ocupan un nuevo espacio, sin suplir, ni invalidar los saberes y roles tradicionales”.

---

45. Fuente: <http://www.rionegro.com.ar/diario>. Recuperado el 28/11/2007.

46. El documento de 60 páginas, de autoría de 23 técnicos, consta de 6 capítulos. Los dos primeros capítulos describen el Proyecto “Escuelas de Jornada Extendida” y enumeran las escuelas incluidas. Los capítulos 4 y 5, también de carácter descriptivo, enumeran los Talleres que se desarrollan en cada institución y las actividades de capacitación que tuvieron lugar respectivamente. Sólo dos capítulos presentan apreciaciones de los docentes relevadas, según los autores, mediante entrevistas, observaciones y registros de reuniones.

6) que la inclusión de talleristas externos (docentes de otras escuelas o personal idóneo) y el incremento del personal de servicios generales generan resistencias y malestar.

7) que existen diversas interpretaciones sobre el empleo de las horas institucionales para la realización de las reuniones de articulación. Y sostienen que “algunas hipótesis nos remiten a razones atribuibles al texto de la norma, a la tradición de una práctica docente básicamente individual, a ‘reactualizaciones’ (sic) de formatos y sentidos atribuidos a las acostumbradas reuniones de todos los integrantes (de personal), etc.” (Cuadernillo, 2008, p. 42)

Respecto del Comedor, el informe señaló que la mayoría de las escuelas lo había evaluado muy positivamente destacando que había permitido lograr pautas de convivencia y de higiene, disposición por parte de los niños para aceptar una alimentación más variada y que el personal de cocina desarrollaba un trabajo comprometido y eficiente con la salud de los niños.

En un estilo centrado en exposición de juicios de valor y ausencia de problematización, indican que en pocas instituciones el Comedor funciona como actividad de asistencia alimentaria y de tránsito para el desarrollo de la jornada escolar. Señalaron que las escuelas consideran un problema la organización del Comedor puesto que redundaba en un incremento de las tareas y responsabilidades de los equipos directivos y que, en muchas instituciones es insuficiente el personal disponible.

Informan que “algunos” docentes y talleristas han manifestado que sus responsabilidades en la atención del comedor les impiden tener un momento de descanso a lo largo de la jornada y que “algunas instituciones y supervisores” consideran que el Comedor debe ser atendido por beneficiarios del Plan Trabajar, personal de otros organismos estatales o bien por docentes readecuados<sup>47</sup>. Relevan demandas de obras para adecuar los espacios físicos destinados al comedor y de mobiliario.

Respecto de los Talleres, la evaluación señala que los docentes definen a los mismos por oposición a las “concepciones pedagógicas tradicionales” (sic). Identifican, para el año 2008, que los talleres desarrollaban contenidos de más de un área disciplinar, que

47. Denominan “Plan Trabajar” a un programa de transferencia de ingresos condicionada que otorgaba un subsidio de 150\$ mensuales al Jefe/a de Hogar Desocupado iniciado en 2002. Los beneficiarios debían cumplir un horario de 4 hs como contraprestación, generalmente en dependencias públicas en las cuales se les asignaba una tarea. En 2004 este Plan había sido sustituido por el Plan Familias para la Inclusión Social, con otras características y la situación del empleo era objeto de Programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y sus beneficiarios se incorporaban a puestos de trabajo según condiciones de empleabilidad (Decreto 1506/04). Son docentes readecuados aquellos que, por certificar trastornos que les impiden estar frente a alumnos, son asignados a cumplir funciones administrativas, bien en la escuela en la que tienen el cargo, bien en otras dependencias escolares. Se les denomina también “docentes en tareas pasivas”.

predominaban los proyectos de lenguajes lúdico-expresivos y que eran muy pocos los vinculados a las áreas de tecnología y ciencias. Señalan que predomina en los talleres el criterio de gradualidad y afirman que “excepcionalmente permiten la movilidad de alumnos entre talleres por interés, por edad, etc.” (sic).

Los técnicos que evaluaron escuelas y docentes afirman que en las escuelas se establecían diferencias entre “lo pedagógico –el trabajo áulico tradicional– y el espacio de taller” y citan expresiones recogidas tales como: “en lo pedagógico todo está más estructurado, es paso a paso”; “el proyecto para jornada extendida tiene que ser totalmente diferente a lo pedagógico, más rico”; “la parte pedagógica se tiene que trabajar de modo individual, hay carpetas, se consigna la fecha, se corrige, en los espacios de taller no sucede eso, es todo más práctico”.

Es de destacar, una vez más que los técnicos no someten a discusión las posiciones relevadas. En los incidentes seleccionados se advierte una concepción de pedagogía restringida al empleo de procedimientos y técnicas de instrucción y acreditación que tienen lugar en el aula en la que se enseñan los contenidos del currículum oficial a cada uno de los escolares. También se advierte una concepción de taller como un lugar libre en tanto no pedagógico centrado en el hacer. No se ubica como problema a atender la siguiente definición relevada y destacada en el documento de docentes que expresaron, “dejamos de ser docentes, somos talleristas” (sic). Destaquemos también que se critica la falta de proyectos ligados a las tecnologías y a las ciencias, haciendo omisión de la normativa que exigía que los proyectos de los talleres privilegieran lengua y matemáticas.

Sin ubicar causas ni someter a debate las concepciones orientadoras de las prácticas el informe indicó que se encontraron dificultades en la articulación entre áreas curriculares y talleres. Indicaron que en los casos en que se planificaba la articulación de contenidos y actividades, no se incorporaba la evaluación de los talleres a la acreditación de las áreas curriculares.

Afirmaron que la articulación de contenidos se realizaba “en forma espontánea”, cuando el tallerista era docente de grado en la misma escuela y advirtieron que en estos casos se observaba “una disociación entre la estrategia de aula taller utilizada en los espacios de taller y las estrategias tradicionales implementadas en los espacios curriculares instituidos” (sic). Destaquemos que presentaron las apreciaciones de los docentes soportadas sobre la dicotomía y oposición aula-taller, no realizaron un análisis de esta situación y a continuación critican la “disociación” entre lo que se hace en el aula y lo que se hace en el taller.

Destacaron que los alumnos: realizaron avances en la producción y comprensión de textos orales y escritos; ampliaron el vocabulario y sus capacidades de argumentación;

mejoraron la calidad lectora; son más expresivos, creativos, autónomos y participativos; se alfabetizan más rápidamente; les estimula y agrada el uso de TICs y el aprendizaje del idioma inglés; aprendieron a trabajar cooperativa y solidariamente; adquirieron hábitos de higiene y han adquirido mayor responsabilidad en el trabajo escolar. Han evaluado que la Jornada Extendida contribuye a la integración de niños con necesidades educativas especiales y a la asistencia regular de la matrícula escolar.

En el documento no hay referencias respecto de la contribución de la Jornada Extendida a la participación de las familias de los alumnos, ni de la relación de las escuelas con la comunidad.

Para presentar la evaluación de directivos y docentes sobre la capacitación recibida, el documento transcribe leyendas escritas por los grupos docentes que participaron en las Jornadas mencionadas y que las han valorado como: espacio para plantear dudas; para esclarecer el concepto de taller; para expresar los compromisos institucionales con el proyecto; para debatir; para revisar la propia práctica.

Señala el documento que se expusieron temores respecto de aplicar la modalidad taller y trabajar el proceso de articulación entre docentes y talleristas. Identificaron problemas relacionados con las relaciones institucionales indicando que se agudizan cuando se permanece más tiempo en la escuela, plantearon dificultades para evaluar y acreditar a los alumnos en esta modalidad de Jornada Extendida y reclamaron instrumentos de evaluación.

Los resultados de la evaluación realizada en las escuelas rurales de Jornada Extendida son presentados por personal técnico del programa nacional PIIE.

Directivos y docentes de escuelas primarias rurales de JE indicaron que están obligados a asumir múltiples roles y responsabilidades, que tienen dificultades para definir y establecer límites respecto de sus obligaciones como docentes en estas escuelas pues reciben demandas y reclamos de intervención en la vida y dinámica cotidiana de las poblaciones rurales. Al mismo tiempo indicaron las dificultades para generar proyectos escolares que contaran con la participación de las familias.

Plantearon como contradicción que se exija a las escuelas rurales funcionar en la lógica de las escuelas urbanas (instrucción simultánea, agrupamiento por edades, iguales criterios de evaluación) cuando la realidad rural exige, como indica la experiencia de estos docentes, otra modalidad de funcionamiento. En clave de recurrencia, dificultades y problemas relevados sólo han sido enunciados.

Según las fuentes documentales disponibles, han tenido lugar durante los años 2010 y 2011 evaluaciones del proyecto de JE realizadas por la OEI, organismo que se desempeñó como consultor y evaluador externo y que fuera seleccionado, según explican las fuentes, por medio de Licitación Pública.

El Ministerio anunció en 2010 que se realizaría una evaluación externa de la Política de escuelas de JE, que abarcaba 70 escuelas primarias con una matrícula de 20.720 niños y niñas pertenecientes a “estratos socioeconómicos de niveles de ingresos más bajo” (sic) y 3.300 docentes (directivos, técnicos y supervisores). La OEI participó de una licitación para el servicio de consultoría de diseño de la Línea de Base y Evaluación del Programa de JE, fue seleccionada su propuesta técnica y la actuación de este organismo se desarrolló desde octubre de 2010 hasta noviembre de 2011. Los objetivos de la consultoría fueron:

- a) construir un escenario de referencia que permita medir los resultados y efectos del Programa Jornada Extendida durante su implementación y una vez finalizado el mismo;
- b) integrar un sistema de información que articule el conjunto de información disponible generada a partir de los diversos dispositivos de evaluación;
- c) relevar información que permita valorar la situación inicial del Programa y posibilitar análisis comparativos posteriores en lo que respecta a: los aprendizajes de los alumnos, las prácticas docentes, la gestión institucional escolar, la ampliación de la oferta escolar y la gestión del conjunto del programa;
- d) desarrollar una herramienta que garantice la accesibilidad de la información y promueva el uso y aprovechamiento de la información generada en el marco del proceso de evaluación del Programa.

El 6 de mayo de 2011 una nota de un diario regional, bajo el título “La OEI recorrió y evaluó escuelas de Jornada Extendida”<sup>48</sup>, informaba que integrantes de la consultoría recorrieron escuelas primarias de las localidades de Villa Regina y Valle Azul, incluidas en el programa de Jornada Extendida. Citaba declaraciones de un consultor quien señalaba su satisfacción “porque las instituciones funcionan bien y eso es por el clima y el equipo de trabajo, algo que se observa en el modo en el que los chicos han respondido las entrevistas, con soltura y buena escritura”.<sup>49</sup>

El especialista declaró que cuando se finalizara la instancia de relevamiento “destinada a poder describir el funcionamiento de las escuelas de Jornada Extendida”, se procesaría la información relevada y se presentaría un informe en el mes de agosto de 2011. Agregó que la evaluación permitiría obtener información sobre las características que fue adquiriendo la implementación del Proyecto y producir información pertinente para

---

48. Diario La Palabra de San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro.

49. Las declaraciones corresponden a Alberto Iardelevsky en su visita a 4 escuelas de Jornada Extendida, (3 urbanas y 1 rural) en localidades del Alto Valle de la Provincia de Río Negro.

proceder a la construcción de “la línea de base de la propuesta pedagógica” que permita realizar comparaciones e identificar los progresos del proyecto a lo largo del tiempo. Según la fuente periodística el relevamiento de la información se realizó mediante “una indagación de opinión” de directores, maestros, talleristas, profesores de áreas curriculares, alumnos y padres, una encuesta a alumnos de cuarto, quinto, sexto y séptimo grado y grupos focales con los alumnos del primer ciclo para recabar sus opiniones sobre los talleres.

### **3.6. EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA DE ESCUELAS DE JORNADA EXTENDIDA**

El BID ha sido y es el organismo que financia la política de Escuelas de Jornada Extendida y, como ha sucedido con las actuaciones de la consultoría externa, no hemos podido relevar fuentes secundarias que nos ayuden a analizar rigurosamente la distribución de los fondos obtenidos, la ejecución de los mismos y los compromisos contraídos por el gobierno provincial con la entidad financiera. Relevamos fuentes periodísticas para ordenar una cronología de hechos y los documentos disponibles del BID<sup>50</sup>, fuentes secundarias que nos permitan encuadrar las actuaciones gobierno-BID e interrogar objetivos, condiciones y regulaciones de la operatoria.

En el mes de febrero de 2007 el Ministro de Educación recibió a una delegación del BID, a quienes presentó el proyecto de extensión de la Jornada Escolar y la situación de las 10 escuelas incorporadas<sup>51</sup>. Según la nota periodística, en la reunión se analizó el proyecto y sus alcances para considerar su adecuación a las líneas de financiamiento solicitadas por el Ministerio. Se anunció que el BID enviaría otra misión en el mes de marzo que realizaría visitas a diferentes escuelas de Jornada Extendida. Anunciaron que la nueva misión estaría conformada por ingenieros, arquitectos y antropólogos y que el contacto directo con los diferentes establecimientos educativos permitiría diagramar las obras a realizar para adecuar la infraestructura escolar. Se prometía realizar un trabajo consensuado “entre docentes, padres y comunidad en general” (Diario Río Negro, 8/2/07).<sup>52</sup>

---

50. Se relevaron 3 fuentes de 2007 que definen el esquema del Proyecto de JE. Uno de ellos denominado “Programa de JE: Provincia de Río Negro. Propuesta de préstamo”, tiene la leyenda ‘No autorizado para Uso Público’ es el documento que precede a la regulación de la política que se hará pública mediante Resoluciones de 2008 y 2009. Los Contratos de Préstamo y Garantías son documentos de 2009 y se ubicaron 2 “Informes de seguimiento de Progreso” para 2011 y otros 2 para 2012.

51. La Delegación estaba conformada por un “jefe de la misión”, un “oficial de proyectos” y un especialista en educación.

52. Disponible en <http://www.adnrionegro.com.ar/noticias>. Recuperado el 28/11/2007.

En el mes de julio de 2007 periódicos regionales anunciaron que se había obtenido un préstamo del BID por 50 millones de dólares para el Proyecto de Escuelas de Jornada Extendida.<sup>53</sup>

En esa ocasión la misión del Banco fue recibida por el gobernador y en declaraciones periodísticas la titular de la delegación corroboró el monto del préstamo a otorgar, manifestó que la contrapartida provincial sería de 15 millones de dólares y anunció que en noviembre de 2007 “podría” obtenerse la aprobación final por parte del directorio del banco.

El total de 65 millones de dólares, respecto de la JE debía destinarse a infraestructura, equipamiento, capacitación docente y materiales para el desarrollo de los Talleres. El monto incluía además la organización de ‘experiencias pilotos’ en escuelas secundarias<sup>54</sup> y el ‘fortalecimiento’ del Ministerio de Educación de Río Negro en las áreas de gestión, seguimiento, monitoreo y evaluación de resultados de calidad educativa. Incluyó la creación de un Fondo de Mejoramiento Educativo destinado al apoyo de los equipos docentes para el logro de mejores resultados educativos.

Corroboramos que en 2007 comenzaron las tratativas para obtener el préstamo y que se sucedieron ‘misiones’ del BID cuya tarea fue definir todos los componentes de la política incluyendo la dimensión pedagógica, por parte de los técnicos que integraron las ‘misiones’.

El “Documento Conceptual del Proyecto” (julio de 2007) define a la operación como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza y a la promoción de la equidad social y lo inscribe dentro de la Estrategia del Banco en Argentina –conformar una sociedad capacitada que pueda contribuir al aumento de la productividad y del bienestar social (p. 1).

Delimita los ámbitos de acción del BID en: la formación de capital humano, la promoción de un desarrollo social sostenible e incluyente, la mejora de la eficiencia del S.E., la promoción de la igualdad de oportunidades para los grupos de población con menores ingresos y más vulnerables y la mejora de los sistemas de información y evaluación de resultados educativos. Señala que la política que financia debe atender

---

53. La información era falsa pues el relevamiento documental indica que el Contrato y las Normas Generales del Préstamo se firmaron en 2009. Un documento de 2008 sobre ‘Plan de Adquisiciones desde julio de 2008 hasta diciembre de 2009’ señala que se realizará “cuando esté disponible el crédito”.

54. El préstamo fue destinado a financiar los ‘Centros de Educación Media Virtuales’ implementados en las áreas rurales y en localidades urbanas periféricas respecto de los centros urbanos más poblados de la Provincia. Frente a la obligatoriedad de la escuela secundaria, el gobierno provincial da respuesta con una ‘organización institucional’ para las poblaciones más expropiadas de bienes materiales, sociales y culturales en la que están ausentes los docentes, los contenidos relevantes y la experiencia escolar y educativa que es, por definición una experiencia colectiva.

estos ámbitos, desarrollando enfoques innovadores y mecanismos de incentivos para el logro de resultados. Para el BID la JE debía:

- 1) reformar la gestión escolar sobre la base de la autonomía institucional, la rendición de cuentas y el trabajo en equipo;
- 2) contar con materiales de enseñanza adecuados y
- 3) emplear las tecnologías de la información para mejorar la enseñanza y satisfacer las necesidades del mercado laboral.

El BID también definió el objetivo de la política de JE: “ampliar las oportunidades educativas de los alumnos en condiciones de vulnerabilidad para equiparlos, en términos de logros educativos, con sus pares de familias de mejores ingresos, ofreciendo aprendizajes significativos y más relevantes para el mundo laboral en un mundo globalizado” (p. 9).

Se estableció un compromiso preliminar respecto de un préstamo de 50 millones de dólares y una partida de 15 millones que debía aportar la Provincia. Este total de 65 millones de dólares debía invertirse en los siguientes componentes:

**I. Ampliación de la oferta de Escuelas de Jornada Extendida** (56,8 millones) para: ampliación y “rehabilitación” (sic) de 100 escuelas; construcción de 20 escuelas nuevas; mobiliario y equipamiento de salas especiales, salas de informática, cocinas y comedores.

**II. Formación, capacitación y recursos pedagógicos** (3,1 millones) para el financiamiento de: cursos de capacitación en servicio con acompañamiento en la práctica de aula y evaluación de resultados mediante la aplicación de pruebas de rendimiento de los alumnos; actividades de formación continua del docente en los IFD provinciales; materiales didácticos y libros; módulos sobre evaluación de la calidad educativa y producción de medios de instrucción.

**III. Fondo de Mejoramiento Educativo** (1 millón) destinado al financiamiento de incentivos para escuelas directivos y docentes con el objetivo de estimular el logro de mejores rendimientos educativos y a “visitas de experiencias similares y exitosas en otro país de la región”.

**IV. Fortalecimiento Institucional** (1,9 millones) destinados a financiar el fortalecimiento de las áreas de gestión y de RRHH y los sistemas de información gerencial, seguimiento, evaluación y comunicación del Ministerio de Educación provincial.

En un cálculo estimativo e hipotético por la imposibilidad de conseguir información fidedigna, señalamos que del total de 65 millones de dólares, 56,8 estaban destinados a generar infraestructura y equipamiento para la ampliación de la Jornada. Los rubros

de capacitación y formación y de fondo de mejoramiento son más generales y casi dos millones se derivan a equipar la burocracia central. La suma de los fondos asignados a los distintos rubros (según los datos del documento del BID), es de 62,8 millones de dólares. No hemos podido conocer el destino de los 2,2 millones restantes.

La UPCEFE (Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución de Financiamiento Externo) depende directamente del gobernador y es la responsable de planificar, administrar, coordinar, ejecutar, monitorear y evaluar la política de JE. Como condición previa a la obtención del crédito, el BID exigió elaborar y aprobar un 'Reglamento Operativo para la Ejecución del Programa' que estipulaba los criterios para proceder a la selección de obras, la contratación de bienes y servicios y los requisitos que debían cumplir las escuelas a ser incluidas.

El BID también impuso a la provincia contratar 'Organismos Independientes' para la realización de auditorías anuales y evaluaciones externas, contratos que debían ser formalizados y aprobados por el Banco antes del primer desembolso del crédito. Respecto de las evaluaciones externas es también el BID quien define los ítems a evaluar: indicadores socio-demográficos de las escuelas; perfil socio-económico de alumnos y familias; datos de logros pedagógicos; rendimiento académico; acceso a bienes culturales; gestión escolar y relación escuela-comunidad.

Se ha relevado otro documento del BID también de julio de 2007 titulado "Programa de Jornada Extendida de la provincia de Río Negro (AR-1043). Propuesta de Préstamo", con la observación "No autorizado para uso público". En esta fuente el crédito del BID es mayor (58,5 millones) y es menor la contrapartida de las provincias (6,5 millones). El plazo de amortización se fija en 25 años con un período de gracia de 5 años y con una tasa anual de interés ajustable fijada por el Banco.

También se advierten cambios respecto de la obra de infraestructura disminuyendo el número de escuelas a construir (18) y a refaccionar (70). Incorpora un Programa de Capacitación en Servicio que fija las temáticas de la capacitación y el "gasto/docente capacitado".

Estipula que el Fondo de Estímulo al Mejoramiento Educativo debe "promover una cultura de la responsabilidad compartida sobre la mejora de los indicadores de desempeño educativo" (p. 20) y que será administrado por un Comité Ejecutivo conformado por representantes del ME-RN, de la UPCEFE y del sector privado.

Como ya expusimos, se trata de un documento prescriptivo respecto del modelo de política de JE, que, además de enunciar las condiciones del préstamo, anticipa las regulaciones que orientaron los cambios del marco normativo a partir del año 2008.

Otra situación que se advierte es la restricción de criterios en la selección de las escuelas pues al de "factores de vulnerabilidad social, educativa y económica" considerado

tanto en las resoluciones del CPE de 2006 como en otro documento del BID de 2007,<sup>55</sup> en esta fuente se agregan criterios de eficiencia del gasto tales como costos de intervención eficientes y razonabilidad de los costos acorde al mercado. También se exponen criterios socio-pedagógicos más restrictivos respecto de la matrícula escolar de la escuela a incluir, que debe tener una población con NBI y con tasas de repitencia en el primer ciclo y de sobre-edad, superiores al promedio provincial, reuniendo en la relación pobreza-fracaso escolar la definición de la población objetivo de la política. El BID (según documento no autorizado para uso público) fijó la estructura jerárquica de decisión, control y evaluación de la política definiendo un organigrama que nunca ha sido legalizado merced resoluciones de organismo provincial competente.

El análisis del organigrama de gestión de la política indica que:

- a) la toma de decisiones se concentra en la persona del gobernador de la Provincia y bajo su dependencia está el organismo de administración del crédito, la UPCEFE;
- b) el Ministerio de Educación es el responsable 'técnico' de ejecutar la política por medio de la Subsecretaría de Coordinación Pedagógica. Tiene competencias de supervisión y evaluación del impacto pedagógico y social de la política de JE mediante las Subsecretarías de Educación, de Capacitación y Formación Docente y de Planeamiento y Coordinación de Programas<sup>56</sup>. Se relaciona directamente con la Agencia Evaluadora Externa quien está en el mismo rango de jerarquía respecto del Ministerio;
- c) los Ministerios de Hacienda, Obras y Servicios Públicos y de Familia conforman las 'Áreas de Coordinación y Apoyo Técnico' del Ministerio de Educación.
- d) los equipos directivos escolares tienen la responsabilidad del desarrollo institucional de la política que será evaluada mediante:
  - 1) pruebas de conocimiento y pruebas objetivas de rendimiento educativo para alumnos de 3° y 6° grado bianuales;
  - 2) evaluación diagnóstica sobre saberes y competencias de los alumnos;
  - 3) evaluación procesual sobre las estrategias pedagógicas utilizadas para responder a la diversidad del alumnado;
  - 4) evaluación sumativa para comprobar en qué medida los alumnos han adquirido los conocimientos esperados y cuentan con las competencias correspondientes (p. 30).

---

55. El documento se titula "Esquema de Proyecto" y es del mes de abril de 2007.

56. Considerando el organigrama del MEP en este período las cinco Subsecretarías que dependen directamente del Ministro tienen competencias de Supervisión, Monitoreo y Evaluación de la Política y no se contempla en el modelo de gestión propuesto por el BID al CPE, organismo con competencia constitucional para decidir la política educativa.

Esta arquitectura de gestión y control de resultados conforma la estructura de la Política pues, como indicó el Banco, la viabilidad de la misma se asegura con “una gestión focalizada al logro de resultados, minimizando el control de procesos” (p. 31). Y sus indicaciones también comprometen la orientación de la política pública al señalar como factores de riesgo el incremento de los costos de personal y la no continuidad de las autoridades provinciales, responsables de la sustentabilidad de la JE.

El BID formuló sugerencias de contratación al Estado Provincial respecto de la administración de la política que financiaría. En este sentido el Banco indicó que la “UPCEFE podrá contratar servicios del PNUD en calidad de agencia especializada para la administración operativa y financiera del Programa (con competencias para) realizar adquisiciones del Programa, efectivizar contrataciones y pagos a proveedores, contratistas y consultores, preparar informes de ejecución financiera, contribuir a la administración del Programa y al desarrollo de su monitoreo” (p. 24).

Indicó que el costo de la Agencia debía sostenerse con recursos ajenos al Programa y afirmó que esta decisión aportaría agilidad a los procesos y eficiencia a la gestión del programa.

En octubre de 2007 los representantes del BID se reunieron con funcionarios provinciales para “avanzar en los componentes del reglamento operativo, uno de los pasos previos a la aprobación del proyecto presentado por la provincia” y con personal de las áreas de programación y de infraestructura del Ministerio, para “analizar la extensión, rehabilitación y edificación de nuevos establecimientos educativos”<sup>57</sup>

El día 13 de octubre el Ministro declaró que había finalizado la última misión de la entidad crediticia en la provincia y que el proyecto sería aprobado<sup>58</sup>. Los funcionarios provinciales informaron, a través de los medios de comunicación, que el monto final del préstamo se decidiría en noviembre (2007), que podría llegar a los 58 millones de dólares y que se evaluaba la posibilidad de aceptar una disminución en la contrapartida exigida a la provincia, asegurando que “(...) la modalidad de extensión de la jornada en las escuelas primarias llegará al 30% de la matrícula de dicho nivel, y cumplirá con el objetivo final propuesto por el Ministerio de Educación, en cuanto a garantizar la igualdad de oportunidades y de acceso a espacios culturales y deportivos para todos los alumnos”.<sup>59</sup> Mediante un Comunicado de Prensa de mayo de 2008, el Gobernador y el Ministro de Educación de Río Negro anunciaron que se había suscripto con el jefe de división

57. <http://www.adnrionegro.com.ar/noticias/>. Recuperado el 28/11/ 2007

58. Estimó que se ampliaría en el corto plazo la medida de J. E. que en 2007 incluía 25 escuelas con financiamiento provincial.

59. <http://www.barinoticias.com.ar> Recuperado el 27/11/2007

del BID Marcelo Carbol, el 'Acta de negociación definitiva del Programa de Jornada Escolar Extendida de la provincia de Río Negro (BID AR-L1043) en la sede del Banco en Washington DC. Indicaron que también participaron el Director de la Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución de Financiamiento Externo y un representante del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.<sup>60</sup>

Según los términos del comunicado las autoridades informaron que se acordaron las garantías, las tasas de interés, los términos de divulgación del informe y estimaron que el programa sería aprobado en junio de 2007.

Anunciaron que, en un período de 4 años se construirían de 18 escuelas primarias, se refaccionarían y ampliarían 70, cubriendo un 30% de la matrícula total de nivel primario.

También declararon que el financiamiento era del orden de los 65 millones de dólares (50 millones aportados por el BID y 15 millones por la Provincia) y que se distribuirían de la siguiente manera: 59 millones para la construcción, refacción y equipamiento de escuelas, 'más' de un millón de dólares para la capacitación docente y 'casi' (sic) dos millones para los sistemas de información, evaluación, comunicación social y estudios. Según fuentes relevadas, el Contrato de Préstamo N° 1991/OC-AR, el Contrato de Garantía y las Normas generales se firmaron el 15 de enero de 2009 y sólo en el Contrato de Garantía se estipula que el BID financiaría "hasta una suma de 58 millones 500 mil dólares".<sup>61</sup>

El Contrato de Préstamo establece las siguientes condiciones:

- 1) las tasas de interés son ajustables y las fija periódicamente el BID;
- 2) los intereses se pagan semestralmente a partir del 15 de Julio de 2009;
- 3) la amortización se realiza en cuotas semestrales consecutivas, la primer cuota se paga el 15 de julio de 2014 y la última el 15 de enero de 2034;
- 4) son competencias del BID la aprobación de los planes de adquisiciones y de contrataciones y la selección de consultores que deben responder a las disposiciones del BID.<sup>62</sup>

---

60. Comunicado del 27/05/08. Disponible en: [http://www3.educacion.rionegro.gov.ar/desarro\\_notinoti.php.tit-1456](http://www3.educacion.rionegro.gov.ar/desarro_notinoti.php.tit-1456)

61. Advertimos que en las declaraciones de los funcionarios no condice la suma total con los documentos firmados con el BID, que el manejo de la información sobre el total de fondos y la distribución es muy vaga y arbitraria, 'casi...más de' situación muy grave tratándose de un crédito que ha endeudado a la provincia hasta el año 20034. Ni los funcionarios de la anterior gestión, ni los funcionarios actuales contribuyeron a aportar información que nos permita estudiar el financiamiento de la política de JE.

62. La selección y contratación de Consultores debe encuadrarse en las disposiciones del Documento GN-2350-7-"Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID" (julio de 2006), que desarrolla los criterios de "selección basada en la calidad y el costo".

Mediante Contrato de Garantía el Ministerio Nacional de Economía y Finanzas Públicas, funge como garante, como fiador solidario de las obligaciones financieras contraídas por la Provincia. No está comprometido a contribuir con recursos adicionales y debe proporcionar información sobre la situación de la Provincia –el prestatario– toda vez que la solicite el Banco.

El Contrato está exento de impuestos y/o tasas y el Ministerio Nacional, en su condición de garante, se compromete a que el capital y los intereses del préstamo se paguen sin deducciones ni restricciones, libres de impuestos, tasas, derechos o recargos “que resulten o pudieren resultar de las leyes de la Nación Argentina”.

El análisis efectuado indica que la política se decidió con el objetivo de obtener créditos del BID en una coyuntura en la que ya se iniciaba la campaña electoral y el Ministro de Educación aspiraba a postularse como gobernador por la UCR. Se identifica que las decisiones político-educativas específicas estuvieron condicionadas y subordinadas a las exigencias del organismo financiero que define hasta los aspectos institucionales y pedagógicos en un modelo de centralidad de la medición de resultados y de controles supra-estatales. Se advierte la presencia, en las condiciones exigidas y aceptadas del modelo micro-económico neoclásico en el diseño de la política, un enfoque que “lleva (...) por ejemplo a asimilar la escuela con la empresa, a ver los factores del proceso educativo como instrumentos, y la eficiencia y las tasas de retorno como criterios principales de decisión” (CORAGGIO, 1997, p. 37). Analizando las propuestas del Banco Mundial, Coraggio (1997) advierte sobre cómo las ideas de los Organismos Internacionales de Crédito dan forma a políticas claves que preparan a nuestras sociedades para un futuro e indica que hay que analizar tanto la forma en que se producen y la validez que tienen estas ideas como las condiciones y consecuencias de sus créditos (p. 12).

Privilegiando la dimensión de las ‘ideas’ señalemos que, en la coyuntura de toma de la decisión política provincial, el BID como señalamos, recomienda continuar con las acciones educativas focalizadas para escolarizar a los pobres, desde una ideología en la que el concepto de capital social es central. Entiende al capital social como capacidades de los individuos para generar confianza, aceptar normas de reciprocidad y virtudes de compromiso cívico (CARDOSO DA MOTTA, 2009; GUTIÉRREZ, 2009). Señala Cardoso da Motta (2009) que para el BID, el capital social constituye el elemento que posibilita la inclusión social de grupos marginados, el combate a la pobreza y a la desigualdad social (p. 559). En este sentido, el BID financia una política de extensión de la Jornada Escolar en la escuela primaria (básica) interpretada como una “operación (que) califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social, por criterios sectoriales y geográficos, como se

describe en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704)” (BID, 2007, p. 1).

El aumento de la Jornada Escolar entonces, desde el ideario del BID contribuiría a resolver la incapacidad que tiene un individuo para participar del funcionamiento básico de la sociedad (político, social y económico) mediante el acceso igualitario a las oportunidades que brinda la educación. El principio de igualdad de oportunidades está presente en las ideas del BID y funge como llave para que los individuos excluidos se incluyan, vivan en armonía y practiquen normas de convivencia incorporando aptitudes, valores y habilidades que les permitan desarrollar su vocación comunitaria y productiva. Para el BID uno de los problemas a resolver es el “problema de desigualdad de oportunidades educativas” (2005, p. 12). Otro es el de la calidad de la educación puesto que:

(...) los niños y jóvenes latinoamericanos no están adquiriendo los conocimientos, competencias y habilidades cognitivas y socio-emocionales que les permitirán participar productiva y efectivamente en la sociedad del siglo XXI (...) los aprendizajes son muy deficientes en todos los niveles educativos, muy desiguales entre grupos socio-económicos de indígenas, de afrodescendientes y rurales (...) e inadecuados para las nuevas demandas sociales (BID, 2012, p. 38).

Ante la perspectiva de un Organismo Internacional de Crédito que continúa situándose como “pedagogo” de la América Latina, difundiendo diagnósticos socio-educativos y líneas de acción pedagógico-didácticas, la JE en Río Negro, desde la política como regulación estatal, normativa, como texto, es una política focalizada para la escolarización de los pobres en el conformismo social a través de la adquisición de competencias y habilidades que les permitan mostrarse como empleables y soportar la espera con una conducta adaptada al orden social instituido.

### **3.7. NOTAS SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL**

El 10 de diciembre de 2011 asume el gobierno la fórmula del Frente para la Victoria desplazando al Partido Radical que gobernaba desde la recuperación del régimen constitucional en el año 1983.

Una de las primeras medidas del actual Ministerio de Educación ha sido promover un esquema de participación para elaborar un Proyecto de Ley Orgánica de Educación que fue sancionada en diciembre de 2012 (LOE N° 4819).

Para el Nivel Primario de Educación se promueve una política “de ampliación de los tiempos escolares de acuerdo con la Ley de Educación Nacional N° 26206, con la

finalidad de proporcionar una formación general, básica y común” (art. 30) y se consagra como finalidad educativa, avanzar progresivamente hacia la universalización de la Jornada Extendida o Completa teniendo en cuenta los “requerimientos organizativos y las condiciones presupuestarias del Consejo Provincial de Educación” (art. 31).

### **3.7.1. Sobre los cambios normativos de la Política de Jornada Extendida**

En el mes de enero de 2013 se sanciona la Resolución N° 35, que regula el Nivel Primario de Educación y las distintas modalidades de las instituciones educativas. La Resolución “aprueba los fundamentos y los principios político educativos de la Educación Primaria y la organización de los tiempos escolares” (art. 1 Res. 35/13).

Aprueba también la implementación de la Jornada Completa, señalando que se hará en forma gradual y teniendo en cuenta criterios de factibilidad, Necesidades Básicas Insatisfechas (de la población en edad escolar) e infraestructura (escolar) (artículos 2 y 3, Res. 35/13).

Establece con carácter transitorio la Organización Escolar de las actuales escuelas de Jornada Extendida, Jornada Completa, Hora Más y Jornada Simple y aprueba las Plantas Orgánicas Funcionales para cada modalidad de Escuela Primaria Provincial (artículos 4 y 5, Res. 35/13).

El Nivel primario ha sufrido una sensible modificación puesto que, caracterizado desde fines del siglo XIX por la primacía de la escuela de jornada simple hoy en la provincia funcionan 4 modalidades de escuela primaria, según tiempo escolar:

- a) Escuelas de Jornada Simple con turnos escolares de 4 horas 15 minutos diarios para docentes y estudiantes;
- b) Escuelas del Programa “Hora Más” con extensión de la jornada de una hora reloj diaria por turno.
- c) Escuelas de Jornada Extendida de 38 horas semanales para los estudiantes y distintas cargas horarias para los docentes y talleristas;
- d) Escuelas de Jornada Completa de 37 horas semanales para los estudiantes y 40 horas semanales para los docentes.

En el año 2012 la composición de tipo de establecimiento y de tiempo de jornada escolar de la Educación Primaria Común<sup>63</sup> en la Provincia de Río Negro, presentaba la siguiente situación:

63. Llamamos Educación Primaria Común a la modalidad del Nivel que atiende a los niños de 6 a 12 años (edad teórica). Educación Primaria de Adultos es la otra modalidad del Nivel Primario de Educación.

**TABLA N° 7: ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACIÓN PRIMARIA COMÚN SEGÚN MODALIDAD Y DEPENDENCIA. RÍO NEGRO, 2012**

Modalidad	N° escuelas estatales	N° escuelas privadas	Total
Escuela Común ♦	227	61*	288
Escuelas Hogares	23	-	23
Escuelas Jornada Completa	7	-	7
Escuelas Jornada Extendida	67	2 (subvencionadas)	69
Residencias Escolares	8	-	8
Totales Provincia	324	63	387

♦Incluye los 18 establecimientos del Programa "Hora Más".

\*37 establecimientos reciben subvenciones estatales y 24 no están subvencionados.

Fuente: Anuario Educativo 2012. Dirección de Estadísticas. Ministerio de Educación. Río Negro

**TABLA N° 8: ALUMNOS DEL NIVEL PRIMARIO MATRICULADOS EN ESCUELAS ESTATALES. RÍO NEGRO, 2012**

Modalidad	Matrícula (n° absoluto)	Matrícula%
Primaria Común	55.260	77,7
Escuelas Hogares	803	1
Jornada Completa	205	0,3
Hora Más	4.775	7
Jornada Extendida	10.022	14

Fuente: Anuario Educativo 2012. Dirección de Estadísticas. Ministerio de Educación. Río Negro. Elaboración propia.

El número de alumnos matriculados en Nivel Primario, para el año 2012 es de 86.437, representando el 43% del total de alumnos matriculados en el Sistema Educativo provincial. De este total el 82% de la matrícula de Nivel Primario está en el sector estatal y el 18% en el sector privado.<sup>64</sup>

64. En números absolutos 71.065 alumnos están en escuelas estatales, 10.961 en privadas subvencionadas y 4.411 en establecimientos privados que no reciben subvención estatal.

En este contexto, los fundamentos de la Resolución vigente, N° 35/13, toman los principios y lineamientos consagrados por la legislación marco y señalan que la ampliación de la Jornada Escolar es una decisión política que busca el mejoramiento de las condiciones pedagógicas de enseñanza y aprendizaje en la escuela.

Enuncia que “con más tiempo de clase se garantiza la Justicia Curricular a todos los estudiantes posibilitando el acceso a los bienes culturales y simbólicos y manifiesta el compromiso de contemplar la situación del personal docente titular y resguardar en lo posible, la estabilidad transitoria del personal interino.

Se trata de una resolución que reformula criterios de ordenamiento para la Jornada Extendida y deroga las normativas sancionadas en 2006 y 2008. La administración actual evaluó que el Programa de Jornada Extendida fue una propuesta dirigida a sectores de la sociedad excluidos de los bienes culturales y simbólicos y que esta exclusión es consecuencia de las políticas económicas implementadas antes del 2003, o sea antes de la presidencia de Néstor Kirchner.

Criticaron aspectos de la política de Jornada Extendida implementada por las administraciones de gobierno anteriores, argumentando que

la autonomía institucional y la descentralización de la toma de decisiones implicadas en este programa se pusieron de manifiesto en dos acciones contrarias a los derechos consagrados en la Ley 391 “Estatuto del Docente”; por un lado en la flexibilización laboral que significó la selección de personal por parte de la escuela para la cobertura de cargos de talleristas (quienes fueron designados en cargos a término y condicionales, sujetos a evaluaciones periódicas) y por otro, en la priorización de personal idóneo (sin título docente habilitante) bajo argumentos de búsqueda constante de mejor adecuación o respuestas a las necesidades de la comunidad (Anexo III, pág.1 Res. 35/13).<sup>65</sup>

El Coordinador Provincial de Escuelas de Jornada Completa y responsable del equipo que elaboró el Anteproyecto de la Resolución 35, afirmó en la entrevista que realizamos que era necesario, tanto en la Jornada Completa como en la Jornada Extendida superar:

(...) el modelo del BID de focalización compensatoria, flexibilización laboral, controles periódicos, talleres que tienen que atender los problemas que se detectan en las áreas curriculares y falta de comunicación entre maestros y talleristas.

Indicó que la propuesta curricular de la Jornada Escolar Extendida deberá contemplar, además de las áreas curriculares, temas de la agenda contemporánea para que mayor tiempo de escolaridad signifique, para los estudiantes, mayores posibilidades

65. El texto de la resolución promete revertir estas situaciones también en forma gradual.

de acceso a conocimientos múltiples y variados. Incluye la enseñanza de Inglés y de disciplinas artísticas.

La normativa hace referencia a la inclusión de un tiempo específico denominado 'Acompañamiento al Estudio' cuyo objetivo es lograr que los alumnos adquieran estrategias, hábitos y habilidades necesarias para aprender y acompañarlos a superar dificultades de aprendizaje. La Jornada Extendida se fijó en treinta y ocho (38) horas semanales.

Otra de las modificaciones ha sido equiparar las cargas horarias de docentes talleristas, maestros de grado y maestros especiales (Educación Física, Música y Plástica) atribuyendo equivalentes responsabilidades respecto del desarrollo de los talleres, actividades de recreación, acompañamiento de los alumnos en los momentos de desayuno, almuerzo y merienda y cumplimientos de las horas de trabajo institucional. La carga horaria diaria del personal docente es de 4 horas, 15 minutos y los docentes talleristas tienen derecho a usufructuar del Régimen de Licencias Docentes.

La Resolución vigente norma que el título docente es prioritario para desempeñarse como tallerista y que en segundo lugar puede inscribirse personal idóneo con la condición de presentar antecedentes que lo habiliten para dictar el taller que propone y tener estudios secundarios completos.

Son las Supervisiones Escolares las encargadas de organizar la inscripción para cubrir los cargos de las escuelas de sus zonas y de informar a los interesados respecto de criterios y condiciones para la presentación de proyectos.

El Coordinador Provincial nos explicó que:

Lo único que se modifica en la Resolución 35/13 en relación con la JE son los principios político pedagógicos, que estaban basados en un modelo de equidad y nosotros lo reemplazamos por una cuestión de igualdad, de justicia curricular, de inclusión plena. Se incorpora el taller de acompañamiento al estudio y teniendo en cuenta que la educación secundaria pasa a ser obligatoria, hacemos una propuesta de 4to. a 7mo. grado, a ser trabajada en pareja pedagógica. Los maestros verán la forma de organizarse para poder garantizar que sean siempre dos para que el chico aprenda a aprender y aprenda a organizar lo que aprendió.

La política de Extensión de la Jornada Escolar a partir de 2013, atendiendo los contenidos de la fuente documental, las informaciones obtenidas mediante entrevistas y observaciones de Jornadas y Congresos Provinciales, pone en debate los siguientes ejes:

- 1) respecto de la organización escolar: definición de criterios y estrategias pedagógicas para implementar modalidades de variación de los agrupamientos escolares por edades, intereses y/o necesidades de los alumnos; organizar el trabajo docente en 1ero. y 2do. grado como unidad pedagógica e implementar la pareja pedagógica para el tercer ciclo (6to. y 7mo. grado) de la escuela primaria:

[hay que] tener tiempo para sentarse e ir analizando cada una de las trayectorias de los chicos y las estrategias conjuntas (...) romper con el tema de la gradualidad y pensar formas de organización distintas.(...) Pueden surgir agrupamientos por edades para tratar temas de Educación Sexual Integral, temas y agrupamientos por intereses, chicos que les gusta escribir (...) o espacios semanales o cuando definan los maestros, de fortalecimiento de algunos contenidos con algún grupo de chicos independientemente de los grados, es decir ir rompiendo esta estructura de gradualidad y de que se necesitan determinados contenidos para pasar al grado siguiente. (...) otras formas de organización que contemplen al niño como sujeto de derecho y no como alumno que debe hacer una carrera lineal y graduada.

2) la evaluación de los alumnos promoviendo la evaluación conjunta de maestros, talleristas, maestros especiales y personal directivo para “sumar miradas, para ir viendo al chico en función de su trayectoria y cómo se lo acompaña, y romper con esto de “si no sabe tal cosa no puede pasar a tal grado” (CPJC).

3) las condiciones laborales de los talleristas que deben ser docentes, figurar en los listados de la Junta de Clasificación, elegir los cargos en Asamblea, tener garantías de estabilidad y derecho a la titularización en el cargo.<sup>66</sup>

### 3.7.2. Sobre el impacto de la política de Escuelas de Jornada Extendida

El relevamiento de las Resoluciones de incorporación de escuelas primarias a la política de Jornada Extendida y el Anuario Educativo 2012 (última sistematización de estadística educativa provincial disponible), nos permiten analizar la evolución e impacto de la política en número de establecimientos y cobertura de matrícula escolar. La evolución de los establecimientos incorporados en el período 2006-2012 se presenta en los siguientes cuadros:

**TABLA N° 9: EVOLUCIÓN DE INCORPORACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS A LA JE SEGÚN DEPENDENCIA. RÍO NEGRO, 2006-2012**

Año	Escuelas estatales	Escuelas Privadas	Total
2006	10	-	10
2007	19	1	20
2008	-	-	-
2009	20	-	20

66. La categorización de los ejes se realiza triangulando la información relevada a través de fuentes secundarias y fuentes primarias (entrevistas en profundidad y observaciones en Jornadas Docentes y en el Congreso de Escuelas de Jornada Extendida y Completa en 2013).

2010	2	1	3
2011	-	-	-
2012	16	-	16
Total	Total estatales 67	Total privadas 2	Total provincial 69

Fuentes: Resoluciones del CPE período 2006-2012, Anuarios Estadísticos Secretaría Técnica de Estadísticas y Anuario Educativo 2012 Ministerio de Educación. Elaboración propia

### **TABLA N° 10: PORCENTAJE DE ESTABLECIMIENTOS ESTATALES DE JORNADA EXTENDIDA. RÍO NEGRO, 2006-2012**

<b>Año</b>	<b>Escuelas Estatales Total Provincia</b>	<b>Escuelas Estatales Jornada Extendida</b>	<b>% de Escuelas Estatales Jornada Extendida</b>
2006	319	10	3,2%
2007	319	29	9%
2008	319	29	9%
2009	318	49	15%
2010	317	51	16%
2011	317	51	16%
2012	324	67	21%

Fuentes: Resoluciones del CPE período 2006-2012, Anuarios Estadísticos Secretaría Técnica de Estadísticas y Anuario Educativo 2012 Ministerio de Educación. Elaboración propia

El impulso de incorporaciones de establecimientos se ubica, considerando el período de gobierno de la UCR, en 2007 y 2009 años en los que comienzan las solicitudes de pedido de financiamiento externo al BID y en el que se firman los acuerdos de inversión y financiamiento. En 2012, año de inicio del gobierno del FPV, se asiste al tercer movimiento de incorporación de escuelas, avanzando a partir de 2013 con la implementación parcial de Jornada Completa en el último ciclo de la escuela primaria y con la invitación a las escuelas de JE de aceptar la Jornada Completa.

Observando la evolución de la matrícula en el período 2006-2012, se advierte que la meta de incorporar al 30% de la misma dista de ser cumplida, en atención a los siguientes datos (ver página siguiente):

**TABLA N° 11: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE ESCUELAS DE JORNADA EXTENDIDA DE DEPENDENCIA ESTATAL. RÍO NEGRO, 2006-2012**

Año	Matrícula JE	Matrícula Nivel Primario	Matrícula JE En %	N° Escuelas JE
2006	1.718	77.451	2,2%	10
2007	4.747	76.767	6,2%	29
2008	4.777	75.859	6,3%	29
2009	7.347	74.477	9,9%	49
2010	7.785	73.218	10,6%	51
2011	7.810	72.255	10,8%	51
2012	10.022	71.065	14,1%	67

Fuente: Anuario Educativo 2012. Dirección de Estadísticas. Ministerio de Educación. Río Negro

El 14,1% de matrícula a 7 años de iniciada la política y habiendo obtenido un crédito externo expresa el logro de menos del 50% de la meta inicial de cobertura. Pero también se advierte que si bien disminuye la matrícula del nivel aumenta el número de alumnos que asisten a escuelas de Jornada Extendida, situación que podemos explicar, parcialmente, por la decisión de las familias de buscar este tipo de escuelas, la flexibilidad de la decisión estatal respecto de los radios escolares que permite mayor movilidad y la disponibilidad de vacantes en los establecimientos ante la disminución progresiva de la tasa de crecimiento poblacional.

Considerando las estadísticas disponibles advertimos que se ha logrado disminuir en el período, las tasas de repitencia y de sobreedad en el nivel primario.

**TABLA N° 12: EVOLUCIÓN TASAS DE REPITENCIA Y SOBREEDAD DE LA MATRÍCULA PRIMARIA. SECTOR ESTATAL. RÍO NEGRO, 2006-2012<sup>67</sup>**

Año	Matrícula escolar	N° alumnos por sección	Repitencia (%)	Sobreedad (%)
2006	77.451	20	7.2%	25.4% °
2007	76.767	20	8.1%	24.6% °
2008	75.859	20	6.9% °	27.7%
2010	73.218	19	3.3%	21.3%

67. Se han tomado los anuarios disponibles hasta el presente. No hay estadísticas del año 2009 y el último anuario es de 2012. Como se ha observado, no en todos los años de la serie se ha discriminado el sector estatal pero las variaciones no son significativas en atención al peso que tiene el sector estatal en la educación primaria.

2011	72.255	19	2.8%	19.2% °
2012	71.065	19	1.9%	16.6%

°Estos porcentajes incluyen sector estatal y privado.

Fuente: Anuarios Estadísticos. Ministerio de Educación. Río Negro. Elaboración propia

Las estadísticas del año 2012, indican que el mayor porcentaje de repitentes, el 4.2%, se produce en el primer grado de la escuela primaria. La mayor tasa de sobreedad, el 25.2% corresponde al 7mo grado, último año de la escuela primaria en la provincia de Río Negro.

### 3.8. CONSIDERACIONES SOBRE LA REGULACIÓN ESTATAL DE LA POLÍTICA

El modelo de Política de JE considerando el período 2006-2012 se ha estructurado con un continuado carácter de experimental y a término, de relación con el enfoque individualista de capital social que postula el BID y de primacía en la organización de estructuras centralizadas de control sobre las escuelas y sobre el personal docente que adquieren funciones de evaluación jerárquica y externa y de 'asistencia técnica'. Sobre la base del análisis documental triangulado con el análisis de los registros de entrevistas en profundidad y de las observaciones no participantes, identificamos características que modelan la política, entre las cuales destacamos:

- a) la adopción de un modelo gerencialista de control de resultados y de centralización ejecutiva;
- b) una organización de la Jornada Extendida de agregación inconexa de talleres sobre distinciones pedagógicas poco rigurosas entre aula y taller y con efectos de fragmentación de espacios de integración y de experiencias escolares.
- c) subordinación de escuelas y colectivos docentes a una estructura de toma de decisiones y de control de carácter centralizada, de cuño reglamentarista respecto de la formulación de proyectos y sostenida por una organización burocrática de medición de resultados según criterios pre-establecidos.
- d) una frágil institucionalización de la política, por su carácter de 'experimental' traducido en la práctica en el carácter de 'condicional' de las plantas docentes.

Interpretamos que estas características participan de un enfoque político educativo basado en las teorías no conflictuales que enfatizan, como una cuestión de eficacia técnica, la formalización del ajuste entre los diferentes actores para lograr los objetivos deseados procurando un equilibrio social óptimo. Predomina entonces un enfoque

a-político que no reconoce que la elaboración y la aplicación de reglas es una disputa social sujeta a intereses y valores en la que siempre está presente el conflicto.

Para el caso de esta política se identifica la importancia otorgada a las inspecciones de escuelas y proyectos y las evaluaciones externas, dispositivos que, según Ball (2002) difunden una nueva ética de competencia y de performatividad que tensiona las decisiones de los docentes respecto de dar curso a un trabajo autónomo orientado por la ética profesional y/o la necesidad de sacrificarla parcialmente, para hacer frente a las demandas crecientes de performances tangibles. Dentro de este cerco, afirma Ball (2009), los sentimientos de 'colonización' de sus prácticas y de desprofesionalización son crecientes, como también lo es la expropiación del carácter ético, político y pedagógico del hecho educativo.

En los capítulos precedentes hemos podido identificar la presencia simultánea y combinada de rasgos progresistas y neoliberales en las políticas educativas y en las políticas sociales en la actual coyuntura.

En el caso de la decisión y regulación estatal que define la política de J. E; en la provincia de Río Negro se advierte la continuidad de una tendencia burocrática orientada por los principios de eficiencia y eficacia acuñados por las teorías de la Administración y se ha podido corroborar lo señalado por OLIVEIRA (2001) respecto del hecho que:

En Educación, especialmente en la Administración Escolar, se verifica la trasposición de teorías y modelos de organización y administración empresariales y burocráticos para la escuela como una actitud frecuente. En algunos momentos tales transferencias tuvieron por objetivo eliminar la lucha política en el interior de las escuelas, insistiendo en el carácter neutro de la técnica y en la necesaria asepsia política de la educación. Aún cuando el debate crítico sobre estas cuestiones ha sido muy exhaustivo en décadas pasadas, no fue capaz de evitar que las tendencias más recientes en administración educativa y también las direcciones tomadas por las políticas públicas para la gestión de la educación, rescatasen las teorías administrativas como teorías políticas (OLIVEIRA, p. 96. traducción propia).

En este capítulo presentamos el contexto de producción del texto político buscando reconocer lo que los autores de la política dicen y mandan y además reconocer los intentos que realizan para controlar que los lectores hagan una correcta lectura de la política (MIRANDA, 2011, p. 113).

En el próximo capítulo docentes, alumnos y padres nos explicarán sus propias formas de hacer la política de JE diariamente en la escuela concreta.

#### 4. CAPÍTULO IV: LAS ESCUELAS DE JORNADA EXTENDIDA Y SUS PROTAGONISTAS

En los capítulos precedentes nos hemos situado en la dimensión macropolítica para analizar, interpretar y comprender el contexto nacional (capítulo 1), el contexto provincial y el proceso de formalización y regulación de la política educativa (capítulo 3), objeto de estudio. Aplicamos técnicas de análisis documental sobre el corpus normativo sancionado y los documentos oficiales pertinentes, a los que hemos triangulado con otro conjunto de fuentes secundarias y entrevistas a informantes claves. El proceso de relevamiento y análisis de las unidades de información, orientado por los objetivos del estudio, estuvo atento a las necesidades de elucidar núcleos, decisiones y procesos identificados como estructurantes de la política de JE.

En este capítulo invitamos a entrar en las escuelas, a dialogar con los que hacen cotidianamente la política. Nos ubicamos en la dimensión de la micropolítica institucional, en el plano de las regulaciones institucionales, en el contexto de la práctica para poder comprender las particulares interpretaciones, modificaciones, traducciones y recreaciones que las escuelas realizan respecto del mandato político, de la regulación estatal. Partimos del supuesto de que la política no es unívocamente 'implementada' en las escuelas, sino que está sujeta a las interpretaciones y recreaciones de directivos, docentes y otros agentes que intervienen en la escuela (MAINARDES, 2006, p. 53). Estudiar que ha sucedido y que sucede con la política de JE en las escuelas que participan de esta modalidad nos desafía metodológicamente a intentar 'capturar' la diversidad en el marco de lo que les es común. El universo de escuelas de JE comparten: ser escuelas primarias públicas<sup>1</sup> de dependencia provincial y estar incorporadas en la modalidad de JE. Pero están situadas en geografías, contextos socio productivos y culturales diversos, se han ido conformando en distintos tiempos histórico políticos, sus docentes se han constituido como tales en diversos contextos y procesos de formación.

Tomando como punto de partida las dimensiones analíticas que conforman la política estatal objeto de estudio, se seleccionaron casos que permitan, a partir de diferentes instancias de comparación extender los resultados empíricos hacia fenómenos de similares condiciones y niveles más generales de teoría, y también orienten la elaboración de explicaciones 'locales' para poder comprender el 'movimiento' de la política mandatada, interrogando procesos específicos en contextos definidos, mediante

---

1. No consideramos las dos instituciones privadas incorporadas en primer lugar, porque el interés y la preocupación política de la investigación radica en su posible contribución al desarrollo de la escuela pública y en segundo lugar porque el número no es significativo respecto de los objetivos propuestos.

procedimientos comparativos desarrollados inductivamente aplicados a casos múltiples (NEIMAN y QUARANTA, 2007, p. 225-228).

Consideramos cinco escuelas públicas de JE, dos ubicadas en la región del Alto Valle y tres en la región de la Meseta de Somuncurá, también denominada 'Línea Sur' de la provincia de Río Negro pues corresponde a la zona limítrofe con la provincia de Chubut.

La primera decisión fue trabajar con un muestreo intencional de dos casos (uno en el Alto Valle y uno en la Meseta) dos escuelas que se incorporaron en la primera etapa de implementación de la política (2006 y 2007).

a) En el Alto Valle seleccionamos la "Escuela de las Chacras" por ser la tercera escuela en el orden provincial que se incorporó a la JE, y la primera en la ciudad que, atendiendo un criterio de factibilidad, permitía un trabajo de campo intensivo.<sup>2</sup> Durante el trabajo de campo varios de los entrevistados manifestaban que otra escuela de JE de la misma ciudad se organizó de manera diferente "sin respetar la JE". La recurrencia a la diferenciación obligó a extender la muestra incorporando a la "Escuela del Barrio". Como llegamos a este segundo caso con una extensión de muestreo inicial mediante la técnica de 'bola de nieve' y para interrogar otra organización, aplicamos dos entrevistas en profundidad al personal directivo y realizamos un relevamiento más selectivo de la documentación institucional obrante en esta escuela, orientado por la sistematización que habíamos realizado del corpus documental en la 'Escuela de las chacras', que tuvo un carácter exhaustivo pues consideró todas las fuentes secundarias de la política objeto de estudio, en el período considerado.

b) En la Meseta decidimos interrogar la "Escuela de Pichi Malal" por los siguientes criterios: incorporación temprana a la JE; su carácter de escuela rural; condiciones de factibilidad tanto por la disposición del personal como por las posibilidades de alojamiento ofrecidas por el Intendente de la localidad. Realizamos cuatro entrevistas (supervisor, directora, vicedirector y tallerista idónea); observación de una jornada institucional, del comedor y de una clase taller. Aquí también se amplió la muestra por pedido del Director Provincial de Escuelas Rurales (quien facilitó y acompañó los traslados) y por solicitud de la supervisora zonal de otras dos localidades de la Meseta. Incorporamos entonces los casos de la 'Escuela Quillacahue' y de la 'Escuela Joven' realizando entrevistas a directivos, supervisora y maestros de grado y talleristas (cinco

---

2. Este caso se ha estudiado en profundidad mediante: relevamiento y análisis de la documentación institucional del período considerado; 12 entrevistas (personal directivo 3; secretaria, 2; maestros de grado, 1; maestro de grado y tallerista, 2; talleristas, referente TICs, ex directora, maestra de música), observaciones de reuniones de articulación, de personal, clases de talleres, recreos, comedor, actos escolares, durante 4 meses; 2 grupos focales con alumnos de 7mo. Grado que hicieron toda su escolarización en JE. Aplicamos también encuestas a las familias abarcando el universo (los resultados de las mismas no se incluyen en este estudio).

entrevistas), observaciones del comedor y de un aula taller en cada escuela y sostuvimos conversaciones informales con docentes, alumnos y personal de servicio de las tres escuelas quienes permitieron tomar notas en el registro de campo.

La muestra inicial entonces se extendió a cinco casos configurando, para el análisis de la dimensión micro política y el estudio de las regulaciones institucionales, un enfoque metodológico de 'casos múltiples' que comparten patrones de unidad (escuelas primarias públicas de JE) y enriquecen patrones de diversidad (rurales, urbanas, urbanas periféricas, distintos tiempos histórico políticos de creación, distintos procesos de conformación del colectivo docente, distintas características en los accesos a los cargos, en la permanencia en las instituciones, en las relaciones con la comunidad local). Comencemos entonces a conocerlas, a dialogar con los 'hacedores' de la micropolítica.

#### **4.1. LA JORNADA EXTENDIDA EN LAS ESCUELAS DEL VALLE DEL RÍO NEGRO**

Presentamos dos casos de escuelas primarias de JE ubicadas en la ciudad de Cipolletti, en la región del Alto Valle de la provincia de Río Negro.

La primera es una antigua escuela ex-nacional y en su origen de carácter rural que con el crecimiento demográfico de la ciudad hoy se caracteriza como escuela periurbana, ubicada en una zona de chacras –unidades de producción frutícola– muy cercanas a la ciudad. Es, en esta investigación la 'Escuela de las chacras'.

Realizamos en esta institución un trabajo de campo durante 4 meses que nos permitió: aplicar 12 entrevistas en profundidad a directivos, maestros de grado, maestros talleristas, maestros de áreas especiales (plástica, música, educación física) y el referente TICs; organizar dos grupos focales con alumnos de séptimo grado que comenzaron en primer grado con la JE; realizar observaciones de clases en los distintos talleres, en los momentos de comedor y de recreos. También se realizaron observaciones en reuniones de personal docente destinadas a la 'articulación' grado escolar / taller.

La asistencia diaria durante cuatro meses permitió realizar entrevistas informales al personal de servicios, compartir las actividades cotidianas y realizar el análisis de los documentos institucionales del período 2006 a 2013<sup>3</sup>.

El segundo caso corresponde a la 'Escuela del Barrio'. Se trata de una escuela que atiende una matrícula muy numerosa, se ha creado en la década de 1970 como es-

3. En esta escuela que, como señalamos en la introducción, ofició de 'caso testigo' por la factibilidad de realizar un estudio de caso en profundidad, también se aplicaron encuestas a las familias. La información obtenida se ha trabajado en la escuela, con docentes y padres y lo mismo realizamos con la sistematización de los datos obtenidos mediante la aplicación de grupos focales con los alumnos.

cuela provincial y está situada en uno de los barrios más antiguos de la ciudad, de sectores obreros y empleados de comercio fundamentalmente. Realizamos un trabajo de campo durante un mes, asistiendo tres días por semana. Realizamos dos entrevistas en profundidad al personal directivo, entrevistas 'flash' a docentes de grado y talleristas y observamos cinco clases en distintos talleres. Pudimos cotejar la documentación institucional con la ya relevada y sistematizada en la 'Escuela de las chacras'.

En ambos casos se realizaron registros in situ de observaciones y situaciones y se compartió la vida cotidiana de las escuelas.

Presentamos a continuación los casos de estas escuelas del Alto Valle mediante categorías que nos permitan establecer tanto sus semejanzas como sus diferencias en la organización, implementación y desarrollo de la JE.

#### **4.1.1. La "Escuela de las chacras"**

Se fundó el 13 de agosto de 1921, es una de las primeras escuelas del entonces territorio nacional, su primer edificio construido por los pobladores funcionó en un terreno cedido por un chacarero, dentro de la chacra "La Pochola". En 1967 se inauguró el actual edificio. Está situado a la vera de una ruta provincial que une las ciudades del Alto Valle de Río Negro y Neuquén a 12 km del centro de la ciudad de Cipolletti.

Orgullosos de su historia, viejos pobladores nos cuentan cuántas familias de la región aprendieron a leer y a escribir en esa escuela que aún conserva una bella campana de bronce donada por el Consejo Nacional de Educación cuando se fundó.

Según los registros institucionales y los PEI de la década de 1990 la crisis económica afectó sensiblemente a la producción frutícola y, consecuentemente a las familias de la escuela que dependían de esta actividad. En los PEI es recurrente la caracterización del contexto de la escuela aludiendo a la 'crisis económica de la fruticultura' que obligó a efectuar 'cambios en el rol de la escuela' para asistir a las demandas de las familias que incluían alimentos, ropa y asistencia médica.

La crisis y el ajuste en el sector educación produjeron fluctuaciones y disminución de la matrícula escolar. La crisis de 2001 agudiza la situación, la escuela se redefine como de 2da. Categoría y pierde la vicedirección. La población escolar es asistida con ropa y calzado por parte de organizaciones de la sociedad civil que se definen como 'instituciones de servicio' (Club de Leones, Rotary Club) continuando con la tradición de las viejas sociedades filantrópicas. La modalidad de la beneficencia concurre a asistir una escuela pública que define, sin sostén empírico, a los padres como 'analfabetos funcionales' (PEI años 1998-2003). En mayo de 2005 logra organizar el Comedor Escolar financiado por la Municipalidad de Cipolletti. En julio de 2006 es la

primera escuela de esta ciudad que acepta la JE (la tercera en la provincia) y “cuando las familias se empiezan a enterar de que la escuela X, una escuela de chacra tiene jornada extendida, llovían a la escuela familias de Cipolletti y de Neuquén, que querían que sus hijos ingresaran a la escuela” (ExD).

### La ‘Escuela de las chacras’ hoy: datos de docentes y alumnos

El personal docente en el año 2013 presentaba la siguiente situación:

#### CUADRO N° 3: PERSONAL DOCENTE. ‘ESCUELA DE LAS CHACRAS’. AÑO 2013<sup>4 5</sup>

Cargo	Situación de Revista	Antigüedad en la docencia	Antigüedad en la escuela	Observación
Directora	Titular	20 años	7 años	Cargo Jornada Completa
Vicedirector	Interino	23 años	14 años	Cargo Jornada Completa. Cargo base Maestro de Grado Titular.
Maestra Secretaria y Tallerista 1er. Ciclo	Interino	27 años	3 años	Cargo base Maestra de Grado Titular.
Maestro de 7mo. Grado	Suplente	32 años	5 meses	Suplente a término. Jornada Simple
Maestro de 6to. Grado y Tallerista II y III Ciclo	Interina	9 años	5 años	
Maestro de 5to. Grado	Suplente	15 años	8 años	Suplente de titular con readecuación de tareas. Jornada Simple
Maestro de 4to. Grado y Tallerista de 1er. Ciclo	Suplente	8 meses	7 meses	Suplente a término

4. El maestro Titular es efectivo en el cargo y accede por concursos de antecedentes. El interino ocupa un cargo en el que no hay titular y cesa cuando se presente un titular. Las suplencias siempre son a término y cesan cuando el docente titular se reintegra a su cargo. Se puede ser suplente de un titular, de un interino y aún de un suplente que haya tomado licencia por enfermedad / maternidad / u otras razones contempladas en el Régimen de Licencias que cubre al personal docente independientemente de su situación de revista.

5. La figura de ‘readecuación de tareas’ se emplea para el caso de un maestro que, por razones de salud y prescripción de Junta Médica puede trabajar pero en tareas distintas a la atención de alumnos. La figura de ‘cambio de funciones’ alude a los casos en los que maestros titulares son requeridos por la administración central o las administraciones regionales para desempeñarse en cargos técnicos o administrativos. El personal idóneo es el que no tiene título docente. En el caso de ‘idóneo con título docente’ se aplicó la categoría para indicar que la tallerista tiene otro título docente distinto del privilegiado en la JE para acceder a ese cargo, que es el de Profesor/a en Enseñanza Primaria.

Maestro de 3er. Grado	Titular	12 años	5 años	Jornada Simple
Maestro de 2do. Grado y Tallerista II y III Ciclo	Suplente	3 años	9 meses	Suplente de titular con cambio de funciones.
Maestro de 1er. Grado	Suplente	22 años	9 meses	Suplente de Maestra titular con cambio de funciones. Jornada Simple.
Bibliotecaria	Readecuación de tareas por enfermedad	21 años	12 años	Cargo base maestra Titular. Jornada Simple
Tallerista Inglés II y III Ciclo	Cargo a término	10 años	7 años	Idónea (sin título docente)
Tallerista 1er. Ciclo	Cargo a término	3 años	3 años	Idónea (con título docente)
Referente TICs	Cargo a término	3 años	3 años	Idóneo (sin título docente)

Fuente: planillas de personal. Elaboración propia

Hay cinco docentes de 'áreas especiales', dos de Música, dos de Educación Física y una maestra de Plástica con cargos de 10 horas vinculados sólo a la atención de los cursos en las denominadas 'horas especiales'.

Esta planta funcional docente sufrió sensibles cambios durante el período de realización del trabajo de campo (agosto a noviembre de 2013). El personal directivo fue separado de sus cargos en el mes de octubre, la maestra bibliotecaria pidió traslado a otra escuela y los únicos dos docentes titulares debieron asumir responsabilidades de dirección. La Jornada Extendida continuó con un colectivo docente que, en su mayoría son suplentes recién iniciados y sin experiencia en la modalidad de JE.

En el año 2013 la matrícula escolar del nivel primario era de 128 alumnos y su composición se desagrega en el siguiente cuadro:

#### **CUADRO N° 4: COMPOSICIÓN DE LA MATRÍCULA ESCOLAR. 'ESCUELA DE LAS CHACRAS'. AÑO 2013**

<b>Total alumnos por Grado</b>	<b>N° alumnos por sexo</b>	<b>N° alumnos por edad</b>	<b>N° alumnos por nacionalidad</b>	<b>Ocupación declarada por adulto responsable</b>
1er. Grado: 18 alumnos (cursan por primera vez el grado)	11 varones y 7 mujeres	16 con 6 años y 2 con 7 años	17 Argentinos y 1 Boliviano	Agricultor 1, Empleados 3, Amas de casa 5, Peón Rural, 1, Artesana 1, Peluquera 1, Administrativa 1, Comerciante 1, Desocupado 1, sin datos 3.

2do. Grado:25 alumnos	14 Varones y 11 Mujeres	24 con 7 años y 1 con 10 años	24 Argentinos y uno Boliviano	Peón Rural 3, Empleados 4, Jornaleros 2, Amas de Casa 5, Portera 1, Empleado de Comercio 1, Tractorista 1, Comerciante 1, Artesana 1, Docente 1, Albañil 1, Agricultor 1, sin datos 2
3er. Grado: 19 alumnos (18 cursan por primera vez el grado)	8 Varones y 11 Mujeres	18 con 8 años y 1 con 10 años	18 Argentinos y uno Chileno	Empleadas Domésticas 2, Ama de Casa 1, Soldador 1, Empleado de Comercio 1, Agricultor 1, Empleado 1, Jornalero 1, sin datos 11.
4to. Grado: 14 alumnos (14 cursan por primera vez el grado)	8 varones y 6 Mujeres	11 con 9 años, 2 con 10 años y 1 con 11 años	13 Argentinos y uno Boliviano	Amas de casa 6, Agricultores 3, Empleado 1, Bioquímico 1, Desempleado 1, capataz de chacra 1, sin datos 1
5to. Grado: 18 alumnos (15 cursan por primera vez el grado)	9 Varones y 9 Mujeres.	8 con 10 años y 10 con 11 años	15 Argentinos, 1 Chileno y 2 Bolivianos	Autónomo 2, Ama de casa 7, Ingeniera 1, Agricultor 3, Peón Rural 2, Empleado 3
6to. Grado: 18 alumnos (18 cursan el grado por primera vez)	10 Varones y 8 Mujeres	11 con 11 años, 5 con 12 años y 2 con 13 años	17 argentinos y uno Boliviano	Ama de casa 6, Chacarero 3, Capataz 1, Empleado 2, Comerciante 2, Peón Rural 3, Seguridad 1
7mo. Grado: 16 alumnos (16 cursan el grado por primera vez)	4 Varones y 12 Mujeres	11 con 12 años, 2 con 13 años y 3 con 14 años	16 Argentinos	Empleado de Comercio 1, Empleado de chacra 3, Capataz de chacra 2, Ama de casa 4, Peluquera 1, Profesor de educación Física 1, Empleada doméstica 1, Docente 1, Empleada 1.

Fuente: Registros de Grado. Elaboración propia.

Sobre la base de la sistematización efectuada tomando como fuentes secundarias los Registros de cada grado puede apreciarse que se trata de una matrícula que no presenta la situación de "aulas superpobladas". Si bien la mayoría de los salones de clase son pequeños, hemos observado que organizan muy bien el espacio para el desarrollo de las clases. Varones y mujeres conforman el 50% de la matrícula respectivamente y se ha identificado que, tanto en los recreos como en actividades en las que se pueden organizar con mayor libertad, conforman grupos separados y juegan a distintos juegos en una escuela en la que, hay que destacar, se sigue jugando y continúan presentes los juegos de otras generaciones (rondas, la mancha, el 'gallito ciego', el salto con la cuerda, la rayuela). Los varones, sin dudar se dedican al fútbol

y las niñas más grandes dan paseos por el inmenso patio contándose importantes 'secretos'.

Respecto de los indicadores de fracaso escolar puede apreciarse, para el año 2013, que el 22,6% (29 alumnos) de la matrícula total cursa con sobreedad. Si consideramos como total la población con sobreedad, el 72% (21 alumnos) tiene un año de sobreedad. Hay 7 alumnos con 2 años y sólo 1 con 3 años de sobreedad que es un escolar que llega de una zona rural de un país limítrofe e ingresa tardíamente este año en esta escuela. En este universo, el problema de la sobre-edad se ubica en los tres últimos años de la escuela primaria (5to. 6to. y 7mo. grado).

Respecto de la repitencia se advierte que, o bien han repetido grados en otras escuelas o han ingresado tardíamente al sistema educativo puesto que, de los datos relevados sólo en 5to grado hay 3 alumnos repitentes.

Teniendo en cuenta que es el Registro de Grado el único documento que releva la ocupación de los padres, madres, tutores y/o encargados de los menores continúa un problema histórico de 'consignación ambigua' de la situación laboral de los adultos responsables de los niños. Si observamos y sistematizamos la ocupación 'declarada' podemos deducir los siguientes supuestos:

- 1) casi un tercio de los adultos se dedica a tareas rurales. Los que declaran ser chacareros son propietarios de la tierra (unidades de producción frutícola pequeñas y medianas). Se ha constatado a través de entrevistas informales orientadas por el dato registrado que se denominan 'agricultores' los migrantes bolivianos que alquilan la tierra y toda la familia trabaja en el cultivo y venta de verduras. Algunos se definen como 'peones rurales o jornaleros' y no puede establecerse si están en relación de dependencia de carácter formal o si están subocupados en el marco de relaciones laborales informales. Si es dable inducir que tiene un empleo formal en el área rural el que se declara 'capataz' (responsable de la organización de la producción con personas a su cargo) o tractorista, oficio que exige capacitación.
- 2) Otro porcentaje tiene una ocupación en el ámbito urbano (empleados, comerciantes); se definen por el oficio o la profesión (peluquera, albañil, bioquímico, etc.) pero en la mayoría de los casos tampoco puede establecerse la condición de la ocupación.
- 3) Continúan las mamás ubicándose como responsables en su calidad de 'amas de casa'.

Los Registros aportan una débil información sobre la familia de los chicos y no se ha ubicado ninguna información pertinente en los documentos institucionales (PEI, PCI, Proyectos de talleres), situación que preocupa respecto de los enunciados de

caracterización de las familias de los niños que se ubican en los diagnósticos que acompañan a los proyectos institucionales.<sup>6</sup> En distintos documentos relevados<sup>7</sup> el diagnóstico coincide en caracterizar a “(...) familias con recursos económicos inestables (...) para poder brindarles áreas de conocimiento extraescolares como Inglés e Informática (...); entorno cultural donde la educación no es la prioridad para los padres (...) muchos analfabetos funcionales”.

Señalamos como un tema a abordar y discutir la recurrente presencia de 'diagnósticos' que conforman una serie de juicios de valor sobre las familias y los alumnos de los sectores subalternos. Se estructuran sobre la base de representaciones sociales respecto de la pobreza como carencias materiales y culturales de sectores sociales y de individuos, pueden operar como anticipadores y ordenadores de los límites para enseñar y aprender, pero también son parte de una práctica rutinaria y formalizada de presentación a las autoridades, que se ha fortalecido con la ausencia de herramientas teórico-metodológicas para indagar la realidad socio educativa tanto en la formación inicial como en la capacitación en servicio y con la imposición de formas de planeamiento estratégico corporativo surgidos del campo empresarial y trasladados acríticamente a la escuela para 'ordenar' las actividades.

### **Sobre la decisión de aceptar ser Escuela de Jornada Extendida**

Todos los entrevistados coinciden en señalar que conocían versiones desde fines de 2005 sobre un proyecto de extensión de la Jornada Escolar y que la Directora M manifestó su interés por conocer la propuesta.

Por nota (01/03/2006) dirigida a la seccional local del gremio docente, solicita información sobre la reglamentación de Escuelas de Jornada Extendida, preguntando explícitamente por el salario docente, por las compatibilidades con otros cargos docentes, por las provisiones de infraestructura escolar, por la figura del 'coordinador' y si pueden incluirse las salas de Jardín de Infantes.<sup>8</sup>

En la misma nota que, triangulando las fuentes documentales se advierte que impulsa al gremio a solicitar información al Ministerio, la directora expresa que los cargos de

6. El análisis sobre las condiciones de vida de las familias de esta escuela se presentan en este capítulo en base a la sistematización de información relevada mediante encuesta que figura en Anexo.

7. Nos referimos a los PEI período 2006-2010 y a los Proyectos de Talleres del mismo período.

8. En Argentina se ha avanzado en la institucionalización del Nivel Inicial (3 a 5 años) y en la organización de Jardines de Infantes como escuelas independientes con edificios propios. Pero aún funcionan, como en este caso, salas de 4 y 5 años en Escuelas Primarias.

JE deberían ser considerados de Jornada Completa y que esta escuela necesita que se construyan salas para organizar el taller de Informática, la Biblioteca y las actividades de las áreas especiales (música, plástica y educación física), un Salón de Usos Múltiples (SUM) una cocina-comedor y la provisión de elementos para el comedor. Afirma que los niños del Nivel Inicial deben “entrar en este Proyecto, ya que son alumnos de la misma escuela y con las mismas necesidades y carencias que los del Nivel Primario”. Ha sido la directora de esta escuela la que ha movilizó la intervención gremial en esta política puesto que en notas del 2 y del 26 de marzo de 2006, UNTER solicita a la Directora de Nivel Primario precisiones y reuniones para conocer el proyecto, quiénes serán las autoridades responsables, cómo se procederá con los nombramientos de los docentes, con que normativa curricular funcionará y cuál es la normativa para la implementación. El gremio expresa: “Lamentamos que para un Proyecto de esta naturaleza no se haya convocado previamente al Sindicato en forma oficial. (...) todo proyecto que apunte a modificar las condiciones laborales y/o salariales, debe ser tratado en el ámbito paritario”.<sup>9</sup> En las notas relevadas y en actas de reuniones gremiales con directivos de JE se ha observado el peso que otorgó el sindicato a la regulación normativa de la Política de JE, solicitando al CPE la sanción de una única Resolución que aplique el artículo 2 de la Ley de Financiamiento Educativo 26.075 (2005)<sup>10</sup> y los artículos correspondientes de la Ley Provincial de Educación 2444 (1992), para declararlo de carácter experimental; se acompañe de un expediente detallado; establezca que los cargos de talleristas sean designados por listado de inscriptos en Supervisión; defina los términos Jornada Extendida/Jornada Completa y establezca como debe proceder el Supervisor para designar a los docentes talleristas (Nota Unter del 2 de marzo de 2006). Los entrevistados coinciden en señalar que el 'Proyecto de JE' fue 'ofrecido' a la directora de la escuela por las autoridades provinciales:

En el año 2006, en febrero yo estaba en un grado trabajando y vienen a la escuela MT, que era directora de nivel primario en ese momento, con otras

9. En notas gremiales dirigidas a las autoridades se solicita información, se exige al gobierno “resolver” sobre obligatoriedad de la JE, estructura de cargos docentes, designaciones, cobertura de suplencias. Se reclama presupuesto, capacitación docente, comedores con alimentos frescos. Pero también el gremio exige reglamentación del sistema de evaluación y monitoreo que debe precisar actores, estrategias e indicadores. Otra preocupación del gremio es la responsabilidad del control en los recreos del tiempo extendido.

10. Sancionada en 2005 la Ley establece un incremento progresivo del presupuesto consolidado del Gobierno Nacional, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires para educación, ciencia y tecnología para alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el PBI (art. 3). El art. 2 enumera los objetivos a lograr con el incremento, entre los cuales se indica “lograr que, como mínimo, el 30% de los alumnos de educación básica tengan acceso a Escuelas de Jornada Extendida o Completa, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos” (inc. b). También consagra expandir la incorporación de la tecnología de la información y de la comunicación en los establecimientos educativos de todos los niveles y la enseñanza de una segunda lengua, (inc. f); mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes, (...) promover la jerarquización de la carrera docente, fortalecer y mejorar la calidad de la formación docente inicial y continua (inc. h).

autoridades de educación a ofrecer a la directora, que era en ese momento MC, que la escuela cambie de modalidad, que pase de jornada simple a ser jornada extendida. En ese momento le comentan a ella más o menos cómo iba a ser la organización escolar y ella a su vez tenía que contarnos a los docentes en una reunión esa propuesta, para ver si estábamos de acuerdo o no (Ex D).

Luego la Directora reunió al personal docente para explicarles de qué se trataba la JE, según las explicaciones recibidas y tomar la decisión de implementarla o no. De esa reunión, celebrada a comienzos de 2006 se recuerda que:

M. nos comenta a todo el plantel titular e interino que había una propuesta del gobierno de poder plasmar la jornada extendida en la escuela y bueno nosotros ante la duda preguntábamos ¿qué era? y nos decían que eran talleres (VD).

Nos reunimos con la directora, ella nos contó la propuesta. La jornada extendida iba a ser un período escolar de 8 horas, durante el turno de la mañana estarían las clases de áreas pedagógicas y en el turno de la tarde los talleres. Los talleres básicamente iban a ser a través de juegos, se apoyaba lo curricular pero desde el juego. El comedor que estaría a cargo de los maestros que tomaran la jornada, iba a ser digamos un taller más, donde los chicos aprenderían hábitos de convivencia, de respeto, los que por ahí no tenían hábitos para comer se le iban a enseñar (Ex D).

Se realizaron varias reuniones pues las dudas eran muchas, se estimaba que debían realizarse cambios en la organización cotidiana de una escuela muy antigua, con tradición y la aceptación implicaba realizar "(...) toda una modificación a la estructura que ya teníamos en la escuela, que estábamos acostumbrados" (Ex D). La mayoría de los docentes aceptó y los argumentos que sustentaron la aceptación se construyeron inventariando las posibilidades y beneficios que la JE ofrecería a los niños y a las familias:

vimos la posibilidad de que el chico de la chacra por ejemplo, no podía tener acceso a los talleres culturales y deportivos que había en la ciudad y ofrecía el municipio y la parte privada, entonces dijimos si, vamos a agarrar porque el chico va a tener la posibilidad de tener inglés, informática, tener acceso a Internet, talleres de teatro, de títeres, de expresión de literatura. Entonces dijimos que si (VD).

no fue una sola reunión, fueron muchas reuniones donde estuvimos analizando cada uno de los puntos propuestos y terminamos llegando a un acuerdo, excepto una de las docentes que desde el primer momento no quiso la escuela de jornada extendida (...), los demás llegamos a un acuerdo de que si, que pensando en el grupo de los alumnos que viven en un medio rural, que tenían poco acceso a actividades diversas en Cipolletti, que los papás económicamente no los podían llevar a paseos o a salidas, o a distintos eventos culturales, bueno para ellos eso iba a ser muy importante. Aparte, también iba a ser una colaboración en la parte económica para los papás por el tema del transporte, por el tema del comedor (Ex D).

La decisión de aceptar la JE se fundó en la convicción de la directora, en la confianza que ese grupo de docentes (en su mayoría titulares) le tenían a la directora y en las evaluaciones respecto de poder ofrecer mayores oportunidades educativas a los alumnos y posibilidades de apoyo a las familias. Un argumento esgrimido por la directora fue sostener que la JE evitaría casos de trabajo infantil en las chacras y este tema aún divide aguas en la escuela pues hay docentes que plantean que, en ese contexto es necesario diferenciar situaciones de trabajo infantil (de explotación) que impiden asistir a la escuela, de situaciones 'socialización familiar en una cultura del trabajo. En el momento de tomar la decisión

nosotros sí discutimos esto, ahora no (...) M estaba muy a full con lo del trabajo infantil y chocábamos porque los chicos tienen que estar en la escuela o jugando sí, pero si yo acompaño a mi papá o a mi mamá a juntar fruta para colaborar con la familia, no lo veo como sometimiento ni trabajo infantil, sino que es como, esa cultura del trabajo (...) no es lo mismo que si yo lo saco de la escuela porque lo mandé no sé... a vender papas, manzanas o naranjas ¿sí? ahí está la diferencia. Una cosa es que el chico falte a la escuela reiteradas veces porque no sé... estuvo carpiendo toda la tarde y no se pudo levantar a la mañana y otra cosa es que ayude a la familia desde su papel de niño y al otro día viene a la escuela. Pero necesitábamos de la JE porque los chicos no tenían la oportunidad de ir a fútbol, ni a la biblioteca o hacer inglés porque quién iba a dar acá inglés (MG).

Habiendo acordado la decisión de implementar la JE se realiza una reunión con los padres que aceptan la propuesta interpretando que sus hijos iban a tener más educación y que la JE les ayudaba en la organización y economía familiar.

Todos los entrevistados coinciden en señalar que no recibieron ninguna documentación escrita, sólo borradores con algunos fundamentos de la jornada extendida y el diagrama de la planta funcional docente. Y decidieron arriesgarse a la JE porque las autoridades les dijeron que "sueñen con la escuela que ustedes quieran y bueno uno se pone a soñar realmente lo mejor para los chicos" (ExD).

Comienza entonces la tarea de organizar la JE con los soportes de una dirección convencida de la necesidad del proyecto para esta escuela y reconocida por el equipo docente, un colectivo docente con estabilidad laboral que evalúa los aportes de la política respecto de los niños y de sus familias y familias que aceptan la extensión de la jornada. El otro soporte, interpretado como condiciones de posibilidad parafraseando a Castel, es la autonomía que pudo tener la escuela en sus comienzos, alentada por el discurso oficial que propuso 'soñar', una propuesta interpretada como "que uno podía enseñar en la escuela como si fueran sus propios hijos" (MG), y por la presencia débil de regulaciones estatales en formatos de 'borrador'.

## Sobre la Organización de la Jornada Extendida

Según consta en los registros institucionales el 7 de Julio de 2006 se realizó el acto de inauguración de la modalidad Jornada Extendida, acordando comenzar en forma progresiva las actividades de los talleres durante la primera semana. Tomaron la decisión de plantear al Comedor como un taller orientado a enseñar hábitos de salud alimentaria e higiene.

En un primer momento propusieron elegir un docente como “coordinador de la JE” responsable de articular las actividades de los grados y de los talleres, pero “(...) el Consejo resolvió crear la vicedirección escolar y esa persona, vicedirector o vicedirectora sería el coordinador del trabajo pedagógico y del taller y tomé la vicedirección” (ExD).

La organización de la JE durante los tres primeros años se proyectó, según los entrevistados en un clima de libertad en el que la directora M trabajaba mucho, “lo hacía con muchas pilas y contagiaba, era de preguntar mucho a ver qué podemos hacer, cómo lo podemos solucionar” (MG).

Con autonomía decidieron que todos los grados (1ero. a 7mo.) funcionaran a la mañana y los talleres por la tarde.<sup>11</sup> La distribución del tiempo escolar se organizó de la siguiente manera:

- \* de 8 a 12 hs, desarrollo de la 'jornada simple' con el ordenamiento curricular según grados y áreas. Antes de ingresar al aula se realiza el saludo diario y el izamiento de la bandera. A las 9 hs desayunan, tienen 2 recreos de 10 m. cada uno y en esta franja horaria también se desarrollan las 'horas especiales' (música, plástica y educación física).

- \* de 12 a 13 hs se sirve el almuerzo y cada grupo escolar queda bajo la responsabilidad de un docente tallerista. Planteado como un 'proyecto de convivencia y de pautas de comportamiento en el comedor' participa también el personal de cocina y de servicios generales.

- \* de 13 a 16 hs, desarrollo de los Talleres. Las actividades de taller se combinan con un recreo de 10 m. y a las 15,45 hs. se sirve la merienda. En 15 minutos los alumnos meriendan, se presencia la bajada de la bandera y se realiza la despedida.

11. La organización previa de la escuela, que tenía una sección por cada grado ubicaba al II y III ciclo (4to a 7mo. grado) por la mañana y al I Ciclo (1ero. a 3er. grado) por la tarde.

Los días viernes la jornada termina a las 14 hs. Las dos horas restantes los talleristas y personal directivo que tiene dedicación completa deben emplearla en 'reuniones semanales de articulación'.<sup>12</sup>

En 2009, luego de la firma del préstamo con el BID y el cambio de la regulación según analizamos en el capítulo precedente comenzó el tiempo de las imposiciones. En el plano de la organización de la JE, el equipo directivo y docente había decidido en el inicio que los días viernes los alumnos se retiren a las 12 hs. De este modo dispusieron de 4 hs para la realización de: reuniones quincenales para analizar los talleres, reuniones quincenales con las familias y reuniones semanales de articulación con el conjunto de docentes de la escuela. El Ministerio a través de la Dirección de Nivel Primario les ordena dictar dos horas más los días viernes y tanto la documentación institucional relevada<sup>13</sup> como las entrevistas han permitido corroborar que esta organización y ritmo de trabajo colectivo se interrumpe a partir de 2009 y no ha logrado recuperarse. En esas reuniones de trabajo

Cuando algo no se sabía nos poníamos a estudiar para fundamentar ese trayecto que estábamos haciendo porque era una nueva experiencia y creo que para el Consejo también, porque ellos nos dieron así el paquete y "ustedes se arreglan", nos dieron independencia pero después bueno, la independencia cuando está reglamentada por algunas cuestiones que por ahí uno no conoce, ya no es tanta independencia, tampoco nunca hicimos nada fuera de lugar.

Sobre esas reuniones que se perdieron nos cuentan que

ahí lo que articulábamos no eran sólo contenidos sino metodologías, propuestas, proyectos nuevos, que podían surgir de las necesidades de los chicos y era trabajo entrelazado, No era que a un taller se le ocurría no, todos nos juntábamos y hacíamos algo. Así surgió la bicicleteada y este va a ser el 7º año (MG)

Ya en julio de 2007, un 'Informe Evaluativo' de la JE realizado por el equipo docente señalaba:

El funcionamiento de la Jornada Extendida parte de la voluntad de los docentes y del personal de servicios generales que están comprometidos para que

12. En el caso de esta escuela todos los docentes talleristas tenían cargos de 20 hs. Semanales, 18 hs frente a alumnos y 2 hs 'institucionales' para articular. Los maestros de grado con cargos de jornada simple (20 horas semanales frente a alumnos) percibían una remuneración por estas dos horas institucionales.

13. Las Actas de las reuniones de articulación, de talleristas y con los padres comprenden el período agosto 2006-octubre 2008. Las primeras están centradas en el análisis de casos de alumnos, organización de contenidos y estrategias aula /taller, los criterios de agrupamientos; el trabajo con la tecnología. Las segundas exponen el análisis de los proyectos, sus reformulaciones y hay registros de observaciones. De las reuniones con los padres sólo se consigna temario para informar.

los alumnos puedan estar en igualdad de condiciones educativas que algunos chicos de la localidad y no se sientan desprotegidos cuando ingresan a otro nivel, además de crecer y adquirir conocimientos significativos. Necesitamos respuestas, necesitamos que se concreten los compromisos asumidos. De nuestra parte hacemos lo que nos corresponde y más, queremos “ver” concretada la “escuela que soñamos para nuestros hijos”.

En 2009 las autoridades ordenaron a la escuela cambiar esta organización estableciendo que los alumnos de II y III ciclo debían tener sus clases por la mañana y los talleres por la tarde y el I ciclo, talleres a la mañana y clases a la tarde.

Los docentes nos explicaron que, desde agosto de 2006 y 'reacomodando' espacios, pudieron lograr el objetivo de “estar todos juntos en la mañana en áreas curriculares, todos juntos a la tarde con el taller” (MG). Pero un día, a fines de 2009 “aparecieron los referentes de la provincia de jornada extendida y dijeron el año que viene se desdobra ¿cómo que se desdobra? Sí, primer ciclo va a estar a la tarde con áreas curriculares, segundo ciclo en la mañana con las áreas curriculares, los talleres cruzados” (VD).

La orden obligó a reordenar horarios y espacios para que la JE de los alumnos de 4to. a 7mo. grado sea de 8 a 16 hs y la de los escolares más pequeños (1ero. a 3er. grado) de 9 a 17 hs. Directivos y docentes enfrentaron esta decisión explicando que produciría una desorganización de las formas de trabajo docente, una intensificación del trabajo para el personal de cocina y una grosera complicación para la organización de las familias.<sup>14</sup>

Explicaron a las autoridades –que “estaban empeñadas en cambiar”– que la organización acordada era la mejor para los alumnos y que “nunca hubo problemas de que primero y séptimo grado estuvieran juntos porque no es una escuela que tenga alumnos conflictivos, todo lo contrario” (MG /ExD). Fundamentaron que “no éramos una escuela numerosa, teníamos 7 grados nada más y como veníamos funcionando éramos un relojito, a la mañana los grados y a la tarde los talleres” (VD /TI).

Los entrevistados protagonistas de la situación recuerdan el maltrato recibido por parte de 'las referentes que venían de Viedma'<sup>15</sup> que decían: “no les expliques más, a estos maestrillos no les da la cabeza y nosotros tratando de explicar qué era lo mejor para toda la institución, para toda la comunidad. Ahí ya se quebró totalmente nuestra

14. La mayoría de las familias de la escuela son familias numerosas. Una familia con niños en jardín de infantes, 2do. Grado y 6to grado debía organizarse para que estos niños entren en 3 horarios diferentes (8, 8.30 y 9 hs.) y se retiren en tres horarios diferentes (12,30 hs, 16 y 17 hs.). El cambio ordenado implicó que niños pequeños esperaran sin docentes a cargo tiempos de 30 minutos a una hora para comenzar las actividades. En esa época, la mayoría de las familias trabajaba en el área rural con jornadas laborales extensivas, por tanto necesitaban que los hermanitos más pequeños entren y salgan de la escuela en el mismo horario, pues buena parte del día son los hermanos mayores los responsables del cuidado de los más pequeños.

15. Ciudad capital de la Provincia de Río Negro y asiento de las autoridades.

organización y al año siguiente comenzamos con ese horario espectacular que se les había ocurrido” (MG/T).

Recorriendo las narrativas relevadas se aprecia el grado de coerción sufrido por los docentes en esta situación que son objeto de represalias:

a R. y a N. los dejaron sin taller y eso fue un problema político y como yo dije entonces a los compañeros, ellos no están defendiendo su quintita, están defendiendo la jornada, están defendiendo el trabajo y el trabajo que hemos hecho entre todos. Y los compañeros quedaron expuestos, acá nadie los defendió. Yo no firmé el acta que les hicieron cuando vino una referente de Viedma a tratarnos mal y me fui llorando (...) encima nosotros hemos tenido un directivo tras otro, parece que vienen a jubilarse acá (TI).

Este viraje de la política que quitó la autonomía que reconocieron tener durante los primeros tres años de JE, se combinó con la jubilación de la directora M. de algunos docentes titulares y con el cambio de funciones de otros, disgregándose el colectivo docente que asumió consensuadamente, la tarea de llevar adelante la JE. Esta situación de inestabilidad del personal docente continúa, como lo señaláramos precedentemente.

Si bien fueron obligados a implementar el cambio de turnos a partir de 2010 los docentes que quedaron del equipo inicial insistieron en los reclamos y en las denuncias respecto de los problemas que vivían cotidianamente. Elevaron notas al supervisor y a la referente pedagógica de la JE en la zona, explicando con

fundamentación que el rendimiento de los chicos no era el mismo, sobre todo en el 1er Ciclo (...) fundamentamos también que algunos papás no enviaban a sus hijos a los talleres, que asistían sólo a las clases, cuando la jornada extendida es una obligación de 8 horas (Ex D /VD).

En el segundo semestre de 2011 lograron volver a la organización inicial y continúan así hasta el presente.

### **La organización de la JE en los espacios de la escuela de Jornada Simple**

Uno de los problemas a resolver para ubicar las actividades de la JE era el de los espacios escolares. Al unificar en un solo turno los siete grados se necesitaron más aulas y decidieron utilizar como salones de clase la biblioteca, el laboratorio y un pequeño salón que era utilizado como sala de maestros y de informática. Uno de los grados funcionaba en el escenario “con unas paredes hechas con armarios para tapar la boca del escenario” (MG). Las dos salas de jardín de infantes se ocupaban como

talleres en el turno tarde. Priorizaron la unificación de las actividades 'curriculares' y 'talleres' perdiendo espacios escolares imprescindibles para los procesos de aprendizaje y produciendo el desacomodamiento de materiales que quedaron 'archivados', y desaprovechados:

se utiliza el espacio de biblioteca para aula. Entonces desaparece la biblioteca físicamente y los libros pasan a estar en las aulas, en el pasillo, en dirección, en cajas, en todos lados. Nadie tenía acceso a los libros porque no sabíamos que libros había, ni cuantos, ni nada de eso (MB).

Si bien en los registros institucionales se consigna que en el año 2005 la escuela había logrado que la Municipalidad financie el servicio de Comedor Escolar, éste comienza a funcionar a partir de agosto de 2006 cuando se implementa la JE

La organización y funcionamiento diario del comedor ha sido una tarea difícil de ordenar, por falta de espacios y de dependencias adecuadas. Los entrevistados nos cuentan que durante más de 4 años ensayaron distintas estrategias para que los chicos puedan desayunar, almorzar y merendar pues sólo disponían de “una cocinita de dos metros por tres más o menos, que era cocina y depósito” (VD).

Primero decidieron utilizar el patio cubierto de la escuela e instalaron mesas enviadas por el Ministerio que, nos contaron las cocineras, eran muy pesadas y difíciles de transportar. Cada día:

armábamos y desarmábamos mesas en el patio interior (...) después había que levantar la mesa para que los chicos pudieran tener clases o educación física en el patio cubierto (...) pasados unos 3 meses, la espalda de los porteros y la espalda de los maestros ya no daba más, entonces optamos por que cada alumno almorzara dentro de las aulas (ExD, VD).

En una segunda etapa cada grupo toma los refrigerios y el almuerzo en la sala de clase, aulas en las que tenían lugar las horas de clase, los almuerzos y las actividades de taller, puesto que “no teníamos mucho espacio para otra cosa”. Nos describieron la jornada de la siguiente manera:

Los grupos terminaban su parte pedagógica, se iban a lavar las manos acompañados por los docentes, organizados como lo habíamos preparado y la cocinera y las ayudantes pasaban por cada salón y dejaban la comida. Dejaban las bandejas con la comida, los platos todo en la parte de afuera del aula, al ingreso de la puerta, entonces cuando los niños ya regresaban ellos mismos entraban todo, el maestro que era tallerista a la vez, se encargaba de repartir y después dejaban todo sobre el escritorio y pasaban la cocinera y las dos ayudantes a juntar todo (ExD).

Como “era terrible para las pobres mujeres (el personal de cocina) andar con esas bandejas llenas de comida” (ExD) el esposo de la directora con un amigo fabricaron una mesa doble con ruedas para transportar las bandejas, platos, cubiertos y la donaron a la escuela para aliviar el trabajo del personal. Y así “nos manejamos durante mucho tiempo de esa manera”, hasta lograr en el año 2010 un lugar para el comedor. Además de la falta de espacio y de condiciones para el funcionamiento del comedor un problema por cierto muy grave, que alcanzó repercusión pública fue el envío de alimentos pre-elaborados de muy mala calidad. Los diagnósticos institucionales señalan que los alimentos pre-elaborados no son buenos, son escasos y no les gustan a los chicos, que es ínfima la cantidad de carne, verduras y frutas que proveen y que no se respeta el menú sugerido por los nutricionistas. Exigen alimentos nutritivos y agradables “que nos ayuden a cuidar la salud de los alumnos y de los maestros” (DI, 2008).

### **Sobre la ampliación y refuncionalización de la escuela**

La JE comenzó en 2006 con esta falta de espacio. En abril de 2008<sup>16</sup> se informa a la Escuela que las tareas de adecuación del edificio, remodelaciones y ampliación previstas comenzarían cuando se reciba el primer desembolso del préstamo del BID estimado, según las autoridades para el segundo semestre de 2008.

Docentes que estuvieron desde el inicio de la JE nos relataron los innumerables pedidos y gestiones realizadas ante las autoridades educacionales para que se efectivice la ampliación de la escuela. Recuerdan también que funcionarios provinciales de la Dirección de Arquitectura Escolar, frente al reclamo docente de contar con más aulas, les respondieron que iban a “refuncionalizar la escuela”.

Elevan en 2009 un diagnóstico institucional en el que identificaron una serie de 'debilidades edilicias' que necesitaban ser resueltas para optimizar el funcionamiento de la JE. Solicitaron: ampliación de baños, ampliación y equipamiento adecuado de la cocina, construcción de un sanitario para discapacitados, salón comedor, depósito de alimentos, depósito de herramientas y SUM. Indicaron que, por falta de espacio adecuado no podían organizar la Biblioteca Escolar y que la Sala de Informática estaba funcionando en el hall de entrada, sin espacio suficiente, sin calefacción y obstruyendo una salida de emergencia y la rampa para discapacitados. Como no contaban con Sala de Maestros explicaron que:

la maestra integradora y los docentes utilizamos el escenario tanto para el trabajo con los niños integrados, como para las reuniones de padres y la

16. Nota de la Dirección General de Infraestructura Escolar N° 522 del 8 de abril de 2008.

atención de la psicóloga de promoción familiar a un alumno del establecimiento (DI, 2009)

Exigieron la construcción de un nuevo pozo séptico con la capacidad requerida por la matrícula escolar en la JE, denunciando que “durante el 2007 y el 2008 (el pozo) colapsó innumerables veces, provocando la suspensión de clases por seguridad.”

La refuncionalización y ampliación tuvo lugar en el año 2010. La ampliación consistió en la construcción de una galería, comedor, cocina, depósito, aula-taller y baño de discapacitados. Otros espacios ya existentes se refuncionalizaron.

Los entrevistados coinciden en señalar que el gobierno no respetó la propuesta de la escuela que necesitaba más aulas y un Salón de Usos Múltiples (SUM) y que elevaron notas informando respecto de las necesidades de infraestructura:

Nosotros como institución lo que pedíamos era un SUM que, además de usarse como comedor nos permitiera hacer otras actividades, como ser educación física, actos escolares, festejos, reuniones, trabajos en grupo con mayor cantidad de chicos. El único espacio amplio y cubierto que teníamos está rodeado por las aulas, las clases de educación física en invierno interfieren con las horas de clases y no se puede circular, por eso pedimos un SUM. Nos entregaron lo que es un comedor nada más, las mesas no se pueden mover porque el personal de cocina no puede estar todos los días levantando y transportando las mesas para que se hagan otras actividades, tiene mala acústica (...) las ventanas están muy abajo y los chicos se pueden lastimar con los vidrios (VD/ B/ ExD/MG).

Pidieron un playón para aprovechar mejor, durante los meses más templados y cálidos, el extenso terreno que tiene la escuela y fundamentaron la necesidad de contar con un espacio que pueda funcionar como gimnasio cubierto porque el invierno es muy largo en la región y las temperaturas en la zona de chacras son más rigurosas. Durante las sesiones de entrevistas varios docentes, reflexionando sobre cómo habían ordenado las prioridades de ampliación de la infraestructura escolar desde los inicios de la JE y analizando cómo funciona actualmente en espacios 'refuncionalizados' indicaron que contar con ese SUM que no obtuvieron les habría permitido organizar áreas de descanso para los chicos, sobre todo para los más pequeños.

Coinciden en destacar que necesitaban aulas, que:

Una de nuestras prioridades era (y es) tener más aulas, pedíamos más aulas porque teníamos muy poco espacio y veíamos que la matrícula iba aumentando. Entonces, cuando se terminan las obras y llegamos al año de inauguración vemos que tenemos un aula laboratorio, un aula biblioteca, un aula de informática y un aula de taller, de estas cuatro aulas que nombré solamente una se construyó que es el aula taller, todas las demás ya existían como aulas pero fueron refuncionalizadas. La biblioteca ya existía como biblioteca nada más que se le agregó un cartel, el laboratorio ya existía como aula, lo único que se le puso fue una mesada con una salida de gas y una bacha

para agua caliente y fría. La sala de maestros se perdió porque allí pusieron el cableado de las computadoras, equipos de sonido y en el aula taller a la mañana funciona un grado, a la tarde un taller (VD).

El consenso inicial de organizar y desarrollar la JE en la 'escuela de las chacras' se materializó en trabajo colectivo de reordenamiento de espacios, de ensayos respecto de las modalidades más adecuadas para llevar adelante todas las actividades que corresponden a la jornada más amplia según las primeras normativas y también, en la dimensión del diseño de los espacios escolares, dio lugar a la elaboración de propuestas que no fueron atendidas por el gobierno. Las decisiones respecto de qué ampliar y qué 'refuncionalizar' se tomaron centralizadamente entre funcionarios políticos y 'expertos-técnicos' del BID que no tuvieron ningún diálogo con la comunidad educativa ni atendieron la propuesta de quienes se responsabilizaron por implementar la política que son los que más saben sobre la específica realidad escolar.

## **Los Talleres de la Jornada Extendida**

### ***a. Sobre la organización y el funcionamiento de los talleres. Recuperando la memoria***

Los Registros Institucionales<sup>17</sup> indican que la primera actividad realizada en el mes de julio de 2006, luego de haber decidido qué talleres se desarrollarían y qué maestros estarían a cargo, fue realizar la presentación de los docentes talleristas a los alumnos y explicarles que y cómo trabajarían en los talleres.

En un minucioso informe, la directora registró que el Taller de Huerta despertó el interés de los chicos, que planificaron con el docente las actividades y que recibieron asesoramiento del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), cuyo personal concurriría una vez por semana a la escuela para apoyar la actividad. Los otros talleres privilegiaron la construcción de juegos, la lectura y el teatro. Comenzó también el taller de Inglés para el II y III ciclo y la profesora a cargo nos explica que la única orientación que recibió es

que se pretendía un taller lúdico (...) que inglés lo querían para que el chico salga hablando inglés (...) a mí me dijeron que nada escrito, que tenía que ser a partir de la oralidad y a mí no me pareció bien porque estos chicos salen de acá y en el secundario inglés es una de las materias "cuco" y yo quería que pierdan ese miedo, que vayan con una base, que vayan seguro. Si jugamos,

17. Se relevaron documentos institucionales titulados 'Informes de Evaluación de los Talleres' correspondientes a los años 2006 y 2007.

cantamos, hacemos obras de teatro, todo espectacular, pero me parece que también hay que enseñarles a hablar y a escribir (TI).

Los Talleristas iniciales fueron docentes titulares de la escuela que decidieron tomar un cargo más de 20 hs semanales para, según las comunicaciones recibidas, “tomar el PEI, enfocar las problemáticas de la escuela como aprendizaje y en base a esa necesidad o esa problemática armar los proyectos” (VD). Consideraron que las dificultades de los alumnos eran del orden de resolución de situaciones problemáticas, de inhibición y compromiso con la comunicación interpersonal y de aprendizaje de la lectoescritura en los primeros grados. Por esto organizaron “Talleres de literatura, juegos, expresión, títeres, matemática, inglés, huerta, comedor y proyectos colectivos de organización de actos escolares y actividades comunitarias”.

Los registros que consignan el desarrollo de talleres en 2006 indican que los alumnos manifiestan que en los talleres juegan, se divierten, no usan carpetas 'como a la mañana', participan todos y aprenden juegos nuevos. Los docentes talleristas señalaban que los talleres eran muy positivos porque “posibilitan a los chicos jugar y aprender mostrándoles que no es lo mismo que a la mañana, que pueden expresarse de otra manera, salvar sus miedos e inhibiciones, que pueden crear y recrear y que el tallerista es uno de ellos” (sic).

Los padres opinaron que sus hijos aprendían más y hacían “cosas distintas”. Que la JE “favorece a los chicos de las chacras que no tienen posibilidades como los chicos de la ciudad, ya sea por razones económicas o por distancia”. El primer año hubo participación de las familias en las actividades de talleres, sobre todo en el de Huerta. Las actividades registradas por los distintos talleristas consistían en: lectura de cuentos, análisis de textos literarios, juegos de identificación y asociación de palabras, imágenes y sonidos, juegos de reglas, juegos al aire libre, juegos de integración, actividades plásticas. En los talleres de teatro han representado “obritas de teatro cortas por grupo” y han confeccionado muñecos articulados para representar 'situaciones sencillas'.

Hacen constar que los talleres se iniciaron sin recursos, que necesitan materiales didácticos, cámara digital, equipo de música, computadoras, programas informáticos educativos pero que, hay “predisposición de los talleristas para trabajar conscientemente a pesar de las problemáticas expuestas” (sic).<sup>18</sup>

Recurrentemente se indica que no envían recursos ni materiales para los talleres y que no logran la participación de las familias que aducen falta de tiempo y/o de

---

18. En el informe de 2006 elevado a las autoridades se consigna que “hay buena voluntad de la cocinera y de su ayudante para realizar sus tareas en un espacio minúsculo, sin lugar para guardar la mercadería y con una heladera que está rota” (sic).

movilidad, cuidado de niños pequeños y responsabilidades que les impiden concurrir cuando son citados. Directivos y docentes estimaron necesario “seguir implementando formas diferentes de llamado a la participación porque los padres, como sus hijos se sienten inhibidos y les cuesta desprenderse de esa coraza” (sic).<sup>19</sup>

En el ‘Informe Evaluativo’ de 2007 se destaca que han trabajado en equipo reformulando y actualizando propósitos, contenidos y actividades. Indican que se ha logrado incentivar en los alumnos el placer por la lectura, que los niños solicitan libros para llevar a sus casas y compartir con las familias las lecturas de los mismos.

Señalan que los talleres de matemáticas lograron quitar el miedo de los chicos a resolver problemas y que los alumnos avanzaron en la comprensión de las consignas, la realización de cálculos mentales fortaleciendo el aprendizaje de los contenidos curriculares en el área. En 2007 han logrado mejorar el trabajo con los alumnos que tienen NEE, y los talleres contaron con financiamiento. Junto a estos avances continúan describiendo a las familias como poco interesadas en participar y sin analizar el problema afirman que “no fomentan el hábito por la lectura”, cuando a su vez destacan que los libros van a las casas.<sup>20</sup>

El orgullo de la escuela es el taller de Huerta que ha logrado sumar a los padres y que trabaja con personal del INTA<sup>21</sup> y de la Municipalidad. En un esquema de trabajo colaborativo limpiaron el terreno, delimitaron los sectores, construyeron invernáculo, tinglado y 'la casita' para resguardar la bomba de riego. El Taller de Huerta trabaja contenidos conceptuales relacionados con las áreas curriculares, produce documentos de organización de huertas y jardines para las familias como actividad de 'transferencia' y se forman equipos de trabajo con alumnos de distintas edades en los cuales los más grandes guían y enseñan a los más pequeños a trabajar en este Taller.<sup>22</sup>

19. Un caso da fiel testimonio de la irresponsabilidad del gobierno respecto de las políticas de inclusión que mandata y de las dificultades de la escuela para trabajar colaborativamente con las familias. En uno de los registros se hace constar que el alumno B, de 4to grado con discapacidad motora no seguirá concurriendo a los talleres, porque los padres no cumplen con el compromiso de asistir para cambiarle el pañal. Y se concluye diciendo: “realmente es una pena porque él desea participar y los talleres serían beneficiosos para su integridad como persona” (sic) Se trataba de un ‘niño integrado’ al que había que garantizarle la maestra integradora y los recursos para permanecer en la escuela.

20. Un tema para analizar y debatir en las escuelas es la práctica de la formulación de proyectos, diagnósticos, informes, caracterizados por una serie de afirmaciones sin base empírica orientadas por representaciones y juicios de valor sobre familias y alumnos de sectores populares. Esta escuela corrobora la tendencia más general respecto de la práctica formal y burocrática de documentar, formalismo que nada aporta al conocimiento de las familias, los niños, la realidad socio económica y que, por tanto, es débil para orientar un trabajo docente relevante y democrático.

21. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, con sedes regionales en todo el país.

22. Justificamos la descripción expuesta porque hemos podido apreciar durante el trabajo de campo que son los alumnos los que continúan reivindicando los aprendizajes realizados en el Taller de Huerta. Por orden de la Dirección de Nivel Primario y la Coordinación de JE (2009), este taller no pudo continuar.

Respecto del taller de Inglés se indica la satisfacción de alumnos y de padres “porque tienen las mismas posibilidades que los chicos de la ciudad y van a estar mejor preparados para ingresar al Nivel Medio”. Se habla y se escribe en inglés, trabajan 'en inglés' contenidos propios y de las áreas curriculares y han observado que los alumnos enseñan a sus compañeros más pequeños palabras, frases, saludos<sup>23</sup>. Están integrados alumnos con NEE quienes trabajan oralmente.

En el segundo año de la JE decidieron trabajar para resolver “carencias expresivas y de comunicación social” organizando un Taller de títeres con el objetivo de contribuir al “desarrollo psicosocial (mediante) juegos participativos (que permitan) exteriorizar sentimientos, creatividad, comunicación” (IET, 2007).

El informe destaca

la felicidad que manifiestan los alumnos que participan en el taller, lo que aprenden, lo que interiorizan, lo que expresan, lo que producen dan cuenta de la motivación, del interés y de la incorporación de contenidos varios que salen a la luz en, por ejemplo, un títere de varilla que representa una dama antigua, o un carruaje, o un títere de dedo que es un animal que cuenta un cuento (IET, 2007).

El Taller interrelaciona todas las áreas con contenidos conceptuales y actitudinales, recrea distintas situaciones en diferentes ámbitos, en el aula, en los actos escolares y con alumnos y docentes de otros talleres.<sup>24</sup>

A partir de 2008 no se encuentra documentación sobre los talleres. En 2013 funcionan tres talleres para el I ciclo (de Literatura, de Matemáticas y de Expresión) con un agrupamiento coincidente con el grado que cursan. Están a cargo de la Maestra Secretaria que ingresó a la escuela en 2010, una Maestra de grado suplente incorporada en 2013 y una Profesora de Artes Visuales que se incorpora en 2011 con carácter de interina condicional.<sup>25</sup>

Los alumnos de II y III ciclo tienen también tres talleres: de Literatura a cargo de Maestra de Grado Suplente incorporada en 2013, de Matemáticas a cargo de Maestra de

23. En el taller se confeccionan carteles, murales con imágenes y leyendas en inglés. Durante las observaciones hemos visto que los alumnos de los primeros grados intentan leer palabras y frases, traducen por asociación con la imagen y piden ayuda a los mayores para saber si pronuncian correctamente.

24. Este taller, suspendido a partir de 2009 por decisión de los evaluadores externos también es reivindicado por los alumnos.

25. Los cargos de talleristas tienen el carácter de 'interinos condicionales' porque no hay hasta la fecha, una política de titulación para esta nueva función docente y porque tienen contratos anuales. Hay talleristas que son suplentes de los talleristas 'interinos condicionales'.

Grado Interina desde 2009 e Inglés a cargo de la docente que inauguró este taller en 2006.<sup>26</sup>

El agrupamiento en los talleres, según los entrevistados responde a distintos criterios (sobre-edad, relaciones grupales) pero las observaciones, las 'entrevistas informales' con alumnos mayores y el relevamiento mediante la técnica de grupo focal aplicada con los alumnos de 7mo. Grado indican que es el criterio de disciplina el que se impone (en talleres y en el Comedor) para 'separar a los alumnos con problemas de conducta'.

### ***b. El análisis de los maestros talleristas sobre su trabajo, los problemas y las rupturas***

Triangulando los documentos institucionales con las entrevistas se advierten dos etapas respecto de la organización, funcionamiento y trabajo docente en los talleres. La primera (2006-2008) se caracteriza por la autonomía para tomar decisiones sobre proyectos y talleres, el desarrollo de los talleres sostenido por un equipo directivo y docente que trabaja colaborativamente y que estaba convencido de la necesidad de la JE en la 'escuela de la chacra'. Los entrevistados explican que comenzaron los talleres sin saber si dispondrían de recursos económicos y que entonces dijeron: "bueno todos los talleristas vamos a desarrollar el taller con lo que tengamos a mano en la escuela o en la casa como siempre hicimos". Los Talleres de Literatura agruparon los libros en un aula, y pidieron donaciones, hicieron rifas y otras actividades para comprar libros. Se vincularon con comercios y con organismos que promovían la lectura (estatales y sociales) y lograron en tres años contar con 200 libros de "la mejor literatura infantil". Docentes de la primera época corroboran que en los años 2006-2007 no contaban con recursos económicos y que usaban "el material que teníamos a mano o lo inventábamos". Durante los dos primeros años se organizaron encuentros de las escuelas de JE más cercanas, por iniciativa de las instituciones y que, por ejemplo, "un abuelo de una de las escuelas hacía juegos matemáticos con los chicos, inventaba juegos con los chicos y compartía esta actividad con varias escuelas sin necesidad de tener un recurso material fuerte (VD/ExD).

Fue una etapa en la que se acordaba qué taller y qué proyecto organizaban, teniendo en cuenta como señaláramos, las 'dificultades' de los alumnos y los conocimientos y experiencias de los maestros talleristas. Un entrevistado recuerda que le propusieron

---

26. Según las Resoluciones del CPE, los dos últimos ciclos de la escuela de JE deberían tener 4 talleres. Los entrevistados nos informaron que, aplicando nuevas reglas para el número de alumnos por taller 'han perdido' el Taller de Expresión. Se advierte claramente que la organización de los talleres en la actualidad se corresponde estrechamente con la decisión política de 'reforzar' matemáticas y lengua.

organizar el taller de teatro y que pudo conversar con la directora M. para explicarle que, por su formación se sentía más seguro trabajando un taller de 'teatro de títeres' y que fue aceptada su propuesta. Recuerda que pudo “hacer algo que me gustaba, sabía lo que estaba haciendo y si no lo sabía lo investigaba y fuimos probando” (MG y exT).

Coinciden en definir los dos primeros años como una 'época mucho más libre' en la que 'la escuela podía elegir lo que sus alumnos necesitaran'. Coinciden en afirmar que “todos los talleres tenían una dinámica muy linda, que cada uno preparaba su taller (...) muy con el corazón y poniéndole mucha garra” (MG).

Intentaron y ensayaron diferentes modalidades de agrupamientos para fortalecer las relaciones entre pares. Ensayaron sistemas de sorteos, separaron a los alumnos que tenían dificultades de relación o pertenecientes a familias con problemas de relación, priorizando la factibilidad de una buena convivencia en el grupo de taller. Evalúan que contaban con pocos recursos y con poca información y capacitación pero que, pese a esta situación pudieron enfrentar una “organización nueva trabajando muy bien y apropiándose cada uno de su rol y de su función”. Reivindican el conocimiento obtenido de la experiencia, de la 'práctica'. Organizaron exposiciones de las producciones realizadas en los talleres y recuerdan que las autoridades 'de Viedma' en 2006 y 2007 asistieron a las mismas.

A partir de 2008 se puede identificar una segunda etapa con sensibles diferencias respecto de los dos primeros años. Desde la dimensión institucional las jubilaciones de la directora y de docentes impulsores del proyecto, impactaron en el equipo institucional. Si los dos primeros años se evalúan como productivos y de vinculación con las familias, señalan que a partir de 2008 se produce una movilización continua de docentes que no permite conformar un equipo estable y que fue debilitando la vinculación con los padres y madres.

Por otro lado, la demora en asignar recursos para los talleres y las regulaciones prescriptivas respecto de los mismos, son considerados cambios de la política que quitaron el entusiasmo y la confianza inicial y paralizaron tanto el ritmo como las modalidades de trabajo que habían construido.

Señalan que reclamaron con insistencia el financiamiento para los talleres, que denunciaron los atrasos pero que

uno iba apachugando, como lo siguen haciendo las chicas<sup>27</sup>, sacando de su bolsillo e iba guardando bofetita por bofetita, anotando qué compraba, para que la iba a usar, sin saber cuánto dinero te iba a llegar (..) y llegaba la plata en octubre y había que rendir todo” (MG y ex T).

27. La entrevista se realizó en octubre de 2013 y aún no habían llegado los fondos para los talleres.

Llegaron a la escuela presiones y exigencias de funcionarios y técnicos obligando a suprimir talleres, “exigencias ajenas a lo que la escuela quería hacer y a las necesidades de los alumnos”. Interpretaron que los cambios de la política provocó un debilitamiento de las posibilidades que ofrecían los talleres al obligar a focalizar en lengua, matemática y “algo de artístico para el primer ciclo (...) nos iban restringiendo y aumentaban los roces entre nosotros” (MG/Ex T).

Desde el 2009, con excepción de la tallerista de Inglés las coberturas se han realizado con distintos maestros e idóneos y con muchas dificultades para organizar un equipo de trabajo, Hasta el presente la escuela tiene serios problemas para ordenar la cobertura de las secciones de grado y de los talleres.<sup>28</sup>

Como hemos indicado precedentemente funcionan 6 talleres, los impuestos por las autoridades Lengua, Matemáticas (para los 3 ciclos), Inglés para el 2do. Y el 3er. Ciclo y Expresión Artística sólo para el 1er. Ciclo. La docente de este taller manifestaba su preocupación por la nula importancia que las autoridades otorgan a la educación artística porque:

la teoría dice que para que un ser humano sea íntegro, completo, hay que estimular tanto el pensamiento lógico con las matemáticas y la lengua y el pensamiento divergente que es el que hace que una persona no se asuste ante las múltiples posibilidades que puede haber en la vida. (...) eso es lo que hace el arte, que la gente piensa que es solamente hacer dibujitos y en realidad, vos estás creando un mundo en la hoja que es parte de tu imaginación y te da un escenario, donde vos podés tomar decisiones sin ninguna consecuencia grave porque, cuando uno es grande tiene que tomar decisiones y decisiones importantes, pero cuando son chicos las decisiones que tomás son jugando. Entonces empezás a sentirte seguro con las decisiones que estás tomando con la hoja, con la masa de sal, cantando una canción, entonces empieza a darte seguridad en un ambiente seguro, para mi es importantísimo (...) les gusta mucho sentarse y dibujar, porque son muy tranquilos (pero le temen) a la actuación y a las actividades que no tienen una respuesta única y el arte es ensayar, crear reflexionar, yo apunto a una escuela así (T).<sup>29</sup>

El problema de la falta de financiamiento para los talleres se ha agravado, “los temas (de los talleres) ya están dados”. Esta situación de rutina escolar durante 8 horas se 'compensa' con la apertura que tiene la escuela para que personas y organizaciones comunitarias ofrezcan distintas actividades a los alumnos:

acá viene una persona y te dice vengo de tal institución vamos a ofrecer esto a la escuela, ¿usted me lo permite? el jueves viene un grupo de futbol del

28. En octubre de 2013 separan al personal directivo, asumen la dirección y vicedirección los dos únicos docentes titulares ingresando casi a fin del ciclo lectivo maestras recién graduadas, sin experiencia docente.

29. Luego de esta entrevista la docente tomó el cargo de Directora debiendo nombrarse suplentes en los dos cargos que tenía, maestra secretaria y tallerista de lengua del 1er. Ciclo.

Club Cipolletti para compartir con cuarto, quinto y sexto, de dos a cuatro de la tarde, distintos juegos, un partido de fútbol y una merienda en la cual ellos traen todo. ¡Una maravilla! Desde hace años tienen un profesor de ajedrez que lo paga la municipalidad y acá todos los chicos saben jugar ajedrez. Este año viene todos los jueves un profesor municipal que seleccionó chicos de cada grado y está armando una banda musical maravillosa. (La semana pasada) vinieron de Marabunta, porque ahora los clubes están trabajando el tema de los valores (S/T).

Las docentes de los talleres de Lengua trabajan lectura y escritura en los dos ciclos y “como no tenemos el dinero para el taller, entonces es como que se vuelve una extensión del aula” (MG/T).

Las observaciones realizadas durante cuatro meses indican que los horarios de taller se empleaban en pasar películas en el patio cubierto con los niños sentados en el suelo,

Lo que tenemos acá en la escuela no es mucho, tratamos de hacerlo diferente a lo que es las clases normales pero tenemos ese impedimento (el financiamiento) y lo que hacemos es pasar muchas películas y trabajamos a partir de las películas sobre valores, sobre recursos ambientales y bueno la vamos llevando como podemos, porque no podemos suspender los talleres eso es algo que nos viene de supervisión, que no se puede suspender los talleres, a pesar de que no tenemos los recursos (T).

Los entrevistados explican que nunca han solicitado a las familias materiales para los talleres y confirman (los antiguos y los nuevos talleristas) que, frente a la irresponsabilidad del gobierno han solventado los talleres con sus salarios. Y la falta de recursos en un taller conduce a la 'falta de ideas' porque: “al haber falta de recursos uno llega hasta cierto punto donde ya no se te ocurre otra idea (...) ya termina también todo siendo monótono para ellos (los alumnos que dicen) uh de vuelta, uh de vuelta”.

En una segunda entrevista, el Vicedirector a quien ya habían separado del cargo reflexiona sobre la situación actual de la JE y de los Talleres en la ‘escuela de la chacra’:

Y hoy a 2013 lo que los compañeros estaban reclamando era que no podían trabajar los talleres (...) ya estamos a mediados de octubre y no llegaron los recursos económicos y en estos dos talleres de matemática pasa lo mismo que en los de literatura, no aprovechan el material que hay. Estos talleres (matemáticas y lengua) vienen con una historia de 3 o 4 años en los que se vino comprando material y la idea era comprar material pero no para un año, comprar material y si se rompe arreglarlo e ir teniéndolo (...) con los libros hoy tenemos una buena biblioteca. El que salva mucho la situación es R. Á. el taller de ajedrez, que encaja justo en el taller de matemática, pero el taller de matemática no se tiene que centrar solamente en lo que es ajedrez sino que hay que tomarlo como una estrategia más.

El Taller, presentado como el dispositivo pedagógico vertebrador de la ampliación de la jornada escolar para promover la inclusión educativa es, en esta escuela, un

problema para los docentes, una actividad para 'ocupar' la extensión horaria desde la organización cotidiana de la JE y unas actividades que se proponen aisladamente y que no interesan demasiado para los alumnos.

### **Sobre las regulaciones de formalización y evaluación de los proyectos de taller**

La JE significó desde el inicio la organización de los Talleres mediante la presentación de Proyectos de carácter bianual. Los directivos y docentes consideraron que necesitaban asistencia para la elaboración de los proyectos. Elevaron varias notas pidiendo una reunión con los 'especialistas' designados para revisar y evaluar los proyectos a los efectos de disponer de las orientaciones precisas porque "(...) los docentes no somos especialistas, hacemos en base a los conocimientos y experiencia escolar".<sup>30</sup> Cómo se ha analizado en el capítulo anterior sólo se registran dos reuniones de carácter informativo sobre la JE y sobre la 'metodología de taller' en los primeros meses de 2006. Los pedidos de encuentros para 'aprender' a formular proyectos y organizar talleres no tuvo respuesta por parte del gobierno.

En el segundo semestre de 2007, los funcionarios responsables de la JE comunican regulaciones centrales de la política de JE por medio de instrumentos informales respecto del ordenamiento jurídico consagrado.<sup>31</sup>

En agosto de 2007 la Escuela recibe una nota que comunica 'los procedimientos' establecidos para evaluar los proyectos de taller de las Escuelas de Jornada Extendida.<sup>32</sup> En términos muy generales informa que la evaluación será competencia de Delegaciones, Subdelegaciones, Supervisores, Equipos Técnicos, IFDC y Escuelas. Este conjunto de agentes tiene la misión de: identificar el estado de avance y de implementación de los proyectos, 'esclarecer' los diferentes roles y funciones de los ámbitos

30. Las Notas fueron elevadas a las autoridades desde mayo de 2006 cuando ya se había considerado aceptar ser escuela de JE y se reiteran durante ese año. Las Notas también solicitan asistencia para orientar el trabajo del 'Referente TICs'. Las entrevistas indican que no había claridad respecto de las obligaciones de este 'nuevo sujeto docente', si asistía a los docentes, si enseñaba a los alumnos, si podía presentar un proyecto de Taller.

31. El ordenamiento jurídico de un sistema de educación público constituye desde el punto de vista político un sistema de relaciones de mando y obediencia, se estructura sobre el principio del Estado de Derecho de orden de prelación de la norma jurídica, configurando un sistema de derechos y obligaciones con garantías. En Río Negro la legislación provincial y las resoluciones del CPE constituyen el corpus normativo que define y regula la política educativa. En el caso analizado, los lineamientos políticos (los mandatos y obligaciones) están fijados por instrumentos que no tiene carácter de 'Norma Legal' - Notas, Documentos y Disposiciones Múltiples- que constituyen la 'reglamentación' de la política.

32. La 'Nota' tiene firma de la Coordinadora del "Proyecto Escuelas de Jornada Extendida" y es dirigida a la Supervisión del Nivel Primario de Cipolletti, quien la remite a las escuelas de JE de la zona.

de gestión con responsabilidad en la ejecución del Proyecto y generar una cultura evaluativa en los diferentes actores del sistema educativo.

Informa que los miembros de la Comisión Evaluadora Central realizarán el seguimiento de los talleres de cada escuela de Jornada Extendida.

También en 2007, se regulan plazos e información que debe elevar la escuela sobre los proyectos.<sup>33</sup> Las evaluaciones institucionales y regionales de los proyectos implementados en 2007 deben enviarse a la Dirección de Nivel Primario el 15 de diciembre. Debe elevarse también la proyección para el año 2008 informando respecto de: Proyectos reformulados y nuevos Proyectos; horarios y turnos de los talleres y Talleristas indicando quiénes continúan y quiénes se incorporarían según resultados de la evaluación de la Institución.

En este mismo año se designan 2 'especialistas' para realizar el seguimiento y monitoreo de los proyectos de taller.

Los ítems sobre los que hay que realizar la evaluación de proyectos se presentan como preguntas cerradas (si se encuadra en los lineamientos curriculares, si considera el diagnóstico efectuado en el PEI y el PCI y si se enmarca en la propuesta de Jornada Extendida). La planificación de los Proyectos según la regulación definida por los funcionarios y técnicos de la administración central, debe estructurarse sobre las dimensiones de la Evaluación (desde el paradigma de medición de resultados), de los plazos y de las responsabilidades individuales. Los Proyectos deben explicitar:

1) Criterios, instrumentos y responsables de la evaluación, momentos de evaluación de mediano y largo plazo, criterios e instrumentos de evaluación en relación con los objetivos; criterios sobre que y cuando evaluar.

2) Definición de tiempos adecuados a los objetivos; establecimiento de 'plazos concretos' para el desarrollo de las actividades y la identificación de logros y dificultades. Establecer los responsables de cada instancia y actividad respecto de los objetivos, en el desarrollo y en la evaluación del proyecto; definir responsables en cada instancia de intervención y de evaluación explicitando tiempos, criterios e instrumentos.

Estos lineamientos llegan a las escuelas para ser aplicados y fueron interpretados como

una propuesta que bajó a la supervisión y a la escuela directamente, sin un trabajo previo sin una capacitación (...) la capacitación para talleristas fue solamente un día y fue una capacitación de taller de expresión, que bueno fue lindo para pasar ese día digamos, pero no fue fundamental para trasladarlo a las escuelas, siempre lo que reclamamos desde la escuela fue la capacitación para los docentes y talleristas (ExD).

33. Nota Múltiple N° 45/07 de la Secretaría Técnica – Dirección de Nivel Primario de la provincia.

Directivos y docentes sólo tenían información de las fechas de presentación de los proyectos y sabían que si bien tenían una duración de 2 años, la continuidad del proyecto y del tallerista estaba sujeta a la evaluación anual que se realizaba en el ámbito de la Comisión Evaluadora Central.

Los primeros proyectos presentados por esta escuela fueron considerados “viables con algunas correcciones obviamente, porque recién empezábamos y no teníamos a nadie que nos ayude desde acá, que nos guíe” (ExD). Nos confirman que las 'correcciones' eran realizadas por 'especialistas' de Viedma “que realmente habían estudiado para organizar proyectos, para preparar proyectos, y para ver cosas (pero) no teníamos la charla "mano a mano" para ver cómo habíamos organizado nosotros, si era viable completamente, qué errores podíamos tener, cómo lo podíamos reformar (VD). A partir de 2008 cuando, como ya explicáramos las regulaciones estatales se reglamentan centralizadamente y adquieren un carácter prescriptivo que hace visible a la orden (ya no a la guía / sugerencia). Los proyectos debían ser de “alfabetización científica en lengua y en matemática, exclusivamente”. Ordenan cancelar el taller de huerta porque no respondía al encuadre de 'alfabetización científica'.<sup>34</sup>

entonces ahí tuvimos que ponernos a ver qué íbamos a hacer, lengua y matemática ya estaban encaminados, pero en el tema de las ciencias teníamos que empezar a ver cómo organizarnos y con qué recursos contábamos para hacer los proyectos (...) tuvimos que reformular unos cuantos proyectos, lo revisaban acá le daban el okey en supervisión pero, de todas maneras tenían que ir a Viedma (MG/TI).

Los entrevistados nos confirman que los proyectos debían adecuarse a las 'necesidades/debilidades' indicadas en el PEI, y que las correcciones que recibían estaban centradas en recomendaciones sobre ajustes en los criterios, actividades, tiempos y responsables de la evaluación de corto, mediano y largo plazo.<sup>35</sup>

Durante el primer año personal técnico contratado por el Programa de JE fue a la escuela y estos encuentros son recordados como esporádicos en los que

34. La discusión provocada en la escuela respecto del cierre del taller y sobre qué significaba 'alfabetización científica' puso en tensión no sólo distintas concepciones sobre la enseñanza de la ciencia en la escuela, sobre el tipo de contenidos y metodologías que conviene a la escuela primaria sino también la representación social respecto de qué necesitan los chicos de esa escuela, si 'ciencia investigada en laboratorio ó ciencia para aplicar en la práctica, (ciencia / técnica). Un debate necesario, complejo no saldado y que se recupera fragmentadamente en las sesiones de entrevista por los docentes que participaron desde el inicio de la JE. En una de las entrevistas el VD nos cuenta que no hay maestros en la escuela dispuestos a planificar talleres de ciencia.

35. Se han relevado algunos documentos de “devoluciones de proyectos” sin firmas de responsable señalando como faltas e imprecisiones los tópicos de evaluación y la redacción de los objetivos.

“te observaban 5 segundos (...) y ya era como una sentencia de si estás haciendo esto y tendrías que haber hecho lo otro, y se olvidaban de que no te habían mandado la plata, se olvidaban de que habías escrito un taller, que tenías una propuesta de trabajo, y eso fue como esa gotita que va cayendo y va cayendo y las cosas se van desgastando (MG/ExT).

Las talleristas nuevas tienen muy poca información sobre estos procesos de monitoreo y evaluación, “no se como será acá en esta institución, creo que se presentan los proyectos y desde supervisión los aprueban (...) y tienen que ser de las áreas” (MG y T). Tampoco saben qué, cómo y quiénes los evalúan, “en el proyecto que presenté no había nadie que me evaluara, aunque había alguien que decía si queda o no queda, alguien que lo leía no sé quién, pero alguien que lo leía me decía "bueno estás aprobada" (T). Los entrevistados coinciden en señalar que en los dos últimos años no se han recibido evaluaciones 'de Viedma' y que ahora “la directora puede llegar a decir si quedaba o no, por más que esté bueno el proyecto. Esto en los dos últimos años, antes no” (T). Las referencias a cambios en las modalidades de evaluación de proyectos a partir de 2011 indican una mayor incidencia de los equipos directivos y de supervisión escolar en estos procesos y un 'retiro' de los organismos centralizados. Esta 'descentralización' de facultades de intervención respecto de aprobación y evaluación de proyectos de talleres en la JE, coincide con un año (2011) de campaña electoral en el que el entonces Ministro de Educación era candidato a gobernador y con el cambio de gobierno en 2012.<sup>36</sup>

### **Sobre los referentes pedagógicos**

La política como texto introdujo, además de un conjunto de técnicos dedicados a monitorear proyectos y talleres, otras figuras también de carácter 'técnico' a nivel regional, los 'referentes pedagógicos'. Los docentes nos relatan que en esta escuela intervenían dos referentes que monitoreaban las instituciones de JE correspondientes a la región del Alto Valle Oeste.<sup>37</sup> Respecto de las tareas desempeñadas por este personal, las visiones son contradictorias.

Algunos entrevistados señalan que les ayudaban a revisar y reformular proyectos, realizaban devoluciones, orientaban la organización de grupos, de contenidos y les ayudaban a seleccionar actividades. Nos explican que como atendían varias escuelas

36. Hasta 2011 el partido gobernante era una fracción de la Unión Cívica Radical (UCR) que declaraba su alineación con el kirchnerismo a nivel nacional. En 2012, como ya explicamos, gana las elecciones el Frente para la Victoria (FPV), una alianza en la provincia entre el Partido Justicialista (peronismo) y el Frente Grande.

37. Estos referentes atendían las escuelas de la Delegación Regional Alto Valle Oeste del CPE que comprende varias ciudades con 13 escuelas de JE en el año 2011.

contaban con tiempos muy limitados para 'acompañarlos', "pero por lo menos sabíamos dónde dirigirnos si necesitábamos algo y no teníamos que esperar tanto como cuando el Consejo<sup>38</sup> era el único que contestaba" (ExD). Recuerdan también que organizaron reuniones con otras escuelas de JE para intercambiar experiencias, actividades que fueron sostenidas en un corto tiempo.

Una de las talleristas también valora la tarea desempeñada, sobre todo los encuentros de docentes talleristas de la región en los que "cada escuela contaba sus experiencias y así aprendías de lo que estaban haciendo los otros" (T).

En estos relatos se evoca el valor que tiene el intercambio de experiencias puesto que, como señala Nóvoa (1995) este intercambio y el compartir saberes "consolidan espacios de formación mutua en los que cada profesor es llamado a desempeñar, simultáneamente, el papel de formador y de aprendiz (...) el diálogo entre profesores es fundamental para consolidar saberes emergentes de la práctica profesional" (p. 26) Las críticas respecto de la tarea de los referentes se centran en lo que consideran falta de idoneidad para abordar el tratamiento de la complejidad de proyectos, pues eran profesoras de Educación Física y "supervisaban todos los talleres. Algunos entrevistados las definen como "ajenas a la realidad de la escuela (...)", centradas en sus propios criterios de evaluación y recuerdan que en esta escuela "hubo un conflicto grande porque rechazaron varios proyectos" (RT).

Una crítica más dura la coloca un docente que se desempeñó como tallerista desde 2006 a 2010 y cuya experiencia le permite afirmar que: "no tenían respeto por lo que la escuela necesitaba (...) lo que hacían era fiscalizar a ver si estabas cumpliendo con lo que se te había dicho" (MG/ExT). Este docente en particular y otros señalan que estos controles fueron modificando la política de JE, política que fue tomando otro rumbo, que fue alejándose de lo que los alumnos necesitaban y concentrándose en las órdenes dadas por las autoridades sobre lo que los docentes tenían que hacer. De todos modos, "aunque no era agradable preparar un taller, uno lo hacía por muchas cuestiones, por los alumnos, porque uno los conoce y sabe lo que necesitan, porque uno también necesita el trabajo, pero ya no era lo mismo" (MG/ExT/VD/ExT).

Las referentes pedagógicas regionales estuvieron desde 2009 hasta fines de 2010 y los entrevistados aducen que el cese se debió a razones presupuestarias.

---

38. Se refiere a la Coordinadora de JE de la Dirección de Nivel Primario con sede en Viedma.

## **Irregularidades de la política y sus consecuencias para la escuela y los docentes**

Los relatos de los docentes nos han permitido identificar dos problemas que afectan el desarrollo de los talleres y la propia organización escolar que analizamos a continuación.

### ***a. La irresponsabilidad estatal en el manejo de los tiempos***

Un problema señalado recurrentemente por los entrevistados es el de los desfases entre los tiempos de: presentación, aprobación, reformulación de proyectos, organización del taller y designación del docente tallerista. Destacan que presentaban los proyectos en los tiempos ordenados pero que la respuesta de la Comisión Evaluadora llegaba después del inicio del ciclo lectivo, “una vez nos llegó en julio la respuesta del taller, entonces en agosto tuvimos que reformar lo que no teníamos bien y bueno dar toda una vuelta al trabajo ya iniciado”.

Identifican a la política de evaluación de JE como una barrera que sume en la incertidumbre el desarrollo de los talleres y el mantener u obtener el cargo de tallerista:

Siempre fue la evaluación, la aprobación de un taller primero pasaba por el aval de dirección y supervisión, después iba a Viedma en octubre o noviembre los proyectos de taller para el año siguiente y supuestamente en diciembre teníamos el sí o no, pero llegaba febrero y la asamblea para elegir cargo y nosotros no sabíamos si éramos talleristas o no. Los que teníamos un cargo de maestro de grado esperábamos a ver si conseguíamos el taller. El que no tenía ningún cargo y había sido tallerista elegía lo que podía en la Asamblea, después a las 3 o 4 semanas te decían, si estaba aprobado el proyecto y algunos renunciaban, otros no y se hacía un embrollo muy grande. A veces alguien que esperaba con mucha ilusión un taller no lo tenía y era su único cargo, yo siempre lo miré como un manoseo del gobierno el no cumplir (con los plazos) cuando uno si cumplía (MG/T/ExT).

Los talleres que son el núcleo organizativo de la JE están subordinados a una práctica burocrática de planificación, a tiempos decididos en escritorios ajenos a la necesaria organización de la escuela para no afectar el derecho a la educación, al contrato a término de los docentes talleristas. Y en situaciones en las cuales se suma la falta de recursos, tiempos y emplazamientos son objeto de cálculos estratégicos individuales:

Este taller se me cae en febrero entonces en octubre debo presentar otro taller que en este caso va a ser lo mismo, porque se va a pedir la continuidad de los talleres porque no llegó el dinero que te tiene que dar el gobierno para dictar ese taller (...) la gente armó un proyecto que no pudo ser llevado a cabo porque el dinero no llegó (S y T).

### ***b. Las suplencias de los docentes talleristas***

Otro de los problemas señalados como obstáculos para el desarrollo de los talleres y de difícil resolución es el de las 'suplencias' del docente tallerista. Todos los maestros de grado (titulares, interinos y suplentes) tienen derecho a obtener licencias y la cobertura se realiza por mecanismos de Asambleas de elección de cargos según puntaje. Cuando se cubre una licencia en un grado continúa el trabajo según las previsiones de la planificación anual regulada por el currículum oficial. El taller y el cargo de 'docente tallerista' tienen características muy diferentes. Es designado a término (un año), el cargo tiene carácter de 'interino condicional' y el docente cesa un día antes de la formalización de la Asamblea que tiene lugar en febrero<sup>39</sup>. Se desempeña desarrollando un proyecto de autoría que toma y redefine contenidos curriculares según áreas y ciclos. Las normativas reconocen los derechos de docentes talleristas a tomar licencias pero nada dicen respecto del establecimiento de 'garantías' para el desarrollo de los proyectos en los talleres.

En la práctica es muy complicado cubrir licencias cortas en los talleres. Ex directivos y directivos actuales relatan que han podido cubrir ellos mismos algunas licencias pero que cuando se trata del taller de inglés "trabajábamos otra cosa, para que íbamos a mentir". La ex directora indicaba a los talleristas que debían ser cuidadosos con las planificaciones para que, en el caso de necesitar suplente estén establecidas, 'como en las áreas pedagógicas' las tareas a desarrollar.

En el caso de esta escuela en particular, por la inestabilidad del personal docente el problema adquiere contornos más graves y la actual dirección escolar plantea la necesidad de contar con una lista de talleristas. En una escuela de JE se da el caso del maestro de grado y docente tallerista que al tomar licencia deja en descubierto dos cargos, que pueden sumarse a otros y que obligan a la escuela a armar una ingeniería de re ordenamiento de grupos y actividades o bien, como se ha advertido, suspender clases para determinados grupos escolares.

Por la organización de la JE en esta escuela<sup>40</sup> la cobertura de suplencias se complica también por el horario, pues el tallerista inicia su jornada laboral a las 11,45 hs. y si tiene un cargo a la mañana sale 12,15 hs.

39. En el mes de febrero, antes del inicio del ciclo lectivo se realizan Asambleas de elección de cargos docentes en cada localidad para cubrir interinatos y suplencias. Se ofrecen los cargos respetando el puntaje de los docentes, establecido anualmente por la Junta de Clasificación.

40. La organización de grados por la mañana y talleres por la tarde adoptada en el caso que estamos analizando no es común a otras escuelas de JE como veremos en el análisis de otros casos.

Algunas suplencias se resuelven mediante la incorporación de maestras recién iniciadas que toman en calidad de suplentes un grado y

siempre que alguno de los talleristas falta se ofrece a los docentes (de la escuela) que tienen más puntaje y como eran suplencias por pocos días, no las toman (...) entonces yo las tomaba porque a mi me gusta trabajar y me gustaba la escuela, entonces empecé a tomarlo. Le hacía suplencias a la tallerista de matemáticas de segundo ciclo o a la de literatura también de segundo ciclo, otras veces hacía suplencias en primer ciclo y así es como que los chicos empezaron a conocerme y siempre que ofrecían, le ofrecían a los otros maestros, los otros maestros decían que no y llegaba yo, y bueno sí. Y bueno, entonces por eso es que cuando surge el cargo de la tallerista de literatura<sup>41</sup> se me ofrece a mí porque yo ya conocía a los chicos, ya venía trabajando de a dos, tres días con ellos, unos dos, tres días con otros, unos dos, tres días con otros, y es como que uno también va conociendo a los chicos, y la directora me ofrece el cargo a mí (MG y TS).

En este caso una docente recién iniciada ha tenido más oportunidades de permanencia en una escuela de JE y en carácter de suplente.

Pero en la mayoría de los casos, según explican los directivos, cuando se avisa a supervisión que necesitan cubrir una licencia del taller X, sabiendo que las posibilidades son mínimas por la incompatibilidad de horarios (y la duración de la suplencia), “supervisión se ve obligada a decir a la dirección de cada escuela 'busquen a alguien del cuadernito interno para llamar’” (VD). El directivo evalúa que lo que resulta una solución al principio puede redundar en conflictos internos pues se 'acusa' a los directivos de 'llamar siempre a los mismos'. Este es un tema muy serio, que surge de las entrevistas y que es eje del debate sindical en una provincia que, desde la recuperación del régimen constitucional ubicó el mecanismo de Asamblea como procedimiento democrático de elección de cargos con el criterio rector del puntaje para establecer un orden de méritos libre de influencias de funcionarios y jerarquías.

Un caso por demás ilustrativo de las situaciones que se presentan cuando la política no coloca el objetivo de conformar y organizar equipos docentes, es el siguiente (que nos permitimos narrar haciendo un paréntesis en el texto).

El maestro N presenta un proyecto para un Taller de Ciencias –II y III Ciclo– en 2011. Toma licencia por problemas de salud en noviembre de 2011 hasta marzo de 2012 otorgada por Junta Médica, El 20 de febrero se aprueba su taller que no pudo tomar por estar de licencia hasta el 20 de marzo y las clases comenzaban la última semana de febrero. En la escuela, junto con N. otros dos docentes habían presentado talleres

41. Este taller estaba a cargo de la maestra secretaria de la escuela que, por ser una de las docentes titulares accede al cargo de directora cuando se produce el traslado de la directora titular en octubre de 2013.

de ciencias y habían recibido la aprobación por orden de mérito. Toma el taller R. (2do. en orden de mérito) pero debe desarrollar el proyecto de N. en carácter de 'suplente' quien a la semana asume como VD. Entonces toma la 'suplencia de la suplencia' la tercera en orden de mérito, la maestra P. Nos relata N. que cuando se reintegra, reclama hacerse cargo del taller elevando notas a dirección y a la supervisión pero que “como no hay nada escrito, nadie se jugó por nada, no asumí ese taller que era mi proyecto y que se lo dieron a otro docente por todo el año y no por el plazo de mi licencia”. A mediados de año la maestra P. renuncia al cargo y la dirección ofrece a N. ser suplente de ese taller, ser suplente de su proyecto que, en sus palabras “ya era otro proyecto”, porque señala que no se efectúan seguimientos respecto del desarrollo de los proyectos aprobados.

También esta situación de 'suplencias y talleres' reconoce dos etapas muy distintas. Un primer período (2006-2009) en el que se establecieron dos condiciones para regular el tema: que la Supervisión correspondiente manejara un listado de docentes que manifestaban voluntad de desempeñarse como talleristas y que se establecieran acuerdos en cada institución de compromiso de los maestros de grado para cubrir las suplencias de los talleres, confiando en fortalecer equipos estables y comunicados. En la segunda etapa y hasta la actualidad o se toman los cargos en asamblea, o se ofrecen desde supervisión y/o dirección escolar a los docentes que conocen y pudieren aceptar o los equipos directivos convocan mediante listados de la propia institución.<sup>42</sup> Para la JE los cargos de maestro de grado y de tallerista se ofrecen en forma separada, porque en la práctica, la JE se ha configurado como una organización dual (grados y talleres) que debieran 'articularse' mediante dos horas semanales de reunión.

### **La dirección escolar y las decisiones sobre proyectos, talleres y talleristas**

Los talleres que se desarrollan en la escuela han quedado sujetos a las Resoluciones de 2008 y 2009 ya derogadas.<sup>43</sup> Respecto del 'sistema de monitoreo y evaluación' a cargo de organismos centralizados y personal técnico elegido y contratado por el Ministerio, la

42. El tema no ha podido ser indagado en este trabajo con la profundidad que merece. Se necesitaría entrevistar a dirigentes gremiales pues el problema está asociado a los modos 'extra-estatutarios' de designación y a la propia identidad precaria del cargo de docente tallerista. Los 'listados' de las direcciones escolares históricamente se organizan registrando los datos de todos los docentes que tomaron interinatos y suplencias en la escuela.

43. Recordemos que la Resolución vigente (35/13) establece el taller de Acompañamiento al estudio y estimula la organización de talleres que incorporen 'temas de la agenda contemporánea', puesto que uno de los problemas identificados por las actuales autoridades y funcionarios es el de la subordinación de los talleres al tratamiento de contenidos curriculares identificados como dificultades de aprendizaje de los alumnos.

actual resolución ni los renueva ni los deroga. Para las escuelas de JE sólo establece que es la Supervisión Escolar la responsable de organizar la inscripción para cubrir los cargos e informar sobre criterios y condiciones para presentar proyectos.

Entonces es necesario interrogar dónde se coloca la responsabilidad por la selección y evaluación de proyectos y talleres. Todos los entrevistados coinciden en indicar que “en los dos últimos años quien decide si o no los talleres es el equipo directivo” (MG/T/S).

También explican que es la dirección escolar quien toma la decisión respecto de la continuidad del tallerista, que “puede continuar el proyecto pero no el tallerista si no se desempeñó correctamente y eso depende de la evaluación bien fundamentada de la dirección” (ExD).<sup>44</sup>

En el caso concreto de esta escuela el problema que se identifica en este mecanismo de evaluación centralizado ahora en la dirección escolar es la falta de discrecionalidad y de objetividad en la selección y aprobación de los proyectos y, consecuentemente, de los talleristas<sup>45</sup>. Hemos relevado afirmaciones tales como: “es el director quien decide que proyecto se aprueba, acá pude venir cualquier persona y decirte quiero presentar un proyecto (...) se manejan según la cara del cliente” (S/T).

Otro de los entrevistados critica que no se contemple la relevancia del proyecto, la capacidad del docente que lo presenta y las 'expectativas' que promueve el proyecto y que, en su lugar, se elija por amistad, afinidad política y/o gremial. Señalan que esta situación de prebendalismo sucedía antes y ahora a pesar de los desplazamientos de responsabilidades. Indican que debería participar el supervisor con el equipo directivo pero que como “el supervisor tiene muchísimo trabajo pide a algunos directivos que conocen más a fondo que apliquen los conocimientos para elegir el taller y (también en esta situación) surge el tema de la amistad, el tema de ayudar de 'yo te ayudo, te doy pero después te voy a reclamar algo': (MG/ T/VD).<sup>46</sup>

La sensación generalizada es que en los distintos momentos y fases de la política de JE, “cuando decidía Viedma, cuando estaban los referentes, ahora que están el supervisor y el director esto, en definitiva, no se presta a la objetividad, es muy subjetivo” (TI).

44. La afirmación de la entrevistada es sólida pues en el momento de la entrevista se desempeñaba desde hacía tres años en la Supervisión de Nivel Primario con conocimiento del conjunto de Escuelas de JE de la zona.

45. Tengamos en cuenta que los proyectos son presentados en su mayoría, por los docentes que están en la escuela ó que estuvieron y quieren volver a tomar un cargo.

46. En entrevistas informales realizadas a los supervisores de la zona, nos confirman que la aprobación /desaprobación de proyectos está en manos de los directivos y que ellos los 'elevan' a la DNP y garantizan la información a los interesados. El tema del “amiguismo” surge con dureza en esta escuela fracturada desde hace 4 años, período en el que no se pudo consolidar ni equipo directivo, ni equipo docente. En 2012 se inicia un sumario a los directivos que son separados de sus cargos en octubre de 2013 mientras se sustancie dicho sumario. Es una escuela en la que la inestabilidad de equipo de trabajo y la 'división institucional' entre 'rebeldes y adaptados' como dicen algunos entrevistados, se combina con divisiones políticas partidarias y sindicales.

## Qué es el Taller y qué es ser docente tallerista

El Taller es definido como un “espacio para vivenciar la transferencia de contenidos curriculares, aporta a las áreas habilidades aprendidas. Los contenidos de las áreas curriculares se convierten, en muchos casos, en un medio para lograr las propuestas del taller” (PEI 2009 y 2010).

Los docentes que han sido y que son talleristas coinciden en identificar al taller como 'un espacio de recreación y de libertad', de horas 'más distendidas' que permite por ejemplo, “si traemos libros poder sentarse en el piso a leerlos o acostarse, porque es un taller entonces busco mi comodidad para poder leer ese libro y no como en las horas de clase” (MG y T). Ser tallerista tiene 'ventajas' respecto del maestro de grado tales como: no tiene obligación formal de preparar actos escolares, no tiene que preparar las carteleras, no tiene que corregir y las tareas de planificar son más 'livianas'. Hasta el momento en los talleres no se evalúa a los alumnos. También indican que “hay que hacer mucho material en tu casa” (Mg y T). Que si bien tener un cargo de maestro de grado y otro de tallerista resulta más 'aliviado' que desempeñar doble turno como maestro de grado, el “taller implica material y como no dispones de horas libres en el taller y tenés un solo recreo, el material lo tenés que hacer en casa” (T). Además de la preparación del material para los talleres la extensión de la jornada laboral tiene como causa la preparación de las clases para el aula virtual<sup>47</sup> (en el caso del maestro que tiene los dos cargos). Los docentes en esta situación nos explican que

además de todo lo que es administrativo, me llevo lo de taller y como esta escuela tiene sala de computación también te exige trabajo extra (...) acá yo tengo todos los miércoles en mi grado las TICs, y cada semana tengo que preparar una actividad y como a mí lo que más me ha resultado es la pizarra digital y es un recurso que lleva mucho tiempo, te demanda mucho tiempo para preparar las filminas esas que se proyectan, y yo lo hago todo, desde los títulos, en la selección de un cuento, la selección de actividades, todo, todo lo hago yo (MG y T).

En la 'Escuela de las chacras', la JE fue, en 2006, la posibilidad de que los niños tuvieran más oportunidades y posibilidades educativas. Se organiza creyendo en las promesas gubernamentales, sin infraestructura ni recursos pero con una voluntad colectiva sostenida en dos pilares: la autoridad por todos reconocida y respetada de la

47. Las clases con recursos del 'aula virtual' acompañados por el Referente TICs sólo se dan en los grados. Tanto la Resolución del CPE vigente sobre este nuevo cargo docente ( N°21/2007) como el relevamiento efectuado en la institución confirman que las competencias de este personal ni los recursos tecnológicos contribuyen al desarrollo de los talleres.

directora de ese momento y un equipo docente convencido de la importancia de la JE para los niños y niñas de 'las chacras'.

Desde los últimos cuatro años, aproximadamente, la JE en esta escuela perdió esa característica inicial de política institucional planificada, evaluada y rediseñada por un colectivo docente convencido de sus posibilidades de democratización educativa, y en la actualidad se va sosteniendo intentando resolver los problemas de cobertura de cargos docentes para los talleres. Este cambio regresivo tiene, entre otras, dos causas que podemos identificar: el cambio de la política hacia un formato reglamentarista y prescriptivo y la desagregación del equipo directivo y docente que la impulsó.

La 'Escuela de las chacras' en la actualidad está sensiblemente afectada por los cambios permanentes de docentes, por la falta de un equipo directivo consolidado, de recursos y de proyectos.<sup>48</sup> Las familias están alejadas de la escuela y todos los entrevistados coinciden en señalar como un problema fundamental la ruptura de las relaciones interinstitucionales.

El cambio de objetivos de la actual administración del gobierno de la educación respecto de la extensión de la Jornada en el Nivel Primario y la introducción de modalidades de capacitación 'en servicio de carácter abierto', agudizan en el caso específico de esta escuela las dificultades para organizar, recrear y proyectar el trabajo docente colectivo y una JE que diversifique e incremente aprendizajes y modos de aprender.

Desde inicios de 2013 el Ministerio ha impulsado y privilegiado la Jornada Completa focalizando su intervención (en el caso de la escuela primaria) en las escuelas que aceptaron esta modalidad. Han intervenido en las escuelas de JE para proponerles el cambio en forma gradual comenzando con 7mo. grado o bien con todo el tercer ciclo si hay disponibilidad de infraestructura. Lo que definimos como una modalidad de 'capacitación en servicio de carácter abierto' alude a la realización de diversas jornadas y cursos de 2 o 3 días organizados por los Ministerios de Educación Nacional y Provincial a través de distintas dependencias, los Ministerios de Acción Social de ambas jurisdicciones y diversos organismos estatales y privados.

Esta modalidad de capacitación sólo puede alcanzar un carácter informativo, habilita todo tipo de discursos sobre la escuela y lo escolar sin escrutinio crítico sobre sus contenidos y efectos, se ordena y/o se interpreta la asistencia en forma compulsiva y en la práctica se advierte que desorganiza la vida cotidiana escolar, no influye en el

---

48. El último PEI es de 2010 y es una copia casi exacta del PEI de 2009.

análisis del trabajo docente y representa una modalidad de 'propaganda política' y no una 'política educativa de capacitación en servicio'.<sup>49</sup>

#### **4.1.2. La Escuela del 'Barrio'. Otra forma de organización de la JE**

Llegamos a esta escuela porque todos los entrevistados del caso que hemos desarrollado precedentemente nos indicaron que otras escuelas tenían una organización diferente y que, en realidad, no aplicaban 'la JE'. De las escuelas que identificaron tomamos la que implementó primero esta modalidad, considerando que tenía más historia para ayudarnos a comprender tanto el caso como las diferencias de organización entre dos escuelas de JE de la misma ciudad.

La escuela está ubicada en uno de los barrios más poblados de la ciudad de Cipolletti, en el radio urbano y a 20 cuadras del centro de la ciudad. Casas sencillas de material con planes de vivienda se combinan con espacios verdes, sucursales bancarias, grandes comercios de firmas monopólicas y los tradicionales negocios 'del barrio'.

Implementó la JE en el año 2007 y en la actualidad tiene una matrícula de 270 alumnos distribuída en 14 secciones de grado.<sup>50</sup> Presentamos el caso de esta escuela ordenado por las categorías que estructuraron la narrativa del caso precedente para poder efectuar la comparación.<sup>51</sup>

#### **Sobre la decisión de aceptar ser Escuela de JE**

Como en la 'escuela de la chacra' fue la directora de ese momento (2006) quien "trabajó mucho porque la escuela entrara en el proyecto de jornada extendida". Cuando logró que las autoridades aceptaran incorporar la Escuela reunió a los docentes y les consultó respecto de esta decisión. Las entrevistadas coinciden en señalar que la razón argumentada

49. Durante el período en el que realizamos el trabajo de campo en esta escuela, fueron varios los días en los que, por 'distintas actividades de capacitación' sólo estaban dos o tres docentes y el personal de Servicios Generales. Ante estas situaciones se avisaba un día antes que X grado no tendría clases, se llamaba a las familias para que los retiren en el mismo día, se agrupaban los chicos que quedaban pero no se podía dar clases en una organización en la que 'la enseñanza' continúa siendo una responsabilidad individual asignada por medio de normas. El personal directivo, permanentemente convocado a cursos, jornadas, reuniones con autoridades más las actividades administrativas que los obligan a concurrir a la supervisión y a otras dependencias estaba recurrentemente 'fuera' de la escuela. Fuimos testigos de situaciones en las que había sólo dos docentes suplentes, recién ingresadas a la escuela para afrontar la jornada escolar de 8 horas reloj.

50. Tienen dos secciones por grado (1ero. A 7mo.) que agrupadas por Ciclo para la organización de Talleres se corresponde con 6 grupos de Ier. Ciclo, 4 grupos de II ciclo y 4 grupos de III ciclo.

51. Tomamos los temas recurrentes de las dos entrevistas en profundidad realizadas a la directora y a la vicedirectora, pues no se trata de estudio de caso en profundidad sino de caso al que se llega aplicando el muestreo de bola de nieve para ubicar otro modo de organizar y entender la JE.

por docentes que no acordaban era la falta de espacio, pero que la mayoría estuvo de acuerdo y comenzaron a planificar la adecuación de lugares, comenzando por la biblioteca y 2 salas “que no se usaban porque había peligro de derrumbe”. Afirman que las adecuaron bien y comenzó la JE, en forma muy precaria al principio, con docentes y porteros, “que es gente muy colaboradora”, limpiando y ordenando los distintos lugares.

Realizaron una reunión de padres para informarles respecto de la nueva modalidad y “estaban muy confundidos, más que nosotros porque ellos sabían menos del tema”. Nos relatan que al principio aceptaron pero que luego se quejaban porque pensaban que “al final esto es para que los chicos vengan a jugar, vienen a perder el tiempo”. Otro ‘desencuentro’ con los padres fue el miedo a que los chicos almorzaran en la escuela, sobre todo las mamás de los alumnos más pequeños. Nos relatan que desplegaron un trabajo arduo para crear conciencia en los padres sobre la necesidad de una dieta variada, nutritiva, saludable y para que los chicos coman verduras, cereales, frutas pues estaban acostumbrados a las comidas rápidas. A pesar de estos obstáculos, la decisión de un equipo docente de titulares con años de trabajo en conjunto y de la directora S.<sup>52</sup> respetada y querida por padres, docentes y alumnos implementó la JE.

### **Otra organización de Jornada Extendida**

Desde 2007 la escuela funciona con 14 secciones de grado e interpretaron que

como era jornada extendida y no completa, los chicos no tenían que venir todos los días y empezamos a pensar cómo los podíamos organizar. Primero dijimos trabajemos de lunes a jueves con todos los niños y el viernes nos quedan horas de articulación con los talleristas, para comentar cómo nos había ido en la semana, qué dificultades habíamos encontrado y qué podíamos hacer en conjunto para resolverlas, todo muy experimental porque eran los comienzos de la jornada (VD).

Decidieron organizar los talleres del primer ciclo por la mañana y los de 2do. y 3er. Ciclo por la tarde. Los 6 grupos de alumnos de los tres primeros grados concurrían a clase todos los días por la tarde, 3 grupos asistían a los talleres por la mañana los lunes y miércoles y los otros 3 grupos los martes y jueves. Los alumnos de 4to. a 7mo. Grado (8 grupos) tenían las clases por la mañana, 4 grupos iban lunes y miércoles por la tarde a los talleres y los otros 4 grupos asistían los martes y jueves. La JE para los alumnos comenzó comprometiendo dos días a la semana.

52. Tanto la directora S. de la escuela ‘del barrio’ como la directora M. de la escuela de ‘las chacras’ eran ‘instituciones’ como decimos en Argentina, por el reconocimiento académico y social que tuvieron conquistado con un trabajo comprometido y participativo en la docencia y en la vida social y cultural de la ciudad por casi 40 años.

Los talleres de la mañana eran de 9 a 12 hs. y los de la tarde de 12 a 16.30 hs. La coordinación de JE les 'corrige' el horario indicando que los talleres de la mañana debían ser de 9.30 a 13. 30, y los de la tarde de 12 a 16 hs. Para incluir el comedor y "(...) bueno nos organizamos y arreglamos el horario".

Otra de las indicaciones que recibieron del gobierno fue que los días viernes los alumnos debían asistir a los talleres 2 horas en cada turno. Nos cuentan que en principio no aceptaron esta modificación y que "justificaron por todos los medios la riqueza del espacio de reunión docente y que querían mantenerlo así", pero no lo lograron. Decidieron cambiar el día y pasar al lunes las dos horas de taller con alumnos y reservar dos horas para las reuniones de articulación. El esquema actual de organización es el siguiente

#### **CUADRO N° 5: ORGANIZACIÓN JE IER. CICLO (6 GRUPOS DE 1ERO. 2DO. Y 3ER. GRADO) EN LA 'ESCUELA DEL BARRIO'**

<b>Ier. Ciclo</b>	<b>Lunes #</b>	<b>Martes</b>	<b>Miércoles</b>	<b>Jueves</b>	<b>Viernes</b>
Talleres	De 11.30 a 12.30 asisten los grupos mes por medio	De 9.30 a 12.30 Talleres para las secciones impares (3 grupos)	De 9.30 a 12.30 Talleres para las secciones pares (3 grupos)	De 9.30 a 12.30 Talleres para las secciones impares (3 grupos)	De 9.30 a 12.30 Talleres para las secciones pares (3 grupos)
Comedor#	12.30 a 13.30	12.30 a 13.30	12.30 a 13.30	12.30 a 13.30	12.30 a 13.30
Jornada común en grado	13.30 a 17.30	13.30 a 17.30	13.30 a 17.30	13.30 a 17.30	13.30 a 17.30

#### **CUADRO N° 6: ORGANIZACIÓN JE II Y III CICLO (8 GRUPOS DE 4TO. A 7MO. GRADO) EN LA 'ESCUELA DEL BARRIO'**

<b>II y III Ciclo</b>	<b>Lunes #</b>	<b>Martes</b>	<b>Miércoles</b>	<b>Jueves</b>	<b>Viernes</b>
Jornada común en grado	De 8 a 12 hs.	De 8 a 12 hs.	De 8 a 12 hs.	De 8 a 12 hs.	De 8 a 12 hs.
Comedor#	12. a 13 hs.	12. a 13 hs.	12.a 13 hs.	12. a 13 hs.	12.a 13 hs.
Talleres	De 13 a 14 asisten los grupos mes por medio	De 13 a 16 Talleres para 4 grupos de III ciclo.	De 13 a 16 Talleres para 4 grupos de II ciclo.	De 13 a 16 Talleres para 4 grupos de III ciclo.	De 13 a 16 Talleres para 4 grupos de II ciclo.

# Asisten mes por medio las secciones pares e impares de los 3 ciclos. Asisten los alumnos que tienen talleres (150 por día).

Los directivos afirman que docentes y familias aceptan esta organización porque ven “que funciona al día de hoy excelente, los alumnos saben qué días tienen jornada, los papás saben qué días los de la mañana salen a las 16 horas, saben qué días los chiquitos ingresan a las 9.30, están todos organizados” (D/VD). Explican que muy pocas fueron las familias que no se pudieron organizar y cambiaron a los hijos de escuela y son muchas las familias que piden “venir a la escuela porque se han enterado que tenemos la jornada extendida y lo bien que funciona, porque los mismos papás de boca en boca van transmitiendo y van contando lo contentos que están con la escuela” (D). En esta institución siempre se ha interpretado que, en la JE, los alumnos no tienen que asistir todos los días (a diferencia de la JC). Nos explican que:

Nosotros leímos mucho la 960<sup>53</sup> y S. hizo un montón de investigaciones y en función de todo ese conocimiento que adquirimos al principio organizamos la jornada de esta manera y desde ahí que tenemos en claro que si los alumnos vienen todos los días deja de ser una escuela de jornada extendida para transformarse en una escuela de jornada completa, porque los alumnos de jornada completa como te decía antes, todos los días tienen que recibir 8 horas de clases, en cambio los de jornada extendida reciben algunos días de 8 y otros de 4 horas (VD).

Nos explican que la escuela siempre se ha organizado en función de los espacios con esta interpretación de JE y que las modalidades de organización jamás fueron puestas en discusión. Confunde a la familia el mes que también asisten una hora más los días lunes pero se resuelve enviando anticipadamente la comunicación correspondiente. Respecto del comedor han pasado por las mismas situaciones que en la otra escuela. Probaron comer todos juntos en la galería cubierta, luego decidieron que cada tallerista almuerce en el aula que utiliza como taller con su grupo, hasta 2011, año en el que ampliaron la escuela y construyeron un SUM que utilizan como comedor. La 'refuncionalización' del edificio escolar consistió en adaptar la biblioteca como taller de ciencias construyendo una mesada. Arreglaron las dos aulas que 'se estaban por caer' para que en una funcione la biblioteca y la otra como sala de reuniones docentes, de atención de niños por parte del ETAP, etc. Muestran con orgullo la construcción de una sala para el Taller de teatro que “antes funcionaba en una salita de 2 x 2 y estaban todos amontonados”. El salón se utiliza también como taller de literatura. Destacan que el SUM -Comedor lo entregaron con mesas y bancos y construyeron una cocina espectacular. Desde 2007 a 2011 la cocina funcionaba en la actual sala

53. Las Resoluciones 959 y 960 de 2008 establecen 40 hs. semanales para los alumnos de JE y la Resolución 35/2013 vigente, 38 hs. Semanales. Cada grado en esta escuela asiste 28 hs semanales y mes por medio cumplen 32 hs semanales. No está encuadrada en la Norma pero es lo que puede hacerse en el espacio disponible y con la planta funcional docente. Hay otra escuela en la ciudad con la misma organización.

de secretaría por demás pequeña e inadecuada para esta función. Las refacciones también incluyeron la construcción de placares en los salones que les permite tener orden y manifiestan que estas ampliaciones y refacciones “mejoraron bastante las condiciones de trabajo”.

### **Los Talleres de la Jornada Extendida**

Desde el comienzo de la JE presentaron proyectos los docentes titulares de la escuela. Se organizaron para afrontar esta nueva tarea pero contaron con la directora S. – definida como el pilar de la JE– que traía bibliografía, organizaba las reuniones de trabajo y 'leían muchísimo'. S. les enseñaba, consultaba y las apoyó para que pudieran planificar y presentar los proyectos. Los proyectos fueron aprobados y distribuyeron las salas para organizar los talleres tratando de “armar un clima lo más lindo posible para recibir a nuestros alumnos en la jornada”.

Desde el comienzo tomaron el criterio de mantener el grupo del grado en los talleres. Reconocen que se plantea la necesidad de organizar otros tipos de agrupamientos pero que no van a realizar cambios porque los grupos funcionan muy bien.

Organizaron al principio talleres de Matemáticas, Literatura y Ciencia para el primer ciclo y para segundo y tercer ciclo Talleres de Inglés, Teatro, Ciencias y Matemáticas y durante un tiempo pudieron también incorporar un Taller de Literatura. La dificultad que recuerdan como un duro obstáculo para trabajar en el taller es que les costaba “despegarnos de la función docente”. Las entrevistadas coinciden en definir al Taller como un espacio en el que “se trabaja jugando, se aborda el contenido lúdicamente” pero que, al principio, “hacíamos una proyección del aula en el taller, trabajábamos de igual modo”. Nos explican que todos reconocían la dificultad y que no estaban conformes con su trabajo,

hasta que un día nos sentamos todos e hicimos una evaluación de cómo nos estaba yendo en los talleres y surgió eso, que todos estábamos trabajando igual a como lo hacíamos en el grado, entonces ahí S. que era la que nos guiaba dice 'no chicas ustedes tienen que despegarse de la maestra y ser tallerista' (...) y es bastante difícil al principio porque uno está acostumbrado de una forma y le cuesta romper esa estructura (...) con el tiempo le agarramos la onda, siempre con la presencia de S. (VD).

La característica distintiva de esta escuela es el trabajo en equipo y la figura central de la Directora que dirigió la implementación de la política en la institución. Como en la otra escuela valoran también las experiencias de intercambio con otras escuelas de JE porque “al principio fue ensayo y error, después cuando la jornada la teníamos bien

constituida empezaron a venir los encuentros con otras escuelas y pudimos escuchar la palabra de gente que había trabajado sobre jornada extendida, de gente entendida en el tema” (D).

Enriquecidos con los encuentros continuaron debatiendo y estudiando con S y con L. (el vicedirector), que

nos orientaban y en la jornada de articulación contábamos todo lo que había pasado, los miedos que teníamos, los aciertos que creíamos que habíamos logrado y entre todos, eso fue lo importante, entre todos buscábamos solución a los problemas que se habían presentado. Así crecimos como jornada y hoy podemos decir felizmente que estamos muy bien organizados pero gracias a todo ese trabajo que nos llevó muchísimo tiempo y muchísimo trabajo (VD).

En el momento de trabajo de campo (2013) primer ciclo tenía Talleres de Matemáticas, Literatura y Expresión y Ciencias. Segundo y tercer ciclo Talleres de Teatro, Periodismo, Inglés y Ciencias. La selección de talleres en esta escuela marca diferencias con el caso de 'las chacras' pues tienen sólo en común Inglés que es obligatorio y Matemáticas en primer ciclo. En la escuela 'del barrio' la literatura se combina con la expresión, los tres ciclos tienen talleres de Ciencias y hay Teatro y Periodismo. Es el taller de Periodismo, explican las entrevistadas el que trabaja los 'temas de la agenda contemporánea' como lo sugiere la Resolución 35/13. Un aula laboratorio bien equipada permite trabajar la 'ciencia'.

### **De la autonomía al 'encuadre', formalización y evaluación de proyectos**

Cuando comenzó la jornada siete docentes aceptaron presentarse como talleristas, trabajaron colectivamente como lo hemos expuesto, presentaron los proyectos a dirección quien lo elevaba a supervisión y luego a 'Viedma'. Nos confirman que la evaluación era realizada por la Comisión Central quienes aprobaban o no, indicaban modificaciones en el caso de 'aprobar con reservas'.<sup>54</sup>

Recuerdan que 'después' en 2009 funcionó una comisión regional de JE “que integró M.P. nuestra profesora de Educación Física”. Nos explican que M. y V.<sup>55</sup> iban a la escuela a fiscalizar los proyectos, a observarlas y que cuando presentaban nuevos proyectos les decían "no, que esto no va, que esto tampoco".

54. La descripción se ajusta estrictamente a lo normado como hemos analizado en el capítulo precedente.

55. Se refieren a las referentes pedagógicas regionales.

La expresión que usan las entrevistadas es la de 'haber recibido un cachetazo' por parte de dos 'técnicas-funcionarias' que llegaron para 'estructurarlas', cuando eran un equipo que trabajaba, que se esforzaba desde el principio, que podía organizar proyectos.

Durante la entrevista reflexionan sobre lo acontecido y manifiestan que si bien sabían que tenían que respetar ciertos pasos, en los comienzos de la JE había más libertad y no se 'encontraron' en lo que la normativa establecía. Fue muy duro (así lo expresan) ser 'encuadradas' "por una compañera nuestra" (VD).

La distinción entre las dos etapas de la política mediante sistemas de control más reglamentaristas y cercanos a las escuelas también es identificado en esta institución. Recuerdan la normativa que reglamentaba la planificación de los proyectos (Res. 960/2008) y analizan que para poder hacerla cumplir

"armaron una comisión de personas que tenían que controlar y que eran cargos políticos y (...) nos tuvimos que adecuar (...) nos costó muchísimo a nosotros como docentes porque se trataba de una compañera nuestra, una compañera que era profesora de educación física, que del currículum de primario sabe lo que le compete a su área y la otra docente de primaria, ella si sabía un poco más, pero nosotros no podíamos entender cómo venían de hoy para mañana y nos daban vuelta el proyecto y todo lo que nosotros le queríamos poner al proyecto se venía abajo porque ellas nos cambiaban todo (...) venían cuando nosotros estábamos elaborando el proyecto y ahí no más nos hacían borrar, tachar, sacar (...) lo que nosotros decíamos era que se desvaloriza nuestro trabajo, porque hacer un proyecto lleva mínimo un mes de lectura, investigaciones" (D/VD).

Luego de esta crítica contundente se reflexiona sobre la presencia, aún en una situación que les resultó tan violenta, de la posibilidad de aprendizajes. Las dos entrevistadas ocupan hoy puestos directivos, tienen que evaluar proyectos y la Vice-directora afirma que la experiencia que vivió siendo tallerista y algunas de las 'objeciones' que le realizaron hoy le sirven "para poder ayudar a las compañeras".<sup>56</sup>

### **La Dirección Escolar y las decisiones sobre proyectos, talleres y talleristas**

Se confirma también en esta escuela que, con el cambio de gobierno no funcionan más las Comisiones Evaluadoras y que la dirección escolar es la que toma las decisiones y evalúa los proyectos. En la escuela continúan con las enseñanzas de S y realizan evaluaciones de los talleres para reformular, enriquecer y/o presentar nuevos proyectos. El acuerdo es que aunque hay que presentar cada dos años 'nuevos'

<sup>56</sup>. Explica que sobre todo recuerda que le indicaban que el Proyecto "tenía que tener el qué, el cómo y el para qué como tantas veces le habían explicado en la Universidad"

proyectos, el equipo reconsidera lo “que funciona bien, tratamos de ponerle nuevos objetivos, de enriquecerlo, le buscamos la vuelta, le cambiamos el nombre, pero mantenemos lo que creemos que les está haciendo bien a los alumnos” (D).

En las reuniones semanales de articulación evalúan el funcionamiento de los talleres, los directivos realizan observaciones, “no para controlar sino para acompañar” y entonces toman colectivamente las decisiones respecto de qué talleres presentar, priorizando las áreas de lengua y matemáticas.

No es un problema en esta escuela aprobar proyectos y elegir talleristas pues ya hay un equipo de docentes titulares que optaron por la JE. Nos cuentan que, por primera vez este año (2013) presentaron 2 proyectos de literatura dos docentes interinas y hay que elegir uno. Para este equipo directivo la elección no constituye un problema pues “hay que hacer un examen minucioso de cada proyecto, ver qué es lo que propone, cómo va a salvar las dificultades de los alumnos, qué dificultades tiene en cuenta cada proyecto y bueno en función de esto hilar muy finito” (VD). En este caso la dirección informa y da su opinión, “pero después quien decide es supervisión” (D).

Las entrevistadas manifiestan su preocupación respecto de la falta de estabilidad laboral del docente tallerista. Confirman que si continúa o no en el cargo (aprobado el proyecto), es decisión de la dirección responsable de evaluar al docente y que en la institución “siempre continúan porque se caracteriza por ser una escuela en la que todo el mundo le pone el hombro al trabajo” (VD).

Tampoco constituye un problema cubrir suplencias en los talleres porque la mayoría de la planta docente es titular, cubre grados y talleres y la estabilidad y el trabajo coordinado del equipo les permite resolver internamente las coberturas. También disponen de un listado interno de docentes disponibles para cubrir suplencias en los talleres y nos informan que es el director el que realiza los nombramientos.

Aún cuando la normativa no lo exige en la escuela se realiza evaluación de los alumnos en los talleres. Elaboraron una grilla que se presenta dos veces al año y se comunica a los padres evaluando 'aptitudes y valores en los talleres' porque la escuela asigna “una gran importancia a los talleres y hemos creado la conciencia en la comunidad de que son tan importantes como las clases pedagógicas” (VD).

Respecto de los tiempos y modalidades de transferencia de recursos para los talleres, indicaron que en años anteriores llegaban en distintos meses del año (a veces en dos cuotas) sin recibir información previa. En 2013 el dinero llegó en el mes de agosto<sup>57</sup>.

---

57. En varias escuelas (y en este caso también) los fondos llegan a nombre de directivos titulares que, por distintas razones no están en la escuela y sus suplentes demoran meses para retirarlos hasta lograr el cambio de nombre en la cuenta de la escuela. Hemos advertido que, si bien se han realizado concursos de antecedentes y oposición para cubrir cargos directivos, (el último en 2010) no ha podido concretarse el objetivo de estabilizar equipos de dirección escolar.

pero tardaron en obtenerlo porque “venía a nombre de la directora titular que estaba de licencia”.

Como en la otra escuela confirman la demora en la transferencia de fondos e intentan resolverlo sin “pedir a las familias”. Trabajan con material de descarte, modifican planificaciones en función de los recursos institucionales disponibles y “muchas compañeras hacen compras con dinero de su bolsillo y dejan las boletas abiertas para ponerles fechas posteriores a la entrega del dinero”. Enfatizan que la característica de la escuela es “la predisposición de los docentes (...) tiramos todos para adelante, nos proponemos hacer algo y sin hacer diferencias vamos todos para ese punto (por esto) se trabajó bien, no excelente como se podría haber trabajado pero se trabajó bien” (VD).

La ‘Escuela del Barrio’, como el caso anterior, aceptó la JE por el convencimiento respecto de su valor, de una directora con fuerte legitimidad que contó con el consenso del equipo docente. En este caso las entrevistas indican y subrayan el papel de la directora en la planificación e implementación de un proceso de capacitación interno respecto de la JE y del trabajo pedagógico en los talleres.

Se puede advertir que, a diferencia del caso anterior, la JE se ha implementado y se desarrolla con un nivel de autonomía institucional que puede apreciarse en la organización de Talleres, grupos y horarios respecto de una interpretación autónoma de JE y respecto de las decisiones sobre el tipo de talleres a desarrollar, al margen de las normativas del período 2006-2011, sin recibir objeciones por parte de las autoridades educativas.

La permanencia de un equipo docente que se ha socializado en el trabajo colaborativo es, en esta escuela, el pilar del funcionamiento de la JE.

#### **4.1.3. Las escuelas del valle: una síntesis provisoria**

Las dos escuelas han sido incluidas en la política de JE por la combinación entre la elección de los funcionarios de estas instituciones y el convencimiento de las directoras de que la JE era una oportunidad para desarrollar mejores condiciones de enseñanza y brindar oportunidades a los alumnos de realizar otros aprendizajes. En los dos casos, la legitimidad del personal directivo resolvió la importante condición del consenso para poder aceptar e implementar la política.

Se corrobora en los dos casos, que se implementa la JE en las mismas condiciones de infraestructura y de recursos con que funcionaba la Jornada Simple y que, frente a esta situación son los docentes quienes 'acomodan' la escuela para extender la Jornada. Y lo hacen de maneras diferentes: clases en el aula y talleres en el mismo turno y todos los días para todos los grados en la 'Escuela de las Chacras'; clases y talleres en distintos turnos según los grados y algunos días de la semana en la 'Escuela del Barrio'.

¿Por qué la 'Escuela del Barrio' pudo mantener hasta la actualidad una organización no sujeta a lo establecido por las normas y por qué obligan a la 'Escuela de las Chacras' a cambiar su organización cuando cumplía con las horas de asistencia establecidas por Resolución? Es una pregunta que seguimos formulando. La 'Escuela de las Chacras' fue obligada a cambiar, la del Barrio nunca fue objeto de cuestionamiento ni de intervención por parte de los funcionarios que controlaban la política.

A lo largo del período estudiado, interpretamos que la extensión de la Jornada ha dependido y depende del convencimiento y trabajo del personal directivo y docente de las escuelas. En la 'Escuela de las Chacras' los cambios permanentes y conflictivos de directivos, el escaso número de personal titular, movilidad permanente de docentes suplentes comprometen la organización cotidiana de la JE. La estabilidad del colectivo docente de la 'Escuela del Barrio' contribuye a mantenerla y a ponerla en revisión mediante la secuencia de reuniones que sostienen.

En síntesis, se destacan los siguientes elementos surgidos de la comparación de los dos casos, intentando ubicar las particularidades de la JE en escuelas del Alto Valle de la provincia de Río Negro:

- 1) la política de JE se concretó como política institucional merced a la decisión de personal directivo reconocido y legitimado como autoridad pedagógica y el consenso de los equipos docentes del momento respecto de esta autoridad y de las posibilidades de brindar más y distintos aprendizajes a los alumnos.
- 2) la implementación de la JE fue posible por el convencimiento señalado que se materializó en el esfuerzo y el trabajo de los docentes, quienes readecuaron y reorganizaron los espacios escolares para que los alumnos estuvieran más tiempo en la escuela.
- 3) los organismos, dispositivos y personal técnico destinados al monitoreo de las escuelas, a la evaluación de proyectos de taller, que conforman la institución central de la política como texto, bien han estado ausentes frente a los problemas concretos de implementación de la JE, bien se han valorado en las escuelas como mecanismos de control de carácter imperativo, sin legitimidad pedagógica, obturadores de las iniciativas y decisiones institucionales. Directivos y docentes de escuelas del Alto Valle cuentan con más posibilidades que los de la Meseta, de acceso a capacitaciones organizadas por la Universidad Nacional del Comahue, fundamentalmente, las Facultades de Ciencias de la Educación y de Humanidades y por las conducciones gremiales locales también muy activas en materia de propuestas de formación y capacitación en servicio. Es de apreciar entonces que tienen más oportunidades y posibilidades de contar con más herramientas y apoyos académicos para diseñar el trabajo docente. Y en el Alto valle los técnicos que

monitorearon a las escuelas que, como señalamos anteriormente fueron nombrados discrecionalmente por los funcionarios de la Subsecretaría de Educación y de la Dirección de Nivel Primario, pertenecían al partido en el gobierno, situación que generó el descontento de directivos y docentes de las escuelas estudiadas.

4) en los dos casos se coincide en afirmar que no contaron ni con asistencia financiera ni con asistencia pedagógica por parte de las autoridades educativas responsables.

5) Las diferencias radican en la modalidad de organización e interpretación de la JE y en la estabilidad / inestabilidad de los equipos docentes.

## 4.2. LAS ESCUELAS DE LA MESETA

Vamos a ir recorriendo la Meseta de Somuncurá presentando primero la escuela primaria más antigua, ex-nacional ubicada en una localidad que ha sido definida por las autoridades y los pobladores como “Capital de la Meseta de Somuncurá”, ubicada en el primer escalón de la misma. Las otras dos escuelas se localizan en dos ‘pueblos’ de la Línea Sur situados ‘al pie’ de la meseta y han sido creadas en las décadas de 1980 y 2000 respectivamente. Hemos considerados tres casos de ‘escuelas de la línea sur’ que constituyen una muestra por demás representativa, pues en esta región son cinco las escuelas primarias de Jornada Extendida.

Las dos primeras serán nombradas en mapudungun, pues así se reconocen y la tercera con un nombre que la representa según lo que observamos in situ. En los tres casos se aplicaron entrevistas en profundidad a los supervisores, directivos y docentes talleristas<sup>58</sup> (9 entrevistas en profundidad), se realizaron observaciones tomando registro in situ, se compartieron los almuerzos con los chicos y se pudo relevar información a través de ‘entrevistas flash u ocasionales’ durante dos semanas (10 jornadas escolares distribuidas en las 3 escuelas).

En el caso de la primera escuela que presentamos se pudo compartir una ‘jornada institucional’ por invitación de la escuela, en la que se tomó registro y se realizó una devolución a pedido de los colegas (primero en forma oral, al final de la Jornada, y luego se envió el documento escrito). Presentamos los casos atendiendo las categorías que nos permitan establecer semejanzas y diferencias.

58. Se realizaron 9 entrevistas en profundidad para los tres casos: dos supervisores; 4 directivos; 2 maestras de grado y talleristas en la misma escuela y un tallerista idóneo. En el caso de uno de los directivos si bien había asumido el cargo ese año, desde el inicio de la JE hasta 2012 se había desempeñado como maestra de grado y tallerista en la misma escuela.

#### 4.2.1. La 'Escuela de Pichi Malal'<sup>59</sup>

La fecha oficial de creación de la escuela es el 14 de noviembre de 1917 y el edificio actual muy bien conservado fue construido en 1952 en el marco del Plan Quinquenal del primer gobierno del presidente Juan Domingo Perón. Es la única escuela primaria de la localidad y comparte el edificio con la escuela primaria de adultos que tiene una sección.

La Planta docente actual está conformada por el equipo directivo (directora y vice director) una secretaria, nueve maestros de grado,<sup>60</sup> cuatro maestros especiales (tres con título docente específico), dos maestras integradoras, una tallerista con estudios secundarios completos (idónea), y dos referentes TICs con títulos técnicos. Llegan a la Línea Sur de la provincia de Río Negro maestras y maestros de otras provincias (en este caso 4 de Corrientes, dos de San Juan, uno de Córdoba).

Como en la mayoría de los pueblos y parajes más pequeños de la 'Línea Sur', la matrícula de la escuela ha ido disminuyendo en la medida en que se fue dando el proceso de destrucción de la actividad productiva central –cría de ganado ovino y producción lanera. El Vice director recuerda que llegó a este pueblo en 1990 como maestro de la residencia escolar de nivel primario<sup>61</sup> que tenía 40 alumnos. Nos cuenta que venían “las camionetas de las familias de la gente del campo y le teníamos que decir 'mirá no tenemos más lugar, tenemos las camas cubiertas, no hay más cupo disculpanos’”. Hoy sólo hay cinco chicos en la residencia porque “la gente va dejando el campo, se va de la zona o viene acá al pueblo”.

Tanto el censo como los entrevistados señalan el decrecimiento de la tasa demográfica, “antes cada familia tenía 4 o 5 hijos y había familias con 7, 8, ahora tienen un hijo si es que lo tienen”. Y el decrecimiento es lento pero continuo: 168 alumnos en 2012, 148 en 2013 y estimaban un número de 140 alumnos para el 2014.

59. Corral Chico en lengua mapuche o mapudungun.

60. Dos son titulares, una interina, cinco suplentes y una interina condicional (sin título docente). De los 9 maestros de grado, 3 son talleristas, una es maestra integradora y la suplente idónea da el taller de Inglés. Un total de cinco docentes cumplen horario de JE. También la Secretaria como tallerista.

61. Las Residencias Escolares (de nivel primario, medio y superior) son lugares en los cuales viven de lunes a viernes los estudiantes cuyas familias residen en parajes rurales aislados. Concurren a los establecimientos de la localidad y en la residencia (los alumnos menores) están a cargo de un maestro o profesor responsable de organizar sus actividades cotidianas, su asistencia a la escuela y tutorearlos en la tarea escolar. Instituciones que, sobre todo desde la organización de Río Negro como provincia junto con las 'Escuelas Hogares', fueron pilares para el acceso y permanencia en el sistema educativo de la poblaciones más aisladas y desprotegidas, fueron desarticuladas e incluso suprimidas, al mismo tiempo que se destruían las economías locales. Es una tarea pendiente investigar y producir sobre las experiencias y los logros de estas instituciones escolares.

En la Jornada Institucional<sup>62</sup> se planteó el problema de la 'distancia' entre los chicos y familias del lugar' y los 'docentes nuevos que vienen de otras geografías. Una de las jóvenes docentes comenta que le 'llevó más de un año conocer el lugar', que los maestros nuevos tienen que 'aprender de los chicos'. Docentes y talleristas oriundos de la región y/o con muchos años de docencia en estos lugares recordaron cuántas actividades colectivas se hacían en las cuales siempre participaba la escuela y como 'fiesta popular' lo que más emociona es el recuerdo de las 'señaladas', la fiesta para celebrar el nacimiento de nuevos animales en el que se reunían todas las familias del campo y del pueblo con cada productor compartiendo el trabajo, la comida, el canto y el baile.<sup>63</sup>

### **Sobre la decisión de ser Escuela de Jornada Extendida**

Los directivos 'se enteran que el Ministerio anunció un Programa de Escuelas de Jornada Extendida,<sup>64</sup> que ya habían comenzado 2 escuelas en la provincia y solicitaron a las autoridades formar parte del Programa pero les dijeron que iban a ver, que por el momento no" (VD). Se pueden clasificar en cuatro tópicos las razones que motivaron al equipo directivo en continuar solicitando la incorporación a la JE pese a la negativa inicial:<sup>65</sup>

- 1) Porque consideran que son una 'escuela innovadora' con un equipo directivo que tiene más de 20 años de trabajo en la institución, formado por F. una de las primeras Maestras Normales Nacionales que llegó al pueblo.<sup>66</sup> El conocimiento de la comunidad, una larga historia que los hace parte de la misma, la decisión de quedarse como maestros en el lugar pero caracterizarse por buscar nuevas formas de organizar la escuela han sido esgrimidos como razones para demostrar que tenían herramientas para implementar la JE.
- 2) Porque atienden una población 'vulnerable' a la que está dirigida la política,

62. En la reunión que también trató el problema de las inasistencias docentes participaron directora, vicedirector (coordinador de la Jornada) y 8 maestros /talleristas. Estaba ausente el 50% del personal de la escuela.

63. Como en otros lugares de la América Latina se reunían todos para ayudar a cada uno.

64. En 2006 el director era el actual Supervisor y en la vicedirección estaba el vicedirector actual.

65. Los entrevistados nos dicen que no recibieron explicaciones respecto de la negativa inicial. Un supuesto es que esta Escuela al estar incorporada al Programa Nacional PIIE no reunía los requisitos establecidos por las primeras normativas.

66. En el Territorio Nacional del Río Negro la creación de escuelas 'oficiales' (estatales-públicas) comenzó a partir de 1879 en acción concurrente del gobierno nacional, el ejército y la autogestión de los vecinos. Los Salesianos habían comenzado antes que el Estado. Las escuelas más cercanas a 'estas tierras' de tehuelches' previo a la creación de esta institución estaban a más de 300 km de distancia. En Viedma dos escuelas públicas y dos confesionales (una de varones y otra de mujeres en ambos casos) en San Javier y en Cubanea una pública mixta en ambas localidades. Tampoco había 'maestros normales nacionales'. Recién en octubre de 1928 se creó la "Escuela Normal Nacional Mixta de Viedma. (Teobaldo y García, 1993)

(...) no estábamos pensados que seamos de jornada extendida (pero) estamos dentro de la política de los vulnerables y no sé si era para los 'más vulnerables'. Mirábamos la vulnerabilidad desde los niños que no tenían los mismos derechos que otros y decíamos con la escuela podemos brindarle algo más que no lo puede hacer la jornada simple (S).

3) Porque los chicos de este pueblo no tienen otras alternativas y es en la escuela pública el único lugar donde pueden hacer / aprender 'otras cosas', entonces la JE es una 'oportunidad' para ellos. Describen la situación de la siguiente manera,

por las características del pueblo no hay alternativas para que el chico haga otras cosas, vaya a otro lado. Acá no hay club, academia de inglés, teatro, danza, de nada, los chicos salen de la escuela y quedan prácticamente sin hacer nada, quedan en la calle y se le suma una virtud que después se convierte en una debilidad que es que el pueblo es muy tranquilo, entonces eso también hace que la familia sea "expulsiva", el chico va a jugar todo el día a la calle "si total no pasa nada", entonces el niño está todo el día en la calle, va a la plaza, se junta con los amigos, va a cazar pajaritos y que se yo, si total acá no pasa absolutamente nada, es como que esté jugando en el patio de la casa estar afuera en el pueblo (...) todos nos conocemos sabemos quién está, con qué chico está, quién no está. Acá no hay ningún comercio que sea librería, no hay kiosquito, acá no hay nada (...) muy escasas las casas que compran el diario y hoy la lectura se usa poco (...) entonces nos pareció que con la jornada extendida se podía revertir esta situación, porque eran más horas y se podía hacer cosas diferentes (VD).

Porque entendían que la JE y los talleres les permitirían incorporar 'nuevos sujetos docentes que traigan 'aire fresco' a la escuela.<sup>67</sup> El equipo directivo de esa época tenía otro propósito "implícito que después de mucho tiempo lo blanqueamos, que entrara gente fresca a la escuela y que los docentes empiecen a ver que lo que hace esta gente fresca también está permitido hacerlo en el aula (...) romper con esta práctica tradicional" (VD).<sup>68</sup> Como señalamos continuaron (el actual supervisor y el vicedirector) peticionando a las autoridades y en 2007 fueron invitados a una reunión en la que se presentó la propuesta y que los entrevistados definen como "muy caótica (...) información muy caótica (...) no se sabía cómo funcionaba" (VD y S).

67. Como veremos en la exposición del caso tanto el supervisor como el Vice director confían en los idóneos como portadores de iniciativas y formas de escolarizar que interesan más a los chicos. Al mismo tiempo interpretan que los docentes desarrollan prácticas rutinarias. No se ha podido considerar en esta investigación pero sería necesario indagar respecto de las experiencias de Escuelas Modalizadas de Meseta y Cordillera en épocas de 'reformas participativas' en las que trabajaron los docentes con agentes de la comunidad (productores, artesanos, agentes sanitarios, culturales).

68. El VD nos cuenta que su argumentación respecto del valor de los idóneos para 'renovar' las prácticas fue rechazado por los docentes en un enfrentamiento que definió como duro y hostil, agregando que él siempre prioriza los derechos e intereses de los niños antes que el de los docentes. Un tema de intereses que está presente y que no se hace objeto de debate y tratamiento público, ni por el gremio ni por el gobierno.

Volvieron de Viedma 'aceptados', reunieron a los docentes y luego a los padres. Los padres estuvieron de acuerdo (en un 70% según los entrevistados). Respecto del 'desacuerdo' del 30% restante la explicación radica en las características de la vida cotidiana del 'pueblo', “este es un pueblo que es vida nocturna, a las 3 de la mañana ves a un montón de gente caminando, y en el día no ves a nadie, a la mañana les cuesta levantarse y no se levantan” (VD).<sup>69</sup> Pero lograron que los padres entendieran la propuesta porque se comprometieron a evaluar con ellos el desarrollo de la JE, a realizar los cambios que consideraran necesarios.

Se asumió el compromiso, según los entrevistados, de cambiar talleres si las evaluaciones de padres y alumnos eran negativas. Consideraron que este compromiso incentivaría a los talleristas a esforzarse, a considerar intereses y necesidades de los chicos y a lograr que 'les guste el taller'.

Aceptaron incorporarse a la JE aún cuando no les garantizaron financiamiento para los talleres y “aceptamos sin eso, nos dijeron 'ustedes van a ingresar pero no tienen nada durante el año, ¿lo aceptan igual?', nosotros vinimos dijimos 'muchachos aceptemos igual' (porque) la cuestión era ingresar y creo que fue un acierto” (S).

Aceptaron también, priorizando derechos y oportunidades de los alumnos

a costo de la reducción de nuestros sueldos, porque como personal directivo teníamos que dejar un cargo. Yo tuve que dejar otro cargo que tenía en adultos y el Vicedirector también para ocupar el cargo en escuela de jornada extendida que no sabíamos cuánto íbamos a ganar, bueno nos metimos así, sin saber. Dijimos bueno a ver el niño o nuestra comodidad económica y dijimos los niños.

Los docentes podían elegir mantener un cargo y/o presentarse como talleristas y en función de estas posibilidades de 'elegir' aceptaron 'por mayoría' la JE,

(...) a ellos no les significaba una cuestión económica (...) muchos docentes aceptaron porque entendieron que era una posibilidad que le dábamos al niño en este lugar que no las tenía, otros se prendieron por el sueldo, cada uno buscó sus aspiraciones individuales pero en realidad terminaron en la colectividad para el niño (S).

69. Esta misma descripción, de vida nocturna y dormir hasta el mediodía coincide con la realizada por el Intendente y pobladores con los cuales tuvimos la oportunidad de conversar. Cuenta el Intendente que para los actos públicos oficiales a las 8 de la mañana hace estallar cohetes, petardos y agrega: “aunque no vengán al acto, por lo menos sé que los despertamos”. El clima hostil de la meseta, la falta de puestos de trabajo, el decrecimiento de la producción lanera -actividad económica principal que alentó la formación de estos pueblos, explica porqué se duerme hasta tarde.

## Sobre la organización de la Jornada Extendida

Comienza a organizarse la JE realizando una convocatoria abierta a la comunidad para la presentación de proyectos. Es la dirección de la escuela la que orienta el tipo de proyectos a presentar, atendiendo las 'debilidades, fortalezas y necesidades consignadas en el PEI' y socializa un proyecto ya aprobado de otra escuela para que guíe las presentaciones. El equipo directivo insistió en que presentaran con el convencimiento de que los talleres les darían alternativas a los chicos. Las orientaciones fueron alentar situaciones de lectura y escritura porque "(...) si usted camina por el pueblo no va a ver muchos carteles y si uno va al hogar de los chicos no hay diarios, revistas, libros" (VD). Se pidió para segundo y tercer ciclo proyectos de Lenguajes Artísticos, Lengua y Literatura, Matemática y Expresión Corporal. Primer ciclo comenzó con talleres de Lenguaje Artístico, Expresión Corporal, Lengua y Matemática. La actual directora recuerda que, si bien los maestros estaban de acuerdo con la JE manifestaban su temor a elaborar un proyecto, corroborándose la ausencia de una preparación para que pudieran asumir la tarea.<sup>70</sup>

Comenzaron con cuatro talleres para cada ciclo pero después les 'ordenaron' reducir el número de talleres. Les objetaron los de Expresión Corporal y Lenguaje Artístico y les solicitaron organizar uno de Alfabetización Científica.

Se adecuaron a las directivas recibidas pues "hay que entender que estamos dentro de un sistema y que no puede ser que cada uno haga lo que quiera". Aplicaron la regla del número de alumnos para definir cuántos talleres por ciclo y en 2009 el primer ciclo tuvo sólo dos talleres por disminución de la matrícula escolar.

La actual directora era maestra de esta escuela y desde 2007 hasta 2012 trabajó en talleres de Lengua y Literatura, de 'Alfabetización Inicial' para II y III Ciclo. Se inició en esta nueva función alentada por E. (el director) y presentó siempre proyectos para el 'área de lengua' que es lo que más le gusta. Realiza un balance positivo y relata que el objetivo era "enseñarles a leer y escribir haciendo libros con los chicos (actividad que les requería) trabajar mucho en la sala de informática" (D).

Enfatiza que la mejor experiencia como tallerista fue en 2009 que pudo presentar un proyecto con otra compañera, fue aceptado y las dos obtuvieron cargos de 20 hs. ese año,

hicimos una división del taller, yo me ocupaba de la parte escrita de la lectura y la escritura y mi compañera que presentó el taller conmigo se ocupaba de la parte oral y ella era la que organizaba todo el material audiovisual que presentábamos en el taller (...) yo me encargaba de que el chico pudiera producir

70. Recordemos que tres años después de 'inaugurada' la política y firmado el contrato con el BID se 'reglamenta' la planificación, presentación y aprobación de proyectos.

en el taller libros y mi compañera se ocupaba de la parte oral (...) por ejemplo trabajábamos un cuento en el taller, ella podía hacer dramatizaciones, filmar las dramatizaciones, hacer videos y yo armaba el libro” (D).

La organización semanal de la JE es la siguiente:

### **CUADRO N° 7: ORGANIZACIÓN SEMANAL DE LA JE EN LA ESCUELA PICHÍ MALAL**

<b>Ciclo (grados)</b>	<b>I Ciclo (1ero. 2do. 3er. grado)</b>	<b>II y III Ciclo (4to. a 7mo. grado)</b>
Horarios de clases 'curriculares'	13.15 a 17.15 hs.	8.15 a 12.15 hs.
Horario de Comedor	12.15 a 13.15 hs.	12.15 a 13.15 hs.
Horarios de talleres	9. 15 a 12.15 hs.	13.15 a 16.15 hs.

Fuente: Cronograma Institucional 'Escuela Pichi Malal' y entrevista al Vicedirector.

El Vicedirector relata que no les permitieron cambiar esta organización aduciendo que debían respetarse los turnos de los docentes titulares. Y si bien elevaron notas con la autorización de los docentes a 'cambiar de turno' para unificar grados y talleres, nunca lo autorizaron. Desde la dirección continúan pensando en una organización diferente que permita, fundamentalmente a los niños del primer ciclo tener “por ejemplo, las clases de matemáticas por la mañana y por la tarde talleres donde lean y escriban cuentos, hagan dramatizaciones, estamos viendo” (VD).

Primer ciclo tiene dos talleres: uno centrado en 'posibilidades y habilidades comunicativas' a cargo de una maestra de grado y el otro es de 'expresión corporal' a cargo de la profesora de educación física. Como tienen dos talleres nada más (por la matrícula), los entrevistados nos indican que el equipo directivo trabaja en estos talleres para incorporar y articular contenidos de otras áreas y disciplinas. La preocupación es que desde los primeros talleres accedan a las tecnologías de la información y la comunicación, “por ejemplo que los chicos vayan haciendo un PowerPoint, vayan trabajando con los distintos recursos que hay en la escuela y que hasta el momento del comedor realmente se aproveche”.

Pidieron para 2014 la apertura de otro taller “en el que se trabajaría matemática, lenguajes artísticos, la nueva tecnología y sus posibilidades comunicativas (...) con una vinculación con un taller anterior donde puedan dramatizar, filmar, hacer películas, cortometrajes”.

Segundo y Tercer Ciclo tienen Taller de Inglés (a cargo de una maestra con conocimientos básicos), Taller de Competencias Comunicativas (idónea con estudios

secundarios completos que es presentada por todos los entrevistados como un 'ejemplo' de tallerista) Taller de Matemáticas y Taller de Apoyo al Estudio, éste último ya encuadrado en la Resolución 35 de 2013.

La directora nos explica de qué manera vinculan proyectos de taller con proyectos presentados a Nación para recibir fondos del programa PIIE. El Ministerio Nacional envió en 2012 un listado de 'propósitos' al que debían ajustar las presentaciones. Consideraron que en el Taller de Matemáticas de los ciclos superiores podía incorporarse el propósito orientado a la enseñanza de la geometría, enviaron la propuesta a Nación y obtuvieron el financiamiento y

La tallerista del área de matemática ya trabaja coordinando con los grados (4to. a 7mo.) trabaja todos los contenidos del área de matemática pero no los trabaja enseñándolos, enseñarlo enseña el maestro del aula, ella vuelve a retomar esos contenidos pero con experiencias concretas como por ejemplo la ampliación de los mapas en escala, hacer veladores con cuerpos geométricos.

Dos situaciones devienen de este relato: la de los recursos para la JE y la de las distintas interpretaciones sobre 'talleres, áreas curriculares'. En el primer caso se ha podido apreciar que en las escuelas de JE incorporadas al Programa PIIE, los fondos y los recursos, a diferencia de las otras instituciones no constituyen un problema porque "siempre tuvimos recursos" (D). La segunda situación remite a la falta de tiempos, debates, lecturas, espacios de capacitación para el tratamiento de los principios organizadores de la modalidad de JE, los talleres y su articulación con los grados de la escuela primaria. Otra cuestión que va 'recorriendo' los relatos es la de las interpretaciones taller/proyecto que, recurrentemente se utilizan como sinónimos.

Preguntamos por la organización de los agrupamientos en los talleres. Comenzaron haciendo coincidir el grupo-aula con el grupo-taller. Luego optaron por los agrupamientos 'verticales' conformando grupos heterogéneos en los cuales participan alumnos de los distintos grados del ciclo. En el caso de los dos últimos ciclos los agrupamientos reúnen alumnos de los cuatro grados.

Se van utilizando distintos criterios respetando el carácter de heterogeneidad y vigilando que los agrupamientos no se realicen por 'rendimiento escolar' "que no sea un 'los mejores de sexto van acá' (VD), por el contrario que tanto los chicos 'que se destacan' como los que tienen 'dificultades estén repartidos en los distintos grupos. Se atiende el tema de las relaciones entre pares y se separa a los alumnos que mantienen relaciones conflictivas, violentas y/o de subordinación de unos respecto de los otros. El mismo criterio se aplica en el caso de los hermanos. La regla es que los gru-

pos “dentro de la heterogeneidad sean armónicos” (VD), puedan construir relaciones cordiales y cooperativas.

El Supervisor explica que el criterio de verticalidad que organiza agrupamientos de alumnos de diferentes grados comenzó aplicándose “en la experiencia del 'espacio puente' que venía con el PIIE y que era un taller para chicos con necesidades de apoyo escolar específico y el criterio lo llevamos también a la jornada extendida”.

### **Talleres: ¿docentes o idóneos? Tema y problema en la escuela**

Los entrevistados cuentan que han tenido y tienen muy buenas experiencias con personas que, sin tener título docente trabajan muy bien los talleres. Presentaron proyectos, cuando comenzó la JE técnicos que trabajaban en la empresa que estaba construyendo la ruta. Recuerdan a A. técnico en computación y su taller en el que los chicos aprendieron a filmar, produjeron videos, documentales y “uno observaba las clases y parecía que fueran docentes” (VD). Una actividad que se recuerda con orgullo es la de una presentación realizada por los alumnos sobre los planetas en la que armaron el escenario con una escenografía diseñada y armada por ellos y mientras iban explicando el tema proyectaban un video también producido colectivamente en el taller.

Otra de las talleristas 'idóneas' muy valoradas es M. “que no es docente pero que pone al chico en situaciones que desarrollan sus competencias y sus deseos de escuchar, hablar, leer y escribir” (VD). La valoran por su predisposición al trabajo, por la creatividad y por la relación que tiene con los chicos y “que ella presente un taller para la escuela, para mí es un honor” (D).

El Supervisor recuerda otra experiencia con un idóneo con estudios secundarios cuando él era director de la escuela en la que todos los chicos participaban en la producción de programas radiales que luego se transmitían por la radio del Municipio. Nos cuenta que los mismos chicos que estaban aburridos en el aula iban sin necesidad de llamados especiales al taller del idóneo.

Un idóneo dio la posibilidad a esta escuela de organizar, desde los comienzos el Taller de Inglés (no previsto por la política para las escuelas rurales). Comenzó el taller C. sin título pero con mucho conocimiento del inglés que también enseña en el secundario. Renuncia a la escuela para tomar un cargo en supervisión y ahora una maestra con conocimiento básico de inglés aceptó seguir con el taller “porque acá no hay profesores, ni siquiera para el secundario” (VD).

También se reconoce el trabajo de maestros talleristas como el de C. (detallista, estudiosa, creativa) pero están convencidos de que en la escuela de JE los talleres pueden y deben conformarse con los dos sujetos docentes. Cabe destacar que, tanto

en la Jornada Institucional como en las entrevistas se criticaron las inasistencias reiteradas de varios docentes, algunos de ellos maestros de grado y talleristas. El PEI identifica como 'debilidades de la dimensión pedagógica': dificultades en los grados de apropiación del diseño curricular por parte del conjunto docente, la falta de integración de algunos docentes en la ejecución y evaluación de proyectos conjuntos y el desaprovechamiento de los recursos didácticos existentes.<sup>71</sup>

Se trata de un tema para considerar por la política y las instituciones escolares, atendiendo contextos concretos y singulares.

### **La organización de la JE en los espacios de la escuela de Jornada Simple**

El tema de los espacios no constituyó un problema en la escuela. La amplia construcción que data de 1952 tiene: 9 aulas, un SUM, un salón Comedor (que se utiliza como taller), sala de informática, biblioteca, dirección, una pequeña sala de maestros (antigua mapoteca), un espacio para reuniones más amplio, cocina y depósito para comestibles. Hay sanitarios para niños y niñas internos y externos (4 en total), sanitario para discapacitados y para docentes. Tiene un aula destinada para la escuela de adultos con un sanitario adecuado. Los espacios cubiertos se comunican mediante una galería amplia y luminosa y cuenta con un patio exterior muy amplio. Los planes de 'refuncionalización y ampliación' para escuelas de JE con préstamo del BID nunca llegaron a esta escuela que funciona en un hermoso edificio de 62 años de antigüedad pero que el deterioro del mismo requiere urgente atención. Necesitan reparar el edificio en general, el cerco perimetral, los portones de la entrada y las puertas de las aulas.

### **Sobre regulaciones para la formalización y evaluación de proyectos**

Respecto del sistema de monitoreo y evaluación de proyectos que articuló la política, en esta escuela no han tenido dificultades y aprecian que estas regulaciones no fueron objeto de conflictos en la institución. Cuando los proyectos se presentaban eran analizados colectivamente por los directivos, docentes y representantes de los padres. Esta 'comisión institucional' realizaba ponderaciones sobre los proyectos, los elevaba a Supervisión quien junto con el ETAP realizaba un segundo análisis, elevaban las

71. Muchos docentes llegan a la Meseta para conseguir su primer trabajo, un mejor sueldo, casa habitación, incrementar la antigüedad (un año de servicio en esta región se cuenta doble y el plus salarial por zona desfavorable inciden en la jubilación). Los docentes que llegan de otras provincias vienen con la formación en EGB1 y 2 de la Ley Federal de Educación y en Río Negro la escuela primaria no se perdió en la reforma de los '90 ni la formación docente para el Nivel primario de Educación. Tienen objetivamente, que 'volver a formarse'.

presentaciones a la Comisión Evaluadora Central y, al mismo tiempo, informaban a la escuela respecto de las apreciaciones que habían realizado. Un dato que surge en este caso (no presente en los anteriores) es que en el circuito de 'evaluación institucional - evaluación zonal' se decidía qué proyectos debían implementarse en la escuela y sólo estos proyectos eran remitidos a la Comisión Central. Notificaban a los docentes e idóneos cuyos proyectos no habían sido aprobados "informando fundamentadamente y nunca tuvimos ningún inconveniente" (VD/S).

Respecto de las evaluaciones realizadas por la Comisión Central recuerdan que, por lo general, los proyectos venían aprobados parcialmente y debían realizar correcciones. Nos explican que la Comisión analizaba "aspecto por aspecto" cada proyecto y señalaban (enumeran ejemplos) dificultades en la articulación de contenidos con las áreas, relación entre propósitos-contenidos y evaluación, criterios y actividades de evaluación, entre los problemas señalados en la fundamentación y los propósitos.<sup>72</sup>

### **Sobre los referentes pedagógicos**

La escuela tuvo como 'referente pedagógico' a una psicopedagoga del ETAP zonal con la que trabajaron cooperativamente incluyendo siempre a todo el equipo del ETAP. Los entrevistados consideran que tanto el esquema centralizado de evaluación como la incorporación de un referente pedagógico que, en este caso, ya trabajaba con la escuela, conocía la institución, no han sido obstáculos para la implementación y el desarrollo de los talleres, porque están convencidos de que

lo que tiene que funcionar es la cabeza acá en la institución, si funciona eso funciona todo porque puede faltar una palabrita, puede ser que los propósitos no estén tan bien definidos, que no tuviera muy en cuenta la articulación (...) pero conociendo la necesidades que tienen los alumnos de la institución uno ve un proyecto y con los docentes y los padres puede decidir si ese proyecto va a servir o no, que debe proponer y cómo debe presentarse. Nosotros planteamos, por ejemplo, tenemos chicos en primer ciclo que tienen dificultades para resolver problemas de matemática, a ver ¿qué proyectos necesitamos? a ver hagan sus propuestas ¿ustedes cómo lo resolverían? entonces un docente pensaba "yo así, yo así" bueno listo ¿qué nos parece, cuál sería la mejor solución? (VD).

72. Durante la entrevista nos muestran un informe de evaluación remitido por la Comisión Central y se aprecia que las consideraciones centrales focalizan la dimensión de la evaluación en el taller como ya lo habíamos apreciado en la documentación institucional relevada en la 'escuela de las chacras'. Se aprecian también observaciones respecto de la coherencia interna del plan.

Manifiestan que los directivos piden a los docentes que sean concientes y prioricen el derecho de los chicos, que no presenten proyectos si saben que luego van a pedir licencia. Es recurrente señalar en los relatos las dificultades (con ciertos docentes) para que comprendan que el objetivo principal es garantizar los aprendizajes de los chicos, asegurando la asistencia diaria y hacen público un problema presente pero no objetivado como tal, que es la relación y primacía de derechos –derechos laborales / derecho a la educación. En esta escuela los directivos sienten que quedan solos

siento que así tengo que hacer mi trabajo (...) pero en estos espacios con estas posturas vos quedás solo porque el resto de los docentes y el gremio te dice otra cosa (...) yo entiendo, el gremio defiende el derecho de los docentes, yo pertenezco al gremio, pero yo estoy para el lado de los chicos (...) no es que se contraponen, pero hay situaciones que llevan a ese tipo de conflictos, eso es lo que tiene la jornada extendida (VD /S).<sup>73</sup>

### **Capacitación, prácticas y talleres en la JE**

El personal de la escuela no ha tenido acceso a capacitaciones y coinciden en señalar que han aprendido en la práctica, partiendo de la premisa de interpretar a los talleres como espacios pedagógicos diferentes al aula. Cuando se refieren al aula las imágenes que verbalizan son las de chicos sentados cada uno con su propio material, nos explican cuánta confusión había respecto de lo que hay que hacer en un taller, sobre el miedo a presentar proyectos y cuentan que “a medida que fuimos 'creciendo' fuimos incorporando nuevas cosas y nos dimos cuenta que el taller es hacer pero entre todos (...) es hacer con el otro, es un trabajo cooperativo” (D).

Como en la escuela valletana 'del barrio' los directivos buscaron bibliografía, los docentes estudiaron, se 'tomaron tiempos de diagnóstico', planificaron juntos y evalúan que ya todos saben lo que es trabajar dentro de la jornada extendida y que “cuando llegan talleristas nuevos los más viejitos le vamos enseñando a trabajar” (D).

### **Qué es el Taller**

Considerando el registro de la reunión de la Jornada Institucional, los registros de las entrevistas y las notas tomadas en conversaciones informales con docentes de

73. Se han tomado incidentes de las entrevistas al Vice Director y al Supervisor quien es director titular de esta escuela en uso de licencia por cargo de mayor jerarquía. Y se ha corroborado tanto en la Jornada Institucional como en las conversaciones informales sostenidas durante el trabajo de campo que la posición es compartida por el grupo de docentes (minoritario) con más antigüedad en la escuela.

la escuela se advierte la preocupación por innovar, interrogar la práctica docente, desalentar el trabajo rutinario. Triangulando las unidades de información relevadas se identifican distintas concepciones de Taller que pueden ser complementarias, divergentes y antagónicas y que, seguramente, están orientando las prácticas y las críticas respecto del desarrollo de los talleres en un escuela en la que la reflexión pedagógica y 'el compromiso con los niños' son principios rectores del supervisor y personal directivo. Interpretamos entonces que están presentes las siguientes concepciones:

1) Una interpretación de Taller como organización grupal en la que se 'ponen en práctica' los conocimientos que los alumnos adquieren en el aula, se organizan estrategias que ayuden a los alumnos 'a descubrir que necesitan nuevos conocimientos' y se orienta la indagación. El conocimiento es el sustrato en esta concepción de Taller y las situaciones problemáticas pueden inferirse como estrategias privilegiadas para trabajar la transferencia de los aprendizajes a nuevas situaciones y para orientar actividades de indagación e investigación. Aplicar conocimientos y descubrir otros y necesarios conocimientos son definidos como 'funciones' de un taller.

2) Otra concepción de Taller está centrada en el 'hacer', en la producción de objetos, de materiales y de recursos que puedan ser mostrados. Se interpreta que un taller se desarrolla adecuadamente cuando "los chicos tienen las producciones que ellos hacen (...) para que los padres y los chicos vean que tiene sentido (el trabajo en el taller)".

3) Una tercera concepción interpreta al taller como un espacio en el que se desarrollan actividades que permitan el fortalecimiento de los contenidos enseñados y aprendidos en el aula. Estas actividades deben ser distintas a las del salón de clase pero su sustrato es el contenido curricular puesto que "(...) los maestros de grado son los que enseñan el contenido y los maestros de los talleres son los que apoyan ese contenido trabajando otras actividades que hagan a ese contenido". La relación entre el contenido de aprendizaje del aula y las actividades del taller constituyen el eje del trabajo de articulación. En esta interpretación de taller también está presente la concepción de actividad como 'hacer cosas'.

4) Una cuarta interpretación concibe al taller como un espacio pedagógico 'no clásico', como una estrategia metodológica que propone temáticas para indagar, "temáticas que pueden involucrar en algún momento un área más que otra". De acuerdo a las temáticas se seleccionan contenidos de una o más áreas y/o disciplinas que guarden pertinencia tanto con el tema del taller como con sus objetivos. Esta concepción de taller critica los 'talleres de matemática, de lengua' entendiendo que constituyen un problema en la organización de la jornada extendida porque

se convierten en clases de matemáticas, lengua, en “espacios de compensación de lo que no se aprendía o no enseñaba el docente”.<sup>74</sup>

Estas distintas concepciones e interpretaciones respecto del Taller están presentes en los casos seleccionados, no son objeto de debate y reflexión ni han sido consideradas por el numeroso equipo que acompañó el diseño y la implementación de la política de JE.<sup>75</sup>

### **El Trabajo Directivo**

Las decisiones respecto de talleres, presentación y evaluación de proyectos, como en los casos anteriores, también se trabaja en esta escuela con el colectivo docente junto a Supervisión y al ETAP. Distinguimos atendiendo la información relevada, líneas de trabajo institucionales interpretadas como prioritarias para la micro política institucional y también preocupaciones y proposiciones de la supervisión, la dirección escolar y 'parte' de los docentes y talleristas de la escuela.

a) Una preocupación y ocupación del equipo es el de las definiciones y desarrollo de los talleres de la JE. Preocupa la experiencia del 'nuevo' taller de Acompañamiento al Estudio que “no está brindando estrategias para que los chicos aprendan a estudiar” y recogimos otros ejemplos pero lo que interesa destacar es que, frente a esta situación los directivos se reúnen con el tallerista para preguntarse “¿qué está pasando con este taller que no encuentra el rumbo?”. Plantean que, si bien los docentes se preocupan y se interesan por el trabajo “no logran fundamentarlo (...) les está faltando marco teórico para poder hacer frente al taller”. Y la estrategia es el trabajo colectivo en el cual el equipo directivo con el ETAP busca materiales, se estudia, se planifica conjuntamente, se proponen ejemplos de actividades para evitar “que en el taller se repita la actividad que hicieron con los maestros en el aula” (D/VD/S).

En la Jornada Institucional propusieron Temas para desarrollar en Talleres o en Proyectos Institucionales –Desertificación de los campos; Minería a cielo abierto; Los cambios en el circuito productivo y económico de la Meseta– destacando la importancia que tienen para la región. En la reunión el VD insistió en señalar que tomando temas que impactan, modifican el contexto regional la escuela “debe trascender el

74. En esta clave de “compensación” algunos entrevistados interpretan la propuesta del ‘espacio de acompañamiento al estudio’ de la Resolución 35/13

75. Recordemos que el único documento de ‘evaluación’ presentado por el equipo técnico ‘describe’ lo que los maestros ‘dicen’ respecto del taller y de sus ‘diferencias’ con el aula.

sentido común, cumplir con la función de enseñarles lo que no se ve, lo que el chico no puede descubrir por sí mismo, lo que no ve”.

Una maestra interviene para manifestar su acuerdo con los Temas sugeridos expresando que tienen que “problematizar el contexto, la realidad en ese contexto para que “los chicos se pregunten qué y por qué pasa”.

b) Otra línea de trabajo es el análisis y la intervención en los procesos de evaluación y acreditación de los alumnos. Directivos y docentes consideran que en la JE hay que evaluar conjuntamente el desempeño de los alumnos en los talleres y en los grados y consideran que la política debe incorporar la acreditación de los talleres. En la escuela, mediante instrumentos internos se evalúa en los talleres, se propicia que los chicos sean evaluados conjuntamente por docentes y talleristas “compartiendo los mismos lineamientos de acreditación y los criterios de evaluación” e intervienen en la supervisión de esta tarea la directora y la secretaria de la escuela. En la tarea de evaluar y acreditar las dificultades de los 'chicos' se analizan conjuntamente con los docentes responsables, intercambio que les permite preguntar “¿tiene dificultades con vos, con otros, en qué situaciones?” porque en esta delicada de realizar juicios de valor “la mirada está atenta a cada uno de los chicos” (D).

La tarea colectiva de evaluar y acreditar, en opinión de los directivos, ayuda a resolver problemas de inasistencias prolongadas en el caso de algunos alumnos que se complican con inasistencias de docentes. Nos cuentan que para que los niños afectados no repitan el grado los talleristas que trabajaron con esos niños y que conocen los contenidos del grado a los que asisten, trabajan estas situaciones específicas para que estos alumnos puedan acreditar y resolver el tiempo de inasistencia.<sup>76</sup>

c) El equipo directivo tiene una política de evaluación de los docentes que, según sus comentarios, les causa problemas pero es necesaria. El vicedirector es el responsable de realizar entrevistas a los alumnos preguntándoles “¿qué aprendiste, qué te hubiera gustado aprender, qué hiciste, qué te gustó?” y de aplicar encuestas a los padres para informarse respecto de

cómo ponderan la JE, si les parece interesante, si ayuda a contener a sus hijos en tareas productivas, si el servicio del comedor es bueno, malo o regular (...) los resultados de la encuesta me permiten producir un documento con gráficos y mostrar la estadística de esta escuela, tantos padres dicen que sí, tantos dicen que no (...) y es difícil hacerlo así porque el docente dice 'che me

76. La acreditación de los alumnos es bimestral y sólo figuran en el Boletín (documento oficial de acreditación) las áreas correspondientes al grado. En la meseta puede suceder que las familias queden aisladas por la nieve, que los niños sufran problemas respiratorios severos agudizados en los últimos años por las cenizas producto de la erupción de volcanes del sur de Chile. Y faltan a la escuela y esta institución ha organizado una estrategia para evitar el 'fracaso' incorporando funciones a los talleristas que las normativas no consideran.

quedé sin el taller, esto es injusto' pero la pregunta es ¿qué es injusto? que un chico tenga que estar en un lugar que no le gusta con alguien que no le gusta, que se están aburriendo la mayoría de los chicos para que esa persona cobre un cargo o es injusto que el docente se quede sin cargo porque a los chicos no les gusta (...) nosotros blanqueamos las evaluaciones (...) estoy a favor de los chicos siempre y si me demuestran que les hago mal a los chicos me corro, no tengo ningún problema, éste es mi criterio, con esta mentalidad me formaron como docente (VD).<sup>77</sup>

La formación 'en esta mentalidad' y una 'tradición' de participación de los padres fue un trabajo de más de 40 años de la maestra F. que el Supervisor<sup>78</sup> y el Vicedirector sostienen que se ha perdido. Y una de las causas que explican la pérdida, según estos protagonistas es la modificación de la planta docente con más del 50% de docentes nuevos que 'no conocen el pueblo ni comprenden a su gente'.

Se trata de una escuela que presta atención a la evaluación como parte del trabajo pedagógico de docentes y directivos e implementa una política institucional para desarrollarla que, en la situación actual enfrenta dos dificultades: no se comparte su arquitectura de participación y las inasistencias docentes afectan su organización colegiada.

d) Como hemos señalado uno de los problemas identificados son las inasistencias y las licencias reiteradas que toman parte de los docentes. Los directivos están 'enojados pero no pueden hacer nada'. Se está trabajando este problema con el supervisor quien recomienda no generalizar, enfrentarlo con los maestros que 'abusan del régimen de licencias' y analizar de qué modo se afecta la JE.

Los entrevistados interpretan que las inasistencias docentes, la presencia de un personal que no conoce el contexto, la pérdida de la participación de los padres en la escuela son las causas que están provocando la inasistencia de los alumnos sobre todo en el primer ciclo. Enfatizan que la situación no puede atribuirse a la extensión de la jornada escolar pero "ellos (refiriéndose a algunos docentes) siguen diciendo 'la jornada extendida' porque los talleres están a la mañana y a los chicos les da lo mismo venir o no a la mañana" (S).

El supervisor está convencido de que se ha perdido en los tres últimos años el valor otorgado por los padres a la JE y el interés de los chicos en asistir al taller.<sup>79</sup>

77. El VD tiene una antigüedad de 22 años en la escuela "Pichi Malal".

78. El Supervisor, hijo de la maestra F. nos cuenta que su madre llegó a los 22 años a esta escuela, vivió casi 60 años en el pueblo y "se hizo del lugar".

79. Las inasistencias docentes afectan sobre todo al primer ciclo.

## Los padres y la pérdida de la participación

Se ha advertido en las entrevistas y en los intercambios registrados en la Jornada Institucional que la movilidad docente ha afectado la relación con los padres. Los docentes 'antiguos' nos cuentan que "los padres son muy cálidos" y que es injusta la posición de los docentes que sostienen que 'el padre no tiene por qué decidir'. Agregan que la escuela pública no puede ser privada para el planeamiento y la evaluación del trabajo pedagógico.

Supervisor, equipo directivo y docentes idóneos<sup>80</sup> comparten que es necesario el conocimiento de la comunidad para enseñar en la escuela y que este conocimiento se logra con la participación de las familias e interactuando con las otras organizaciones de 'una comunidad chica'

Se conoce la comunidad, sus intereses con la participación del papá, la mamá, otros organismos (...) yo he llamado hasta a las Iglesias porque somos una comunidad chica y vos trabajás con niños que van a la escuela dominical (...) acá en la otra cuadra 70 chicos están en la escuela dominical, evangélica... y qué ¿no los vas a tener en cuenta? y no para dar religión sino para conocer mejor a los chicos, para organizar una institución que los convoque (...) yo no puedo entender una escuela sin participación de los padres (S).

Y para que participen hay que conocerlos. Cuentan los directivos que los docentes les dicen 'no vienen pero si vienen no hablan' y los docentes 'lugareños' contestan que son parte de ellos y que en el silencio hablan. Explican que si envían sus hijos desde las 8.05 hs. a la escuela es porque valoran la educación, que tienen que comprender que les cuesta hablar.

Transmiten la experiencia respecto del 'costo y el tiempo' que requiere construir participación, que es necesario periódicamente organizar distintas actividades e invitarlos y ser cuidadosos con los horarios para garantizar que asistan a estas actividades y

esta garantía depende de los docentes porque acá si los llamás al medio día o durante lo que nosotros decimos la siesta, hasta las 16 o 17 horas, van a venir el 10% de los padres, porque trabajan o porque está la novela y entre la novela y venir a la escuela se quedan viendo la novela, entre levantarse a las 8 de la mañana para dejar la comida preparada para venir a la escuela a las 10 e irse a las 12, se quedan en la casa. Tenemos muchas cuestiones de ruralidad, entonces el momento de la vida social es a partir de las 18 horas, salen a comprar, te los cruzas, vienen a la plaza, los chicos circulan (...) entonces digo 'ese es el horario', ahora traeme un docente a las 18 horas 'fuera

80. Como señalamos el VD llegó de Buenos Aires hace 25 años y se quedó en el 'pueblo', el Supervisor, la Directora y los docentes idóneos nacieron en esta localidad, se escolarizaron en sus escuelas (primaria y media) y realizaron la formación docente inicial en Institutos de Río Negro.

del horario de trabajo' (...) tiene que ver con los cambios de los docentes (...) es una lástima (S).

Este balance respecto de lo que se perdió y hay que recuperar se vincula con los problemas planteados por algunos docentes en la Jornada Institucional respecto de un PEI que les es ajeno, que ha sido elaborado por otros y de los tiempos que les ocupa conocer el lugar, ser conocidos y aceptados.

### **Una escuela que interroga y se interroga**

El tema del PEI ha sido central en la reunión que observamos y si bien se considera que hay que re-elaborarlo teniendo en cuenta las miradas e inscripciones de los docentes nuevos también se admite que han avanzado, que el PEI y los proyectos de talleres se piensan y se discuten más. Se suceden expresiones como “re-visitarse” los proyectos, “ponerles frescura”, “cambiar las miradas y hacerlo desde el aula”. Parece advertirse el reconocimiento del valor de la experiencia para la construcción de una praxis reflexiva, la presencia del reconocimiento del estatuto del saber de la experiencia (Nóvoa, 1995, p. 25).

El relevamiento y sistematización de la información empírica nos permitió categorizar las distintas concepciones de Taller que circulan por las prácticas y, si bien aún no se han puesto en debate, los docentes han expresado que necesitan organizar una capacitación específica 'sobre talleres', que hay un 50% de personal nuevo y que es necesario volver a trabajar la identidad y organización de la modalidad de JE, puesto que “no somos los mismos que empezamos el proyecto y aún estamos en otro lugar” (MG).

La respuesta del equipo directivo ha sido proponer “sentarnos de nuevo porque entendemos que hay que renovar totalmente los proyectos”. Integrantes del ETAP participan de dos reuniones de articulación en el mes para trabajar temáticas y metodologías que los docentes han propuesto con el propósito de superar la distancia (que reconocen) “entre el plan en el papel y lo que hacemos en el aula” (MG/S y T).

Como reconocen todos, la escuela pública “es la única oportunidad que tiene el niño acá en R. es lo único que tienen (...) estamos en una zona rural y son diferentes a los de la ciudad (...) veo clases en las que están aburridos y así y todo 'pobrecitos', estaban todos trabajando, ahora ninguno aprendiendo pero todos trabajando” (S).

Por los chicos esta escuela pública está buscando, nos cuentan, otra organización para la JE, una organización mejor, más flexible, más abierta, donde se puedan mezclar talleres con horas de clases, sin perder “la frescura de los talleristas (idóneos) para que no se convierta al taller en un espacio curricular” (VD).

Son recurrentes las expresiones de los entrevistados respecto de cambiar miradas, salir de la práctica rutinaria y empezar a replantearnos "¿esto por qué se hace, para qué? y empezar a mirar más al chico, pensar cómo se sentirá, qué le estará pasando (...) tenemos que ser coherentes porque los chicos nos están viendo si somos coherentes o no" (VD).

Corriendo el riesgo de esquematizar la riqueza del caso y en una síntesis provisoria, planteamos características, preocupaciones y problemas que nos permitan sistematizar la JE en la 'escuela de Pichi Malal:

a) corroboramos que, al igual que las escuelas del valle ha sido el personal directivo el que propuso adoptar la JE. En este caso y aquí radica la diferencia, no se contó con el consenso genuino del equipo docente.

b) no se advierten problemas de recursos ni de infraestructura porque esta institución recibe financiamiento y recursos del Ministerio Nacional de Educación y con estos sostiene la JE, y porque su edificio, aún con el deterioro que señalan los entrevistados, es una construcción 'pensada' para el desarrollo de distintas actividades en la escuela pública en las áreas rurales, por planes de las décadas de Estado de Compromiso Social y Estado Nacional con función docente. Esta disponibilidad de infraestructura se combina con una matrícula que tiende a decrecer.

c) una de las características de la escuela son las preocupaciones del personal directivo, de supervisión y del grupo minoritario de 'docentes del lugar' por recrear, innovar y ofrecer experiencias de aprendizaje diversas y de interés de los alumnos y por volver a conquistar la participación de las familias (que se ha perdido).

d) a diferencia de las escuelas del valle, los organismos y técnicos vinculados a la evaluación de escuelas y de proyectos es apreciada. Han llevado adelante desde el inicio de la JE una política institucional con autonomía para decidir sobre los proyectos de talleres sostenida en una comisión institucional y combinada con la organización de una comisión evaluadora zonal, situación que no se produjo en las escuelas del valle.

e) uno de los problemas que afecta a la escuela, a la organización de la JE y que es común a las instituciones educativas de las áreas rurales de la provincia, es el de la 'migración' permanente de docentes que se instalan en la localidad por un tiempo, como preludeo para poder obtener un puntaje que les permita acceder a un puesto en escuelas urbanas. Estos docentes no cuentan con tiempo necesario y suficiente para incorporarse a la escuela y vincularse con la sociedad del lugar. En el caso de esta escuela, los efectos concretos de esta situación se manifiestan en las dificultades para armar un colectivo docente, advirtiéndose la presencia de dos grupos con dificultades de vinculación en el trabajo pedagógico –los 'docentes del lugar' y 'las aves de paso'–,

como han manifestado algunos entrevistados y los registros de la jornada institucional y en el alto nivel de ausentismo que registra parte del personal docente.

f) Otro de los problemas común a las escuelas rurales es el de la falta de personal con título docente. En el caso de esta escuela hemos advertido el valor que se otorga a los agentes sociales y culturales de la comunidad que trabajan talleres en condición de idóneos, quienes espontáneamente fueron los primeros que nos invitaron a presenciar las clases en sus talleres. Los docentes 'idóneos' son aquellos que no tienen título docente específico, pero que cuentan con instrucción secundaria completa y demuestran tener unos saberes y habilidades específicas que les permiten dar clases sobre temas y contenidos también específicos. Con docentes idóneos esta escuela pudo organizar el taller de inglés, por ejemplo. Para el caso de esta escuela es necesario destacar que además de aceptar personal idóneo para los talleres, los directivos y los docentes 'del lugar' consideran que son agentes con capacidad de innovar, con mentalidades creativas pues no están socializados en los formatos de la burocracia educativa.

Salimos de la escuela casi centenaria de "Pichi Mala" para abrir las puertas de otra institución ubicada en una localidad con más habitantes al pie de la Meseta de Somuncurá.

#### **4.2.2. La escuela Quillacahué (Lugar de Ayuda Mutua)**

Se trata de una escuela creada en el primer año de recuperación del régimen constitucional (1984) que comenzó a funcionar en un pequeño edificio con cuatro aulas, cocina, depósito y sanitarios. Se inauguró como escuela de jornada simple con servicio de comedor como todas las escuelas de la 'Línea Sur'. En 1990 se construyeron tres aulas más y el escenario.

En 2004, como en el caso anterior ingresa en el Programa Nacional PIIE y accede a fondos destinados para la construcción de la sala de informática y la adquisición de computadoras. La matrícula actual es de 222 alumnos de los cuales 200 almuerzan en la escuela.<sup>81</sup>

El equipo directivo está constituido por directora y vicedirectora y cuentan con el cargo de Maestra Secretaria. Funcionan 12 secciones de grado a cargo de dos maestras titulares, ocho interinos y dos suplentes. Hay docentes especiales (tres cargos titulares y tres interinos) de Educación Física, Música y Plástica.

81. Desde el comienzo de la JE y se mantiene, se pueden efectuar acuerdos con los padres en el caso de que decidan que sus hijos almuerzan en la casa. Se tienen que comprometer a garantizar la asistencia en los grados y en los talleres.

## Sobre la decisión de ser Escuela de Jornada Extendida

En septiembre de 2007 se incorporan al proyecto de JE. En este caso, a diferencia de los anteriores fue un equipo del Ministerio de Educación el que llegó a la escuela y les propuso aceptar la JE, dándoles “un tiempo muy corto de preparación de la jornada extendida”. Los representantes del Ministerio se reunieron con los directivos, les explicaron en que consistía la JE pero

no hubo un trabajo previo con el colectivo docente, fue un trabajo más personalizado con el equipo directivo (...) yo me tuve que hacer cargo de estas cuestiones porque la directora estaba con licencia y fui yo quien recibió al equipo (...) fuimos armando la posible grilla de J E y poniéndonos al tanto de las resoluciones que en ese momento reglaban la jornada en la provincia de Río Negro (dijeron) que se iba desarrollar el proyecto con una comunicación fluida con el Ministerio (D).

Luego se realizó una 'consulta' a los docentes, se firmó un acta acuerdo y así comenzaron en 'tiempo muy breve' y con poca información a organizar “un cambio de la noche a la mañana para la escuela”. Como ejemplo nos explican que el comedor atendía 30 alumnos y en forma inmediata debieron dar el desayuno, almuerzo y merienda a 100 chicos sin disponer de un lugar adecuado.

Sin tiempos, información ni capacitación se acepta pasar a ser escuela de JE por las siguientes razones:

- 1) porque en la época una característica del colectivo docente era no oponerse a ninguna decisión que tomara la directora (que aún estando de licencia tomó la decisión).<sup>82</sup>
- 2) porque era una orden emanada del Ministerio de Educación e interpretada como un compromiso que debe asumir la escuela y
- 3) porque la jornada extendida podía brindar “otras cosas a los chicos que los tiempos de la jornada simple no permiten” (MG y T).

Se corrobora que la aceptación de los docentes estuvo también relacionada con la posibilidad de elegir si continuar con un cargo de maestro u obtener también un cargo de tallerista presentando un proyecto 'de su interés'.

En este caso fue el personal de servicios generales el que se opuso pues la JE implicaba intensificación del trabajo en la misma jornada laboral. Nos explica la directora

---

82. En 2009 fallece G. la primera directora. La sala de informática lleva su nombre y en la galería cubierta una placa en su homenaje la recuerda como “una humilde maestra de manos obreras sembradoras”.

que significó “sumarle un 80% más de trabajo en cuanto a la limpieza, los refrigerios, el almuerzo, armar y desarmar (...) les cambió una rutina más tranquila y al principio se resistían mucho a la J E (...) que fue mucho de golpe”.

### **Sobre la organización de la Jornada Extendida**

Los entrevistados coinciden en señalar que fueron insuficientes los tiempos y espacios para organizar la JE, que estaban inseguros. Recuerdan que tuvieron sólo una experiencia 'de capacitación en una localidad cercana donde funciona un IFD que “más que capacitación fue una reflexión sobre nuestras prácticas para que reflexionemos sobre aquellas cosas que teníamos que fortalecer en la escuela” (MG y T).

La directora nos explica que esta escuela era “la escuelita de los pobres”, que desde su creación, debieron “luchar para enfrentar este estigma” y que el personal docente tenía una baja autoestima. Algunos docentes se animaron a presentar proyectos y también lo hizo “gente de la localidad que no era docente”.

En la actualidad el horario del II y III ciclo es de 8 a 16 (aulas por la mañana y talleres por la tarde. El primer ciclo y una sección de 4to grado concurren de 9 a 17 (talleres por la mañana y aulas por la tarde. Como en los casos ya expuestos estos horarios han sufrido modificaciones pues la organización de la JE en 'plazos perentorios' y sin la infraestructura necesaria obligó a todas las instituciones a diseñar 'ingenierías organizacionales' de tiempos y espacios.

En 2007 propusieron un horario común para todos los ciclos, de 9 a 17 hs. Con este ordenamiento de división de aulas y talleres según los grados y ciclos, compartiendo toda la matrícula los horarios de comedor.

A fines de 2008 se evaluó con los padres esta organización registrando “cuáles eran los problemas que los papás nos transmitían respecto de los horarios”. Decidieron que a partir de 2009, los chicos de primer grado no tuvieran talleres diariamente porque se advertía que era brusco el pasaje de la jornada de 3 hs y media que tenían en jardín de Infantes a las 8 horas que proponía la JE. Docentes y padres advertían el cansancio de los más pequeños y además evaluaron la rigurosidad del clima en las mañanas invernales.

Antes de efectuar los cambios consultaron a las autoridades y la respuesta fue “cada escuela tomaba su modalidad”. Reordenaron los horarios en jornadas de 9.30 a 17.30 horas para el primer ciclo y decidieron que primer grado tuviera dos días talleres a partir de las 10.45 hs., tres días segundo grado y a partir de tercero asistían toda la semana. Relatan que esta modificación respondió a las inquietudes de los padres y protegió a los niños pues en esos años muchas familias debían traer a los chicos caminando en

inviernos por cierto de temperaturas muy bajas. Ahora la escuela cuenta con transporte escolar. Los alumnos de II y III ciclo entraban a las 8 hs. Y este horario se mantuvo desde 2009 hasta 2011.

A partir de 2012 se implementa el horario actual (9 a 17 hs para el Ier ciclo) porque al disponer de transporte escolar los padres pidieron 'más talleres' y la escuela contaba con más espacios. No pudieron homogeneizar horarios de aulas y de talleres respecto de los distintos grados por falta de espacio.

### **La organización de la JE en los espacios de la escuela de Jornada Simple**

La directora nos explica que cuando comenzó la JE tenían menos matrícula, que ha aumentado significativamente a partir de su implementación y que este incremento “refleja que las cosas están en buen camino (...) que la comunidad nos ha mostrado que empieza a confiar en la escuela y que valora la jornada extendida”. Por el número inicial de alumnos disponían de tres aulas que no ocupaban pues tenían menor cantidad de secciones de grado. Disponían además de una 'salita' ubicada en el patio exterior que habían cedido al jardín de infantes y que recuperaron, destinándola al taller de teatro para el primer ciclo.

Con el comedor esta escuela de la Meseta registra la misma historia que las escuelas del Valle. Primero organizaron los almuerzos de los distintos grupos en horarios diferentes y en los espacios donde funcionaban los talleres, “primero almorzaban los chicos de la tarde, salían y entraban los de la mañana (...) salían unos se limpiaba rapidito, se volvían a poner las mesas como se podía y había que salir y limpiar nuevamente” (D). Hubo otra etapa en la que se almorzaba en la galería “un lugar que los días de viento y tierra está lleno de polvillo (...) como no era el lugar más adecuado” volvieron a los talleres.

### **La refuncionalización y ampliación del edificio escolar**

La ampliación y refuncionalización del edificio se realizó en 2012, cinco años después de iniciada la JE.<sup>83</sup> Readecuaron espacios existentes para sectorizar las dependencias de dirección, vicedirección, secretaría y sala de maestros. Remodelaron dos aulas pequeñas para que funcione como 'taller polivalente'. La ampliación del edificio escolar comprendió: una cocina con su depósito de alimentos, un SUM en el que funciona el

83. Recordemos que en 1990 hubo una ampliación con fondos del municipio y mano de obra de los padres y en 2004 otra con fondos del PIIE.

comedor, la biblioteca, un aula taller, un baño de discapacitados y un depósito para el material de educación física. La biblioteca no funciona pues debieron destinar el espacio para un taller y continúan reclamando la construcción de otra sala para organizar la biblioteca de la escuela, lamentando que no se contemple el cargo de maestro bibliotecario para el nivel primario. Como indicamos uno de los talleres funciona en la 'biblioteca', en el taller polivalente funcionan los proyectos de Ciencias y también utilizan la sala de informática realizando acuerdos entre talleristas y maestros de grado.

Nos explican que el SUM es un espacio muy grande para que funcione como comedor que no permite el diálogo ni favorece un 'clima' agradable para compartir los almuerzos. Es un lugar “donde desayunan, después tienen educación física, almuerzan, tienen taller (...) hay que desarmar mesas, volver a armarlas”. Nos cuenta la directora que le dijo al arquitecto: “con 3 paredes más podrían haber hecho un lugar para comer (...) pero parece que arquitectura no ve lo que la escuela necesita y vienen con un proyecto que nunca fue consensuado con la institución”. La falta de adecuación en los tiempos y en los proyectos de remodelación, ampliación y construcción de la infraestructura escolar necesaria a la JE va corroborándose en todos los casos. ¿Se trata de políticos que no planifican las 'necesidades' de la política que proponen o se trata de políticas de delegación de responsabilidades para su implementación 'confiadas' en los núcleos de buen sentido de los docentes de la provincia? E interpretar que los procesos de implementación de la política sólo con recursos institucionales y trabajo de los docentes se explican por la presencia de núcleos de buen sentido en las escuelas públicas, no es sinónimo de 'apostolado docente'. Una maestra muy joven afirma:

cuando empezamos no teníamos comedor y eso no significaba ninguna piedra en el camino para continuar con los talleres en contra turno. Creo que como institución nos adaptamos a la realidad, a lo que teníamos y a lo que podíamos y a partir de eso fuimos creciendo muchísimo, y cuando digo que fuimos creciendo digo (...) primero como institución, como grupo dentro de la institución y también fuimos aprendiendo de todo (MG y T).

### **Sobre regulaciones para la formalización y evaluación de proyectos**

Las entrevistadas nos explican que es facultad de la escuela decidir sobre los proyectos a desarrollar en los talleres y que “como equipo docente evaluamos cuáles son las necesidades” (D). Describen el proceso como una tarea de reflexión del colectivo docente orientado por el equipo directivo, con el objetivo de promover nuevos aprendizajes, superar dificultades de aprendizaje y teniendo en cuenta que docente lo puede desarrollar y si los espacios lo permiten (criterios pedagógicos, de idoneidad docente

y de factibilidad se combinan en esta descripción). El objetivo prioritario es que “sean propuestas estimulantes para los chicos, que propicien el aprendizaje” (MG y T).

En los comienzos de la JE se presentaban los proyectos, se elevaban y eran evaluados por la Comisión Central. También corroboran que aunque aprobados, siempre tenían observaciones que no apelaban pues interpretaban que 'estaban aprendiendo a hacer proyectos'. Se trató de una época en la que se elevaban todos los proyectos presentados tanto por docentes como por idóneos y en esta escuela, salvo dos casos, no han tenido buenas experiencias con los 'idóneos'.

Consideran que la regulación actual respecto de la prioridad para los docentes es más adecuada y conforma un orden de prioridad claro.

Aprendieron a planificar proyectos y tienen una dinámica de discusión de borradores para trabajar colaborativamente. La responsabilidad de los directivos respecto de la orientación, corrección, sugerencias de reformulación de cada uno de los proyectos es innegociable y consideran que son los que deben garantizar tanto el número como la calidad de los proyectos de taller para cada ciclo. Y la garantía radica también en “(contar con) docentes que sé que hasta el último día van a estar en jornada extendida porque están absolutamente convencidas (...) las maestras que trabajan en los talleres es gente que está convencida de trabajar en jornada extendida” (D).

Una de las maestras que está convencida valora las orientaciones que recibe, las sugerencias respecto de lo que tiene que cambiar, “porque la elaboración de un proyecto para jornada extendida y esto es lo que valoro, requiere que uno como lo estamos haciendo, tenga una mirada global y sepa dónde estoy, qué estoy haciendo, qué quiero hacer, qué es lo que tengo que hacer y con qué recursos cuento” (MG y T).

### **Sobre los talleres de la JE**

Los alumnos de II y III ciclo tienen en la actualidad cinco talleres: 'Habilitando la palabra' (un taller que articula ciencias sociales, lengua y tecnologías de la información y la comunicación; 'Ciencias'; 'Iniciación Deportiva'; 'Inglés' y 'Teatro'.

Primer ciclo asiste a cuatro talleres: 'Ciencias y Tecnología'; 'Literatura Infantil'; 'Juegos Matemáticos' y 'Teatro'.

Explican que tratan de organizar grupos heterogéneos para que los chicos compartan con sus pares de otras secciones del mismo grado y de otros grados. Tienen problemas para romper el criterio de grupo / aula con un cuarto grado que funciona a la tarde y que participa sin cambiar de grupo en el taller de Inglés (que funciona en los dos turnos garantizando su dictado para todo el II y III ciclo).

Se priorizan criterios pedagógicos para armar los grupos con intervención de todo el colectivo docente. Se procura vincular a los alumnos que “potencian al otro para el aprendizaje porque sabemos que funciona así” (D).

No separan ni agrupan por 'rendimiento escolar' ni por 'niveles de logro', sino por el conocimiento de los chicos para el armado de grupos colaborativos. La observación les indica qué cambios deben realizar y cuando toman la decisión de pasar aun chico de un grupo a otro primero se comunica a los padres y al alumno. Organizan los grupos procurando “que trabajen mejor (...) siendo flexibles para que los chicos estén mejor y el aprendizaje sea mejor” (MG y T). Y reafirman: “no se hace ni sorteos ni nada, esas cosas no, se trabaja con el conocimiento que el equipo tiene de los alumnos” (D).

Todos los talleres están a cargo de maestras de grado de la misma escuela excepto el de Ciencias. La tallerista está trabajando desde 2008 en la escuela es idónea y comenzó el Profesorado en Ciencias Naturales. Cuenta la directora que se ha ido formando en la experiencia, que cuenta con saberes 'informales' y que es valorada por todas sus compañeras.

También en esta escuela se ha dado el caso de la participación de dos talleristas en un proyecto, “en 2008 empecé como acompañante brindando un poco de apoyo pedagógico a los compañeros talleristas que estaban conmigo (...) y aprendiendo de ellos muchísimo” (MG y T) La experiencia se dio en el Proyecto de Huerta en el que la actual tallerista de Ciencias (idónea) aportaba la técnica y la maestra “brindaba el apoyo pedagógico en la elaboración de proyectos, propósitos, contenidos”.

Este taller de Huerta que estaba funcionando muy bien según la directora lo 'perdieron' en 2010 por decisión de los funcionarios que entendían en el programa de JE.<sup>84</sup>

La directora también destaca los primeros años del taller de teatro “que realmente atrajo mucho a los chicos”. El docente a cargo debió tomar licencia por problemas de cuerdas vocales y pierde el cargo por su carácter de interino condicional con designaciones anuales. La directora ubica la causa de la dolencia en la cantidad de alumnos que tuvieron los talleres en los tres primeros años de la JE. Eran grupos de más de 30 chicos (porque les permitían dos talleres en primer ciclo y tres en los restantes). Interpreta que la normativa vigente corrige la situación y que les ha permitido crear dos talleres más.

El primer ciclo en el taller 'Pequeños científicos' trabaja con contenidos de ciencias naturales, tecnología, realizan actividades de reciclado incorporando temáticas del cuidado del medio ambiente.

El taller de literatura infantil les propone 'explorar el mundo real e imaginario' a cargo de una maestra de la escuela “que dice que sus prácticas en el aula se transformaron

---

84. Lo mismo sucedió con 'la Escuela de las chacras' en el Alto valle.

a partir de la JE” (D). El taller de teatro continúa a cargo del profesor de educación física “un profesor ideal para los chicos que disfrutan de hacer teatro (...) a los chicos les encanta (...) sabe música, toca la guitarra, actúan (...) trabaja en equipo con las chicas” (D). Para el II y III Ciclo tomó el taller de teatro la profesora de música.

La directora nos explica con orgullo que 'tiene' docentes a los que “no hay que mostrarles un cronograma con lo que tienen que hacer”.

En el taller 'Habilitando la Palabra' (II y III ciclo) articulan contenidos de ciencias sociales, lengua, y TICs, en el de Ciencias el eje continúa puesto en el cuidado y preservación del medioambiente. Este año (2013) participaron de la Feria de Ciencias Provincial, pudieron viajar y conocer San Carlos de Bariloche, los lagos y las montañas.<sup>85</sup> Pudieron organizar un taller de 'Iniciación Deportiva' por las siguientes razones: se ajusta a la norma vigente, era necesario otro taller y sólo disponían del SUM, es importante que los chicos realicen actividades deportivas también en invierno y en lugares cubiertos. Otra de las razones fue advertir que los tiempos de la JE limitaban la participación de los chicos en los talleres municipales de deporte.

Respecto del taller de Inglés (no pensado para la Línea Sur y las escuelas rurales en las primeras normativas como ya señaláramos) en esta escuela funciona porque la directora ha buscado quien lo dicte. Nos cuenta que en principio y por un corto tiempo tuvieron un profesor titulado que renunció para tomar las horas en el colegio secundario (CEM) y en un Instituto Terciario. Luego “tuvieron maestras que sabían inglés y después también dejaron y nos quedamos sin inglés (...) después vino un chico de Neuquén estuvo trabajando con nosotros un poco y después también se fue” (D).

La directora 'busca que te busca' se contactó con un Instituto de Inglés de la ciudad rionegrina de la que es oriunda, le recomendaron una estudiante y la convenció para que enseñara inglés en la escuela –en el 'lugar del encuentro'. Nos cuenta que cuando la joven llegó “ya tenía todo preparado para que se hospedara en la casa de las maestras (y agrega) hay que buscar porque si no te quedás sin nada”.

Ha elevado una solicitud a la Dirección de Nivel Primario para que creen otro cargo de 10 hs semanales para organizar un taller por la mañana que atienda al 4to. grado que, por falta de espacio, funciona a la tarde. Nos confía que internamente han hecho acuerdos para “que esos chicos no pierdan inglés y por lo menos un día a la semana tengan taller”. Lo pueden hacer porque la tallerista trabaja una jornada más extensa que la que le reconocen salarialmente, porque “lo hace pensando en los chicos”. Y, como reflexiona la directora, la distancia entre lo que la política

85. La mayoría de los niños y adolescentes de la Meseta no tiene posibilidades de conocer la montaña ni el mar con distancias de no más de 300 km hacia el este y el oeste.

regula y los recursos y garantías que dispensa, obligan a ocultar lo que se hace en la escuela que no es mentir, sino “ocultarlo, porque si vos decís ‘lo estamos solucionando’, nos responden ‘bueno, seguí solucionando’, y el taller para cuarto del otro turno tiene que funcionar porque si no, no estamos dándole todo a todos, como dice el eslogan” (D).<sup>86</sup>

### **Trabajo directivo y docente y sus notas específicas**

Tanto las observaciones como las entrevistas nos indican la presencia de una política institucional de promoción de la participación de los padres en la vida escolar. Se trata de un trabajo cotidiano que exige paciencia y cuidado pues

las escuelas de la línea sur tienen una característica que no son como las escuelas del valle o de la zona atlántica (...) la característica del hombre de la línea sur es más sumisa, no es gente que va a venir a protestar mal, a faltar el respeto, no van a poner carteles ni pintar la escuela, eso lo sabemos y sabemos que tenemos que respetar al papá fundamentalmente y escucharlo porque tenemos que ir juntos (D).

Observando frisos, paredes, conocimos qué piensan los padres sobre 'los derechos de los niños'. Está la escritura de los padres 'contando' que valores y potencialidades tienen sus hijos y están los padres que fueron alumnos de esta escuela en placas de reconocimiento a la labor de la institución.

Otra de las políticas es organizarse como grupo de estudio y de reflexión con el objetivo de 'trabajar la JE como corresponde, que la metodología de taller ayude a cambiar la visión adentro del grado'.<sup>87</sup> Cuidan mantener el equipo docente que 'conoce' la dinámica de la escuela aunando criterios para que “aula y taller no sean dos cosas distintas” (MG y T).

Elaboran subproyectos que permiten un trabajo más colectivo en uno o más talleres como el del “Día de la Memoria” trabajado mediante un proyecto de comunicación en el que recopilaron y sistematizaron información sobre la dictadura, armaron y transmitieron programas radiales, relevaron la obra de “todos los artistas que han escrito o cantado sobre el tema” (MG y T).

86. Se refiere a la adopción, por parte de la actual gestión del Ministerio de Educación de la definición de Didáctica de Comenio para presentar su programa de gobierno.

87. La escuela está en contacto permanente con el IFD de San Antonio Oeste en el que se formaron la mayoría de sus docentes. Buscan bibliografía, organizan capacitaciones en el marco de una política de formación y capacitación permanente que tiene el Instituto con influencia en la zona atlántica y en la línea sur de la provincia de Río Negro.

Los subproyectos desde el punto de vista de la organización institucional les permiten un trabajo más colectivo, la vinculación y la comunicación con otras organizaciones de la comunidad y con la ciudadanía local. Desde el punto de vista didáctico enriquece los contenidos de aprendizaje y permite organizar 'cierres' más acotados de un proceso de aprendizaje en el que los chicos ven los resultados en tiempos más inmediatos. Alumnos de II y III ciclo nos contaron sobre un 'subproyecto' en el que “están estudiando virus y bacterias con los doctores del hospital, institución con la cual también planifican e implementan 'campañas de difusión'. Fuimos observadores privilegiados de la preparación de la peña folklórica para el 'Día de la Tradición' que “está en el PEI y la hacemos porque es una fecha que acá se festeja siempre (...) para los chicos es importante porque si hay una característica y por algo se mantiene teatro es porque en el pueblo se preguntan ¿quiénes son los artistas este año? Y son los de la (escuela) de acá salen todos los cantantes y bailarines” (D).

Y respecto de la condición del cargo de tallerista consideran que debe continuar así porque permite acordar el desarrollo de proyectos y, al mismo tiempo respetar la decisión del docente que elige tomar sólo un turno.

Participar del Programa PIIE y de la JE implicó para esta escuela dejar de ser “estigmatizada como la escolita de los pobres (...) hoy es elegida por los padres (...) no trabajamos obedeciendo (...) utilizamos todos los recursos que transformaron la escuela (...) los chicos están familiarizados en el uso de herramientas tecnológicas que antes no las podíamos tener (...) se les ocurre hacer tal o cual cosa y saben que los recursos están (...) no es que los chicos solamente vienen a la JE para comer (...) (D/MG/T).

Sistematizamos este caso de JE ubicando las siguientes características:

a) la JE en esta escuela ha sido una decisión del Ministerio de Educación Provincial, que fue aceptada por la directora del momento y comunicada a posteriori a la vicedirectora y los docentes. Si bien la política de JE ha tenido un origen de toma de decisión centralizada, la JE pudo implementarse por las siguientes razones: una cultura institucional de aceptación acrítica de las decisiones tomadas por las jerarquías del sistema educativo; la posibilidad de la JE para que los docentes de la escuela (y la localidad) puedan elegir puestos de trabajo y/o obtener más puestos de trabajo y, consecuentemente, más salario sobre la base de la extensión de la jornada laboral.

b) si bien la JE se organizó en plazos perentorios y con muy poca información de parte de las autoridades, un equipo docente que pudo mantenerse estable, aún cuando la mayoría no es titular, fue decidiendo la arquitectura organizacional y pedagógica de la JE con autonomía y en un modelo de trabajo docente de carácter colaborativo.

c) Se encuentran en este caso notas distintivas a destacar. Estigmatizada como la 'escuelita de los pobres', directivos y docentes destacan que primero el PIIE y luego la JE han sido medidas que contribuyeron a que en la actualidad esta escuela sea valorada y elegida por las familias. Los padres y madres participan en la escuela y la escuela trabaja con las instituciones de la localidad en un esquema de relación social, cultural y pedagógico que permite sostener el reconocimiento de esta institución y fortalecer un trabajo docente y pedagógico vinculado al hacer reflexivo.

d) En el caso de los talleres, también se advierte la autonomía para organizarlos y recrearlos, combinando y articulando contenidos de distintas áreas curriculares, temas generales de interés, proyectos con otras instituciones sociales y culturales, actividades tradicionales de la comunidad local. Como en la 'escuela de Pichi Malal', también se aprende inglés (aún cuando los funcionarios no lo propusieron para las escuelas rurales, los directivos escolares decidieron sobre el principio de igualdad de posibilidades) y a diferencia de los otros casos, aquí se ha logrado que participen como talleristas de la JE los maestros de las áreas especiales.

e) la JE en esta escuela posibilitó la conformación de un equipo docente estable, aumento de matrícula escolar y es una modalidad que les permite avanzar en una política institucional de carácter abierto y extensivo, con niveles de autonomía y reflexión pedagógica.

#### **4.2.3. La escuela más 'joven' de la Meseta**

La escuela se creó en marzo de 2007 como escuela de Jornada Simple y se incorpora a la JE en el año 2009. En esta localidad sólo había una escuela primaria casi centenaria con un edificio del Plan Quinquenal (1952) como la escuela de 'Pichi Malal'.

La Supervisora zonal recuerda que la vieja escuela llegó a tener una matrícula de 550 chicos para los cuales no había suficientes aulas. En principio la Municipalidad prestó 2 espacios del gimnasio en el que se improvisaron dos aulas que funcionaron mañana y tarde para cuatro secciones de grado.

Al mismo tiempo "se juntaban firmas para solicitar otro edificio y se buscaba un terreno que esté en condiciones (...) llevó un tiempo pero se consiguió la disposición del Consejo Deliberante para dar el terreno" (S.)<sup>88</sup> y en 2007 consiguen la nueva escuela. La matrícula actual es de 122 alumnos. Son siete maestros de grado (6 titulares y un interino), 3 maestros especiales, dos talleristas idóneos, directora y vicedirectora.

<sup>88</sup>. La actual Supervisora era la directora interina de la escuela 'del Plan Quinquenal'.

La directora actual asumió el cargo en 2012 como resultado del concurso público de antecedentes y oposición de titularización de cargos directivos en 2011.

### **Sobre la decisión de ser Escuela de Jornada Extendida**

Las entrevistadas no han podido precisar cómo se dio el proceso de incorporación a la JE, si fue seleccionada por el Ministerio, si fue un pedido institucional. La Supervisora recuerda que en 2008 se enteró que la nueva escuela iba a ser de JE y que algunos políticos de la localidad “les decían a los padres 'bueno vayan allá e inscribanlo porque allá va a ser extendida’”. Relata que nunca llegó la propuesta a la 'vieja' escuela, aún cuando la solicitaron respaldados por el acuerdo de los padres. La interpretación es que la decisión la tomó el Ministerio por una cuestión de 'lealtades políticas'.<sup>89</sup>

### **Sobre la organización de la Jornada Extendida**

En el 2009 la escuela ingresa al proyecto de jornada extendida con espacios insuficientes. Contaba con dos aulas y un aula-taller que les permitió organizar sólo un taller para los tres ciclos. Los alumnos de 1er a 3er grado organizados en dos grupos asistían al 'Taller de 'Expresión Artística', los alumnos de 4to a 7mo grado tenían un 'Taller de Ciencias' al que concurrían respetando el mismo agrupamiento del grado escolar. La falta de espacios no permite a la escuela cumplir con las regulaciones sobre números de talleres y alumnos por ciclo, por esta razón la directora interpreta que comenzaron con una 'Jornada Extendida Incompleta'.

En 2010 consiguen las horas /carga para crear 2 talleres más para II y III ciclo, uno de ellos el de Inglés. Desde 2009 hasta 2011 la matrícula no tiene talleres diariamente, ordenan una rotación de grupos que entran y salen a distintos horarios y no disponen de comedor.

Es en el año 2012 donde comienzan a funcionar como 'Jornada Extendida Completa' (tomando la expresión de las entrevistadas) con dos Talleres para primer ciclo y cuatro para segundo y tercer ciclo.

La organización actual es la siguiente:

a) Primer ciclo concurre de 9.30 a 12.30 a los talleres; de 12.30 a 13.30 al comedor y de 13.30 a 17.30 hs. al salón de clases.

---

89. La vieja escuela participaba del Programa PIIE y uno de los criterios de selección era el de escuelas no incluidas en otros programas. Sin embargo hemos comprobado que las otras dos escuelas de la Meseta participan del programa nacional y fueron incluidas en la JE (por insistencia de los directivos una, por decisión del ministerio la otra). En este caso la hipótesis de 'discriminación política' es plausible conociendo las distintas identidades partidarias provincia / municipio / dirección escolar.

b) Segundo y Tercer ciclo concurren de 8 a 12 a los salones de clases; de 12 a 13 al comedor y de 13 a 16 hs. a los talleres.

### **La refuncionalización y ampliación del edificio escolar**

Las obras de ampliación y remodelación comienzan en 2011 y se inauguran en 2012 con la gestión del actual Ministro de Educación. Se construyeron los siguientes espacios: SUM, cocina, biblioteca, sala de informática, un aula taller y un aula laboratorio. Disponen de cuatro salones de grado, dos aulas-taller, que permiten el funcionamiento de dos talleres a la mañana y dos a la tarde y del laboratorio utilizado por el 'Taller de Ciencias' y el de 'Artes Visuales'. Como en los casos anteriores el uso de la sala de informática y de sus equipos se 'negocia' entre maestros de grado y talleristas atendiendo las actividades planificadas. Las entrevistadas señalan que los espacios son suficientes pero que son un límite en el caso de aumento de la matrícula.

Relatan que los días que se desarrollan las clases de educación física en el SUM los alumnos 'circulan por el pasillo' y resulta difícil que puedan disponer de momentos de recreación en los recreos, "quieren correr, jugar y los espacios son tan limitados que hay que estar frenándolos" (D). El problema se resuelve cuando llegan los días más cálidos y pueden salir al patio entonces "es un lindo espectáculo verlos correr, saltar, jugar afuera y acá adentro no vuela una mosca" (S).

Como en la mayoría de los casos relevados el funcionamiento del comedor en el SUM es un problema, todos los días se arman y desarman mesas 'bastante pesadas'.

Con la directora actual readecuaron espacios que les permiten contar con una sala de maestros y organizar una dirección en la que pueden también guardar materiales en muebles preparados para que los alumnos, aún los más pequeños puedan retirarlos, volver a guardarlos y, si es necesario "quedarse un rato en la dirección para leer un cuento, conversar (...) en una dirección que es abierta" (D).<sup>90</sup>

La biblioteca está organizada, se usa como tal y el personal de apoyo colabora cuidando el orden de los libros y la limpieza. En oportunidades disponen de personas enviadas por el Municipio (beneficiarios de planes sociales con contraprestación) y los asignan a la biblioteca. Han recibido libros enviados por el Ministerio que aún no son suficientes.

90. Pudimos observar la vinculación que tienen los niños de primer ciclo con la directora a quien llaman 'mamá'. Entran y salen 'sin pedir permiso' retiran y colocan materiales con autonomía y sonriendo. El maestro de primer grado, pareja de la directora es el 'papá' y un portero con mucha experiencia en las escuelas de la Meseta es el 'abuelo'. Nos faltó tiempo para conocer al resto de la familia de los más chiquitos de la escuela.

## Sobre los talleres de la JE

Como indicamos el primer ciclo tiene dos Talleres, uno centrado en la expresión artística y el vinculado al área de matemática con juegos matemáticos.

Segundo y tercer ciclo tienen un Taller Literario, el Taller de Inglés, el de Ciencias y el de Artes Visuales. Respecto de los talleristas a partir de la Resolución 35/13, priorizaron a los maestros para que tomen talleres en contraturno. Nos explica la directora que antes de que ella tomara el cargo la mayoría de los talleres estaban a cargo de idóneos y que lograron, a partir de 2013 que varios docentes aceptaran ser talleristas. Sólo el taller de artes visuales y el de inglés están a cargo de idóneos que cursan actualmente carreras de nivel superior,

la tallerista de inglés está estudiando inglés y Ciencias de la Educación en Cipolletti y la de artes visuales estudia en Neuquén administración de empresas, pero ella se inclina mucho por todo lo que es informática y con ella los nenes han hecho unos trabajos bonitos que se pueden observar en la galería (D).

A partir de 2013 atendiendo la norma vigente han incorporado en los talleres de Matemática y Lengua el 'espacio de Acompañamiento al Estudio' considerando que también es una necesidad de la escuela. Nos explican que se combinan actividades del taller con otras específicas 'de acompañamiento al estudio' para “reforzar contenidos que necesitan (...) si bien los maestros articulan con los talleristas sobre los contenidos que hay que reforzar, también trabajan desde lo pedagógico con juegos, con distintas actividades para resolver las dificultades que se encuentran en el aula” (D).

Los grupos de talleres coinciden con los de los grados. Para organizar los dos grupos del primer ciclo (que asiste a dos talleres) dividieron a los chicos de segundo grado “porque había un grupo que estaba más avanzado que el otro entonces para no generar que se aburran los separamos así, teniendo en cuenta lo pedagógico más que nada” (D).

Es clara la presencia de 'rendimiento escolar' como criterio en este caso, subordinado a la necesidad de conformar grupos regulados por la relación número de alumnos / número de talleres / ciclos.<sup>91</sup>

91. El análisis de las fuentes secundarias producidas por personal técnico y político de la administración central del Sistema educativo provincial, como el análisis de las fuentes primarias relevadas en entrevistas indica que hay que interrogar los múltiples significados otorgados a 'lo pedagógico' o sea a la disciplina Pedagogía. No podemos dejar de preguntarnos por la presencia de la pedagogía y la Didáctica en la formación docente y por la presencia de la historia política y social en la que se inscriben los distintos enfoques de estas disciplinas.

Los grupos de II y III ciclo se corresponden estrictamente con los grados por dos razones: los distintos niveles en el aprendizaje del inglés y porque varios padres plantearon que sus hijos no querían estar en el taller con 'chicos más grandes'.

Es en esta escuela donde se puede advertir que la sanción de la Resolución 35 en enero de 2013 se aplicó en forma inmediata posibilitada por el cese cada año del tallerista. Una maestra interina del turno mañana toma el Taller de Literatura en el turno tarde (teniendo en ambos turnos los mismos alumnos) con un proyecto presentado por otra persona, “y como teníamos prioridad los docentes de la escuela para poder tomarlo recibí el proyecto, lo leí y me gustó, le hice modificaciones y empecé a trabajarlo” (MG y T). Le interesa que sus alumnos gusten de la literatura, que conozcan muchos autores, que lean y puedan contar lo que leen, que recopilen historias de la zona y que las puedan escribir para hacer un libro entre todos que quede para la escuela.

En el Taller se respetan las propuestas de los chicos. La docente relata que organizan obras de títeres sobre la base de cuentos que ellos mismos seleccionan, fabrican los títeres con la maestra de plástica, elaboran los guiones con la maestra de lengua en el grado ensayan y representan la obra en la escuela y fuera de la escuela. A varios alumnos les gusta mucho escribir, “arman historias de 6 o 7 hojas (...) tengo uno en quinto grado que se arma toda la historia en la cabeza entonces siempre él es protagonista de sus historias de aviones, de camiones, escribe con detalles cómo es el camión, cómo es el lugar y es re lindo” (MG/T).

Su experiencia le ha mostrado que “son otros chicos cuando entran al taller, más libres, más desestructurados (...) pueden expresar lo que les gusta, entonces es otra historia, para ellos y para mí también. Manifiesta preocupación porque no sabe si va a poder continuar siendo tallerista porque tienen “prioridad los titulares”. Parece advertirse, a título de hipótesis, que una interpretación rigurosa de la regulación actual para cubrir cargos de talleristas, puede implementarse priorizando jerárquicamente la situación de revista de los docentes (titular, interino, suplente) aislada de la calidad y relevancia de los proyectos.

En la institución, nos cuentan, ha quedado pendiente la reformulación de proyectos para el año próximo que tienen que tener en cuenta: las ideas que han discutido colectivamente, las orientaciones de los directivos, las necesidades de la escuela. Y los nuevos proyectos que se presenten tienen que incorporar el 'acompañamiento al estudio' “(que) nos bajaron del Ministerio”.

### **Sobre regulaciones para la formalización y evaluación de proyectos**

Es la actual Supervisora quien recuerda que, cuando comenzó la JE los proyectos eran evaluados por personal técnico del nivel central. Asignaron también un referente regional de otra localidad quien intervenía en la evaluación de proyectos en esta escuela y en la escuela 'Quillacahue'.

Ahora la evaluación es competencia de una comisión evaluadora local conformada por la Supervisora, el ETAP y los equipos directivos de JE. Interpretan que este cambio significa una mayor autonomía para considerar las realidades institucionales, sus necesidades y sus propuestas. Esta comisión evalúa, formula recomendaciones, orientaciones para la reformulación y aprueba los proyectos. Sólo los proyectos de los Talleres de Inglés se envían a la DNP por su especificidad. Confeccionan actas de todas las actuaciones y las elevan con copia de los proyectos aprobados.

Los equipos docentes en las reuniones de articulación toman las decisiones respecto de que proyectos presentar y convocan a realizar las presentaciones 'acompañando el CV'. Nos confirman que es excepcional la situación de presentación de más de un proyecto para un taller. Recuerdan sólo un caso en el que se tuvo que proponer un orden de méritos, se realizó la devolución a cada docente. Evaluar proyectos y docentes no es un conflicto para directivos y supervisores de la Meseta.

Directoras y Supervisora consideran estas obligaciones como 'aprendizajes' y 'responsabilidades', consultan 'con los que están más arriba en el Ministerio para sacarnos todas las dudas' y toman decisiones en conjunto.

En el caso de la Supervisora zonal y de la directora de 'la escuela joven' se advierte la preocupación por actuar en el marco fijado por la regulación vigente y el respeto por la autonomía institucional y las decisiones colectivas. Las dos entrevistadas consideran que los proyectos deben contemplar el 'espacio de acompañamiento al estudio' y 'los lenguajes artísticos' porque "(...) uno trata de respetar lo que dice la institución pero también va tratando de ubicarlos y acompañarlos en lo que es la normativa" (D).

### **Sobre el trabajo directivo y docente**

El equipo directivo recién se ha conformado en esta escuela 'joven'. La directora nos cuenta que "fue una experiencia nueva trabajar en la jornada extendida porque yo venía de trabajar en el campo" y que al incorporarse a la modalidad buscó y busca aprender cómo se trabaja. Valora las horas institucionales destinadas a la articulación de las cuales participan todos los docentes de la escuela porque "tenemos un plantel

de gente que se esfuerza por los nenes y le gusta lo que hace entonces bueno es más fácil de poder articular” (D).

Definen a la 'articulación' como una 'búsqueda de puntos en común'. Como otros directivos entrevistados quiere que se propongan a los chicos 'cosas atractivas', que tienen que animarse (directivos y docentes) a superar 'prácticas estructuradas' y están proponiendo trabajar más interdisciplinariamente los talleres.

Están orgullosos del proyecto de arte que organizan los profesores de áreas especiales (plástica, música y educación física) y “trabajamos todos en conjunto la ornamentación, la preparación de numeritos y todo lo que se le muestra a la familia” (MG y T). La escuela es parte de un 'Proyecto de Articulación' en el que trabajan todos los docentes de las dos escuelas primarias, los jardines de infantes y la escuela secundaria “porque son los mismos nenes los que después van a la escuela primaria y son los mismos nenes que salen de la escuela que van al secundario”.

Este proyecto se está desarrollando desde hace tres años por iniciativa de docentes locales. Los maestros de II y III ciclo trabajan con el nivel medio y los de primer ciclo con el Nivel Inicial. Comparten experiencias de 'clases' conjuntas, los chicos asisten a jornadas en las otras instituciones. Los alumnos de 7mo grado van a la escuela secundaria, participan de reuniones con docentes y alumnos, asisten como observadores a algunas clases. Y los profesores del secundario van a la escuela primaria y dan clases con los maestros.

Este trabajo se desarrolla anualmente desde abril a octubre en dos etapas, una de planificación de actividades de articulación y la otra de implementación y evaluación. Lamentablemente no se registra un trabajo tan valioso y necesario pues se ocupa de uno de los problemas estructurales del sistema educativo argentino, la desarticulación vertical. Se trata de una escuela en la que

se trabaja mucho, se acuerda mucho (...) mi manera de trabajar es no imponer cosas si no tratar de que uno tiene una idea, viene otro y tiene otra idea y entre todos tratamos de ver qué es lo mejor, no solamente con las cosas que uno quiere proponer nuevas, si no también ante las dificultades que surgen en la escuela (...) entonces entre todos buscamos estrategias en conjunto para ver cómo lo solucionamos (D).

Llamamos a este caso como 'La Escuela joven' pues es la de más reciente creación en la zona de Meseta, se ha incorporado a la JE en 2009 pero esta modalidad, en virtud del proceso registrado mediante fuentes primarias de información, ha comenzado a organizarse a partir de 2012.

A diferencia de los casos anteriores podemos afirmar que en esta institución, la JE se va organizando en el marco de las regulaciones actuales.

El equipo docente actual no conoce el proceso de incorporación a la JE en 2009 y han explicado que por falta de espacios y de recursos habían comenzado con un solo taller para cada ciclo y sin comedor (las dos estructuras que definen la JE), razón por la que sostienen que desde 2009 hasta 2011 inclusive, ha sido una escuela de JE 'incompleta'. Identificamos entonces que:

- a) la escuela está organizando la JE;
- b) que ha podido conformarse un equipo directivo y docente estable (la mayoría titulares) y
- c) recién en 2013 se ha manifestado la voluntad de los docentes de la escuela para presentarse como talleristas mediante proyectos que aún parecen definirse y proponerse desde intereses y motivaciones individuales y
- d) estos proyectos son evaluados por Comisión Evaluadora local con participación de la Supervisora, los equipos directivos del área de supervisión y técnicos del ETAP, conforme lo prescribe la resolución del CPE 35/13.

#### **4.2.4. Escuelas de la Meseta y notas provisorias**

Como en el Valle es el trabajo cotidiano de los docentes el que sostiene la JE. En esta región aislada, con indicadores de pobreza, desempleo y marginación más extremos de la provincia las escuelas y su incorporación a programas y proyectos para la obtención de recursos está indudablemente ligada a las filiaciones y adhesiones a los partidos políticos más representativos en la provincia (UCR y PJ). La Escuela 'Pichi Malal' tuvo que insistir entrar en la JE, a la 'Escuela Quillacahue' fueron los funcionarios y les solicitaron incorporarse, situación que también sucedió en 2009 con la escuela recién creada, la 'Escuela Joven'. Y como hemos narrado, la solicitud de una de las escuelas primarias más antiguas de la Línea Sur no fue atendida.

En esta región de pueblos aislados, de baja densidad demográfica y de patronazgos clientelísticos como modo de hacer política, maestros que están arraigados en las comunidades locales (llegados de otras geografías o nacidos en el lugar) han participado y participan en política ocupando en muchos casos, cargos de concejales y otros puestos políticos. En esta realidad 'donde todos se conocen' es plausible indicar que en la selección de las escuelas, ha operado un criterio de afinidad política entre partido en el gobierno y directivo escolar.

Hemos identificado cuatro particularidades en los casos de Escuelas de la Meseta que presentamos a continuación:

- 1) En primer lugar, como analizamos precedentemente, opera la discrecionalidad del poder que tienen funcionarios de la administración de gobierno (provincial y municipal)

en la selección de las escuelas poniendo en juego filiaciones político partidarias (explícitas o presuntas) de los supervisores y directivos de las localidades. Este juego de discrecionalidades también opera en el caso en que no coincidan las inscripciones partidarias provincia / municipio afectando consecuentemente a las instituciones y servicios públicos de las localidades.

Quizá sea esta geografía aislada en la que los sectores subalternos tienen una larga historia de marginación, de sumisión a los poderosos locales, de dependencia respecto de la asistencia estatal, de expropiación del trabajo por falta de empleo genuino la que muestre, para el caso que analizamos, los resultados siguiendo a López (2005, p. 86), de 'más de dos décadas de experimentos reformistas' y de convivencia entre funcionarios de una burocracia central seleccionados por su filiación al partido en el gobierno, estamentos tecnoburocráticos que asumen un 'liderazgo de tipo gerencial y segmentos clientelares tradicionales.

2) Otra de las particularidades es la presencia del Programa Nacional PIIE en dos de los tres casos seleccionados. Se trata del 'Programa Integral para la Igualdad Educativa' que implementó el Ministerio de Educación Nacional a partir del año 2004, dirigido a sectores en condiciones de mayor exclusión social. Sus componentes iniciales fueron: acompañamiento pedagógico y financiero mediante subsidios; recursos e instancias de formación docente; impulso al establecimiento de vínculos entre escuela y comunidad; provisión de recursos y materiales pedagógicos y mejoramiento de la infraestructura escolar. En sus inicios se implementó en 1.500 escuelas primarias de todo el país.

Como señala Vassiliades (2008) los fundamentos del Programa plantean los objetivos de recuperar un rol principal para el Estado, llevar a cabo una Política Educativa Nacional en forma concertada Nación-Provincias en tanto co-responsables de atender las necesidades de los sectores sociales en situación de vulnerabilidad.

En el esquema del programa y para acceder a subsidios y recursos, las escuelas deben identificar necesidades y elaborar planes de trabajo indicando objetivos, acciones, tiempos y responsables, el aprovechamiento de los recursos existentes y la inclusión de otros actores de la comunidad. Hemos comprobado en el trabajo de campo que las escuelas del Programa también se incorporan (mediante proyectos específicos) a líneas de trabajo propuestas por el Ministerio Nacional.

El PIIE ha sido caracterizado por Vassiliades (2008) como un programa en el que

de manera contradictoria conviven (...) un conjunto de estrategias que reconocen la igualdad como horizonte y que parten del reconocimiento de una situación de desigualdad con una intención compensatoria, que se reduce

a la provisión de un bien material o simbólico que parece no alcanzar para abarcar la complejidad del escenario de exclusión (p. 202).

El análisis del autor confirma la presencia de una orientación en materia de política social que, con objetivos y fundamentos de cuño social humanista continúa compartiendo conceptos y técnicas de programación, tributarias del programa neoliberal. Coincidiendo con la caracterización también hay que señalar que escuelas postergadas hoy tienen recursos y la fuente principal es este programa.

3) Una cuestión que se identifica como específica para el debate de la Política en las escuelas de la Meseta es la del personal idóneo para organizar y desarrollar talleres. En primer lugar destacamos que las Resoluciones no contemplaban la enseñanza del inglés en estas escuelas. En los tres casos hay talleres de inglés dictados por idóneos e incluso 'buscados' por el personal directivo pues no hay profesores. Pudimos comprobar también que las suplencias 'cortas' se cubren con personas de la localidad con estudios secundarios completos e, incluso, con estudiantes del 5to. año de la escuela secundaria.

Ahora bien, la participación de personal idóneo para desempeñarse como tallerista es vista por algunos directivos y docentes como 'necesaria y beneficiosa' para los chicos porque tienen 'compromiso con el lugar', 'conocimiento de otros saberes', 'oxigenan y refrescan la rutina de la práctica'. Otra mirada argumenta desde un criterio pragmático en tanto, para determinados talleres son 'la única posibilidad acá para los chicos' pero no revisten condiciones pedagógicas para enseñar y contener.

4) Algunos entrevistados han señalado la distinción entre 'Jornada Extendida Completa e Incompleta' fundada en la posibilidad de contar o no con el número de talleres que regulan las normativas. Y en este sentido, a diferencia de las escuelas del valle en estas localidades de la 'Línea Sur' se interpreta que con la vigencia de la Resolución 35 y la política del Ministerio Provincial se asiste a una etapa de transición de pasaje de la JE a la Jornada Completa, interpretaciones que retomamos en las conclusiones de esta investigación.

## CONCLUSIONES

Hemos desarrollado el análisis de la Política de Jornada Extendida en Escuelas Primarias Públicas de la provincia de Río Negro, República Argentina en el período 2006-2013.

La hemos connotado como una Política Focalizada en tanto destinada a una población específica definida como 'vulnerable' para implementar en escuelas de localidades rurales y de zonas urbanas periféricas o marginales. Anunciada en 2006 participa del objetivo de Inclusión Educativa, que se fue constituyendo en principio orientador de la política pública para el sector educación, a partir de la asunción del gobernador Néstor Kirchner y su Ministro de Educación Daniel Filmus en 2003 y se consagró con la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) en 2006.

La delimitación del objeto de investigación se define desde la relación Focalización Educativa / Inclusión Educativa intentando identificar, analizar, interpretar y comprender sus tensiones y contradicciones puesto que, bien por los discursos, las prácticas y las coyunturas en las que se impulsan Políticas de Focalización Educativa / Políticas de Inclusión Educativa, pudiere considerarse que los términos de la relación son antagónicos, atendiendo las siguientes características:

a) Las Políticas de Focalización Educativa, en el caso nacional y extensivo a América Latina han constituido, objetivadas en planes, programas y proyectos, estrategias político-pedagógicas de las reformas educativas neoconservadoras; participan de una concepción de pobreza interpretada como fenómeno absoluto; se han constituido en el modelo 'posible' y 'adecuado' para escolarizar a los pobres; se diseñan e implementan desde principios administrativos y medidas tecno-burocráticas; se proponen como estrategias educativas necesarias para obtener equidad, eficiencia y eficacia educativa y el núcleo duro ideológico que las sostiene, como modelo político-educativo, es la interpretación de la desigualdad social como un hecho natural, por tanto inmodificable mediante la intervención de la acción humana.

b) Las Políticas de Inclusión Educativa se presentan como medidas prioritarias de reformas educativas post-neoliberales; se inscriben en la concepción de educación como derecho social; en la recuperación de la intervención del Estado como agente educativo; en la definición de la escuela como un espacio público de acceso en igualdad de condiciones a una educación de calidad y se plantea que la Inclusión Educativa es un objetivo político educativo a garantizar y concretar en contextos de desigualdades sociales, económicas y culturales.

Se ha procurado entonces indagar desde la dialéctica teoría-práctica como se conjugan los términos de esta relación en una política educativa concreta.

Las preguntas del problema de investigación interrogaron a la política en los niveles de las regulaciones estatales y de las regulaciones institucionales, en los contextos del texto y de la práctica.

Poniendo el foco de análisis en lo que el Estado define y hace indagamos: las concepciones respecto de la población destinataria, los objetivos que promueve, los fundamentos de la decisión estatal, los responsables y el conjunto de decisiones y regulaciones políticas y pedagógicas previstas para su implementación, control y evaluación.

Situándonos en la dimensión micro-social interrogamos que ha sucedido y que sucede con la política en las escuelas públicas, cómo se ha organizado la Jornada Extendida, cuáles son las experiencias institucionales, qué apreciaciones y valoraciones realizan directivos y docentes sobre la política, sus límites y posibilidades respecto del ejercicio del derecho a la educación y del desarrollo y relevancia de la escuela pública.

Los objetivos generales que guiaron el estudio comprendieron:

- a) el análisis de la Política de Escuelas de Jornada Extendida para identificar, interpretar y situar en relación las concepciones, objetivos y contenidos de la política y las apreciaciones que realizan los actores institucionales respecto de la misma y de sus efectos en las instituciones escolares y
- b) el establecimiento de relaciones entre las dimensiones macro y micro políticas del caso, para interpretar y comprender el modelo de focalización educativa presente en el texto y en la práctica, identificando tensiones, contradicciones, límites y posibilidades de la política respecto del ejercicio del derecho a la educación.

Procuramos establecer algunas conclusiones sabiendo que no comprenden toda la complejidad del objeto de estudio, su dinámica y sus particulares expresiones y manifestaciones.

## **SOBRE LA POLÍTICA ESTATAL**

Estudiamos la Política de JE en una jurisdicción provincial de la República Argentina que se organizó (1957), interpretando a la educación como un derecho social y al Estado provincial como el agente educativo principal.

Estos principios vuelven a declararse como rectores en materia de política educativa con la recuperación del régimen constitucional en 1983, estrechamente vinculados al consenso respecto de la educación como una herramienta clave en la construcción de una cultura democrática.

Se iniciaron procesos de reformas organizacionales, curriculares y legales en el Sistema Educativo Provincial planificados y desarrollados con participación real del colectivo docente.

Pero ya a fines de 1980 se fue conformando un proceso contradictorio en materia de políticas educativas, puesto que mientras se continuaba participando para democratizar, se sustituía el andamiaje legal soporte de esa participación y se reformaba el gobierno y la administración de la educación para establecer las condiciones necesarias al programa educativo neoliberal.

El núcleo de la reforma educativa neoliberal en la provincia consistió fundamentalmente en: el ajuste estructural del sector educación; la 'derogación' de reformas, proyectos y experiencias educativas construidas colectivamente; la transferencia discrecional de recursos públicos a agentes educativos privados; la implementación de planes y programas compensatorios diseñados y financiados por el gobierno nacional; la tercerización de servicios educativos (mantenimiento y limpieza de los edificios escolares) y el empobrecimiento de los trabajadores de la educación vía deterioro del salario real, demoras en los pagos y pago en bonos canjeables en determinados comercios de las distintas localidades.

Cuando se anunció en 2006 la JE como una política educativa que se focalizaría en los sectores 'vulnerables' para lograr el objetivo de Inclusión Educativa, no se revisó la estructura de un gobierno y administración de la educación que reviste las siguientes características: la concentración del poder de decisión y de los recursos de poder en el nivel central en un firme modelo de centralización ejecutiva; un sistema administrativo de control descentralizado, que ha ido ordenándose mediante sucesivas medidas de desconcentración, que permitieron a las autoridades centrales establecer sus propios funcionarios en unidades territoriales acotadas, mediante la multiplicación de delegaciones y subdelegaciones regionales. Junto a la centralización ejecutiva y a la desconcentración jerárquica, se fue consolidando una delegación de responsabilidades a las escuelas y los docentes junto a una expropiación de recursos y competencias necesarias al desarrollo de las enseñanzas y los aprendizajes, modelos, procesos y medidas que se sostienen, mientras se cambia el discurso de la eficiencia y la eficacia por el de la inclusión educativa.

El proyecto de JE en Río Negro se presenta junto a otros en distintas provincias del país, todos destinados al Nivel Primario de Educación (de 6 o 7 años de duración según las provincias). Las fuentes secundarias analizadas nos permiten identificar distintos modelos de ampliación de la jornada escolar, que caracterizamos a continuación:

**1) respecto de la cantidad de horas de la jornada escolar distinguimos:**

- a) la Jornada Completa que cubre dos turnos para los alumnos (8 horas reloj diarias) y

b) la Jornada Extendida en la que el tiempo de la extensión es variable en los distintos programas pero que no alcanza a cubrir otro turno de escolarización, (estableciéndose, por lo general, una jornada de 6 hs. ó 7 hs. diarias si incluye comedor).

**2) respecto de la organización curricular a trabajar en los talleres:**

a) prioridad de los contenidos 'básicos' o 'prioritarios' (Lengua y Matemática en primer lugar y Ciencias Naturales y Sociales en este orden).

b) combinación de contenidos de áreas curriculares y de áreas especiales (Educación Física, Música, Expresión Artística) e incorporación de la enseñanza del Inglés como idioma extranjero y la Informática.

c) incorporación de otros saberes organizados en diversos talleres que reconocen distintas tradiciones de presencia en las escuelas: radio, ajedrez y también aquellos ligados a enfoques que provienen de la tradición de las escuelas de 'artes y oficios', tales como huerta y carpintería.

**3) respecto de su carácter sistemático:**

a) JE de carácter obligatorio;

b) JE de carácter optativo;

**4) respecto de la organización de los tiempos diarios y semanales de la JE:**

a) tener en cuenta las edades de los alumnos del nivel;

b) determinar tiempo para el trabajo de planeamiento y articulación de los equipos docentes.

La JE en Río Negro combina y cambia enfoques en el marco de esta tipología de carácter general que, como hemos explicado y retomamos en estas conclusiones, son recomendaciones y definiciones tomadas en el ámbito de los consultores del BID para los programas focalizados de combate a la pobreza en el sector educación.

El BID es el organismo que financia, monitorea y controla la política de JE en la provincia de Río Negro.

Su protagonismo como agente político, no sólo financiero, en políticas de JE (en el país y en la región) a partir de los primeros años del 2000, tiene que ser puesto en relación con "el giro en el neoliberalismo hacia el Estado 'regulador' (en defensa de los mercados) y hacia lo social" (PUELLO SOCORRAS y GUNTURIZ, 2013, p. 36).

Tanto el BID como el BM, en el marco de las diferentes versiones que ha adoptado el consenso de Washington frente a las resistencias y luchas de sectores y pueblos atacados por la ortodoxia neoliberal del Consenso de 1989, adoptan un enfoque neoliberal de corte heterodoxo, que incluye las cuestiones sociales. Para seguir manteniendo la hegemonía a partir de 1998 y reforzando posiciones en 2001, estos Organismos se erigen como actores fundamentales y rectores de programas 'de lucha contra la

pobreza' a aplicar en los países de América Latina y el Caribe, desde un enfoque de capital humano.

Participando del impulso de los programas de TCR, "estrategias claves de las políticas sociales en el neoliberalismo contemporáneo (para gestionar) las resistencias sociales y las respuestas políticas contrahegemónicas", (PUELLO SOCORRAS y GUNTURIZ, 2013, p. 31), el BM y el BID incorporan la cuestión social en el diseño y en la prescripción de las políticas sociales para la región.

El BID propone cuatro grupos de acciones destinadas al desarrollo social enmarcadas en los principios de inversión en capital humano, gestión de riesgos y focalización en los más pobres. Una de las acciones es la de orientar reformas en salud, educación y vivienda hacia las necesidades específicas de la población y es en este marco en el que se analiza la política de JE en Río Negro y la actuación del BID en su diseño, monitoreo y en las prescripciones y condiciones que impuso, ubicando al PNUD y a la OEI como agencias de evaluación financiera, administrativa y pedagógica respectivamente.

Desde una definición de pobreza más exhaustiva que considera la condición económica de falta de ingresos y las necesidades básicas insatisfechas e incluye la falta de capacidades y de oportunidades para cambiar estas condiciones, la JE (como otras políticas), es promovida como una estrategia de política social y educativa para fomentar los activos de los sectores vulnerables.

Ubicamos entonces a la Política Educativa de JE, en un contexto en el que:

El BM y el BID han consolidado su hegemonía en el establecimiento de la cuestión social, al particularizar esta última en la problemática de la pobreza, entendida a su vez como la carencia de activos y oportunidades, cuya resolución puede encontrarse en la inversión en el capital humano de los pobres (PUELLO SOCORRAS y GUNTURIZ, 2013, p. 53)

Como hemos señalado el BID es el organismo que financia, toma decisiones políticas que han incluido como se ha explicado en capítulo III y corroborado en el capítulo IV, desde el modelo de refuncionalización y ampliación de las escuelas, hasta el perfil pedagógico de los talleres en la JE.

En el caso de la Política de JE en la provincia de Río Negro el BID destaca los objetivos de equidad y calidad que se logran (según el Banco):

- 1) focalizando las acciones de 'provisión' educativa en la JE en los sectores más pobres y vulnerables, con NBI y en matrículas escolares con indicadores de repitencia y sobre-edad, a los efectos de distribuir más equitativamente las oportunidades.
- 2) aumentando las horas de clase y focalizando el trabajo docente en el mejoramiento de los logros académicos de los niños con bajo rendimiento, a los efectos de equiparlos con sus pares que provienen de familias de mejores ingresos.

3) promoviendo aprendizajes significativos para que estos niños puedan adquirir el capital social y el capital humano que les permita incorporarse a un mundo laboral globalizado.

La JE, desde el BID y los funcionarios de la administración de gobierno provincial es estimada como política educativa orientada a la reducción de la pobreza. Desde esta concepción ideológica se inscribe en las políticas sociales del nuevo neoliberalismo (social-neoliberalismo, neoliberalismo de la tercera vía) que, como el 'viejo / ortodoxo' neoliberalismo, interpreta la problemática de la pobreza y consecuentemente la desigualdad social, desde sus manifestaciones y sus límites, ocultando o pretendiendo ocultar su núcleo estructural. Habiendo identificado el contexto de influencia y situándonos en el ámbito de la política como texto en Río Negro concluimos en sostener que el análisis y comparación de las normativas del período y las narrativas de los entrevistados han permitido identificar dos momentos de la Política de Jornada Extendida:

a) Un primer momento desde su inicio en 2006 hasta la firma del préstamo con el BID que se identifica como de libertad, de autonomía institucional. Los discursos gubernamentales de presentación de la Política enfatizaron el atributo de autonomía para "soñar la escuela desde la misma escuela y sus actores", para "construir la escuela que quisieran para sus hijos". La búsqueda de la obtención del consenso priorizó un núcleo de reivindicación histórica del movimiento de defensa de la escuela pública, la autonomía institucional combinado con la apelación de los vínculos sociales más primarios y profundos –escuela que quisieran para sus hijos– y la posibilidad de realizar deseos "soñar", términos asociados a la utopía, a la posibilidad de ser protagonistas de una construcción de nuevo tipo.

Los documentos oficiales estructuraron la propuesta de Jornada Extendida sobre la necesidad y posibilidad de repensar la organización de la escuela y el empleo del tiempo escolar (para) lograr la Inclusión Educativa (mediante) la innovación educativa y respetando la estabilidad docente.

Se trata de discursos y de promesas diferentes respecto de los de la década de 1990. Ya no se convoca a profesionalizarse, lograr eficiencia y calidad y compensar en aras de la equidad, sino a volver a pensar, construir, incluir con la tranquilidad de las garantías respecto de la estabilidad docente, trayendo en la primera década del siglo XXI los reclamos, reivindicaciones y propuestas que la docencia rionegrina planteó y desarrolló, en el corto tiempo de protagonismo y participación en reformas educativas de democratización de la educación pública.

Los discursos no estuvieron acompañados por medidas concretas de debate democrático y participativo de la política para construir consenso legítimo, 'acuerdo entre'.

Interpretamos que se ha obtenido 'consentimiento, 'acuerdo con' (THERBORN, 1987) apelando a sentimientos, deseos y recuerdos respecto de reclamos y prácticas reivindicadas.

b) Un segundo momento de implementación efectiva de la política ya obtenido el crédito del BID, en el que las regulaciones combinan la lógica del modelo pos-burocrático de regulación por resultados con la reactualización de la reglamentación, aplicada fundamentalmente a la prescripción de un modelo de planificación de proyectos centrado en criterios, actividades, tiempos y responsables de la evaluación y al tipo de talleres que las escuelas podían implementar.

En esta segunda etapa de la política se organiza y fortalece una burocracia centrada en el control de las escuelas, sus proyectos y talleres mediante una estructura de funcionarios y técnicos que operan en los niveles de la administración central, regional y en relación indirecta y directa con las escuelas. La organización de Comisiones Centrales y Regionales de Evaluación y la figura de los 'referentes pedagógicos' expresan la organización de una estructura de control que combina centralización ejecutiva y desconcentración jerárquica.

En síntesis, identificamos un período inicial poco reglamentado e interpretado como posibilidad para crear e innovar por los docentes y un segundo período caracterizado por la formalización del control sobre escuelas y docentes de JE en el que se instalan en la provincia los consultores del BID.

Ubicadas las dos etapas, de presentación y de regulación efectiva de la política, destaquemos sus características, contenidos y objetivos.

Si el objetivo 'hecho público' fue repensar la escuela, ampliar la jornada escolar para lograr incluir a los sectores vulnerables, el objetivo real fue acceder a financiamiento externo necesario a la preparación y consolidación de la continuidad del partido en el gobierno.

Es el objetivo del realismo político el que marca las condiciones y características de la Política de Jornada Extendida que exponemos a continuación:

- 1) una selección discrecional de las escuelas, bien por afinidades político partidarias, bien por disposición de directivos convencidos de las oportunidades que iba a brindar la modalidad y que los niños de sus escuelas necesitaban. En los dos casos se podía 'mostrar' disposición para implementar la política;
- 2) una modalidad de implementación por agregación de escuelas sin infraestructura adecuada, sin financiamiento genuino y sin política específica de formación y capacitación para enfrentar la nueva organización y modalidad escolar. Respecto del financiamiento no se ha podido acceder a los presupuestos ejecutados a los efectos de conocer su distribución y aplicación efectiva;

3) la Jornada Extendida se configura en un modelo de organización escolar que definimos como 'modelo de organización agregada a la jornada simple'. La organización de la Jornada Simple en grados, ciclos, espacios, tiempos y división del trabajo y de las responsabilidades no se modifica, se le adiciona un 'servicio de asistencia alimentaria' y 'talleres que desarrollan proyectos' en contraturno, en síntesis una organización superpuesta por adición que no modifica la institucionalidad de base de la escuela primaria;

4) la agregación de carácter pedagógico es el Taller que desarrolla un Proyecto. Respecto del Taller, las Resoluciones y documentos oficiales sólo regulan el número de talleres que corresponde a cada ciclo en relación con el número de la matrícula escolar, ubican al taller de Inglés como obligatorio para los cuatro últimos años de la escuela primaria, y en la etapa de regulación reglamentada prescriben su estrecha vinculación con las 'áreas curriculares'. Sólo en un documento titulado 'Directiva de la Dirección de Nivel Primario (2006) se hace referencia a la función de los talleres, "apoyar lo curricular a través del juego" (sic).

No se ha encontrado documentación probatoria de previsiones y criterios para el financiamiento de los talleres. Sólo como ejemplo de la 'prioridad' asignada por la política al nuevo espacio pedagógico de la JE, señalamos que en marzo de 2007 fueron transferidos \$ 43.750 a las 10 escuelas incorporadas, para financiar un total de 61 talleres. No conocemos los criterios de asignación, pero el monto medio recibido por cada taller estuvo en el orden de \$717 para el trabajo del año lectivo (Resolución 388/07) y no se han hallado otras resoluciones de este tenor;

5) los Proyectos en la regulación estatal, son iniciativas personales que se presentan a evaluación para su selección, y deben considerar dos años de duración. El sujeto cuyo proyecto es seleccionado es contratado en carácter de interino condicional por un año y su continuidad para completar el segundo año del proyecto, depende de la medición de su desempeño. Los talleres son puestos de trabajo precario, asignados previa evaluación y sujetos a contrato anual. Como hemos indicado precedentemente el formato de plan de proyecto se regula indirectamente mediante procedimientos de evaluación de los mismos, situación que es demostrativa de un procedimiento de reglamentación de un plan didáctico, característico de la regulación burocrática pero sin posibilidades de interpelación, apelación, acuerdo y control por parte del profesional de la educación. Se trataría entonces, atendiendo los desarrollos de Barroso (2006), de una regulación más flexible en la definición de los procesos y rígida en la evaluación de la eficiencia y la eficacia de resultados. En este caso se ha podido apreciar que operó con carácter reglamentario por el modelo prescriptivo adoptado en el contexto jurisdiccional y atendiendo las huellas de regímenes autoritarios y neoliberales.

En síntesis, como hemos señalado en el capítulo III y considerando el período 2006-2012, es una política 'a término', consagrada mediante normativas menores y sin formalización de garantías jurídicas respecto de su continuidad y de las condiciones, medios y recursos que hagan efectivo el ejercicio del derecho a la educación. Permanece y se modifica parcialmente con carácter de 'experimental', la primacía la tienen estructuras centralizadas de control sobre las escuelas y sobre el personal docente, subordinando por omisión las dimensiones de la organización institucional y el trabajo pedagógico en las escuelas. Su formulación resulta en una organización de la extensión de la jornada escolar por agregación inconexa de talleres, sobre distinciones pedagógicas poco rigurosas entre aula y taller y con efectos de fragmentación de espacios de integración y de experiencias escolares.

Interpretamos que estas características participan de un enfoque político educativo basado en las teorías no conflictuales que enfatizan, como una cuestión de eficacia técnica, la formalización del ajuste entre los diferentes actores para lograr los objetivos deseados procurando un equilibrio social óptimo. Predomina entonces un enfoque a-político que no reconoce que la elaboración y la aplicación de reglas es una disputa social sujeta a intereses y valores en la que siempre está presente el conflicto.

## **LA POLÍTICA DE JORNADA EXTENDIDA EN LAS ESCUELAS**

Destacamos en estas conclusiones dimensiones que, sistematizadas atendiendo los cinco casos estudiados nos permiten establecer algunos patrones de regularidad respecto de la política en las escuelas y de la política de las escuelas.

1) La Jornada Extendida se ha organizado según las específicas posibilidades de espacios edilicios y de número de matrícula y admite distintas interpretaciones. Respecto de la organización aula y taller hay continuidades respecto de los horarios en que asistían los alumnos a los grados de la Jornada Simple y asisten a los talleres en el turno contrario, excepto en uno de los casos. La Jornada Extendida se ha interpretado según estricta adecuación a las resoluciones (38 horas semanales para los alumnos con talleres de lunes a viernes) y según la distinción entre Jornada Extendida y Completa que realizan directivos y docentes. En este último caso entienden que los alumnos de Jornada Extendida no deben concurrir todos los días a los talleres.

Otra distinción es la de Jornada Extendida 'Completa' y Jornada Extendida 'Incompleta', elaborada atendiendo el número de talleres necesarios para que los niños asistan diariamente y la carga horaria fijada por normativa. Los casos que funcionaron y el que funciona 'fuera' de la normativa, no han sido objeto de 'ajuste' por parte de las

autoridades, pues no se ha garantizado ni la infraestructura, ni los puestos docentes necesarios para 'cumplir' con la norma.

2) La Política sin financiamiento, sin previsión y construcción de la arquitectura escolar necesaria, obligó a directivos y docentes a elaborar distintas estrategias de readecuación de espacios, de organización de tiempos y actividades. Hemos descubierto una multiplicidad de 'arquitecturas e ingenierías organizacionales' de tiempos y de espacios, ensayadas, puestas a prueba, cambiadas hasta encontrar la que permita que los niños permanezcan más tiempo en la escuela. El financiamiento para los talleres ha sido y es escaso, discontinuo, no hay voluntad política para trabajar con las escuelas presupuestos y proyectos como tampoco han tenido participación en la 'refuncionalización y ampliación' de los edificios escolares. Han sido funcionarios, profesionales y expertos del BID los que han decidido qué y cómo modificar la 'infraestructura escolar'. Como hemos analizado se readecuaron espacios existentes, y en el SUM funcionan los comedores, criticados por los directivos. Los patios externos tienen tierra (en la Patagonia ventosa), los chicos están 'encerrados' en la escuela durante los largos y crudos inviernos de la Meseta sin espacios cubiertos que les permitan jugar. Y si el objetivo es incluir el 'lugar' de la inclusión es medular para este objetivo.

La política que propone estar más tiempo en la escuela con más actividades y proyectos se ha desentendido del bienestar de los chicos al no planificar una arquitectura como conjunto escolar de espacios internos, externos, sitios de recibimiento, de reuniones, de descanso, de lecturas, de talleres, según las geografías, los climas, la cultura del lugar (CHIURAZZI, 2007). Señala esta autora que el SUM es un invento para resolver actividades grupales y este 'invento' en la lógica de los funcionarios provinciales y los técnicos y expertos del BID ha sido la 'solución' para comer, hacer deportes, actos escolares, etc., con mesas que se ponen y se sacan. Han 'impuesto' no sólo un trabajo pesado al personal de servicio sino que han formateado un espacio que debía estar pensado para compartir, conversar, en un sitio más cercano al modelo de las instituciones totales que a la escuela pública. Y al problema del espacio se le suma el del tiempo acelerado de una hora para pasar: del grado o taller a la higiene previa, almorzar, efectuar la higiene posterior, descansar sin lugar adecuado y volver al aula o taller. Las escuelas requieren de un conjunto escolar que tenga un comedor en el que se puedan reunir los pequeños grupos para compartir, gimnasios con piso de madera, salón para el teatro, los títeres, los actos escolares, los juegos grupales y patios donde no se lastimen los chicos.

Respecto de los recursos señalemos que las dos escuelas incorporadas al Programa Nacional PIIE son las que manifiestan tener recursos suficientes y variados para la JE.

3) Respecto de los Talleres se han podido organizar con docentes de la misma escuela y, en el caso de la Meseta con idóneos. Los Talleres de Inglés obligatorios, están a cargo de idóneos con distintas experiencias. La regulación estatal no ha estimulado la incorporación de profesores en lengua inglesa ni ha dejado la opción a las escuelas de decidir la enseñanza de otra lengua. La distancia entre lo que el mandato estatal ordena y las condiciones materiales y simbólicas de las escuelas para cumplir la orden continúa presente aún cuando asistamos al cambio de administraciones de gobierno y de retóricas sobre la educación pública.

La ambigüedad pedagógica o la falta de pedagogía en la política educativa se traduce en la presencia de distintas interpretaciones respecto del taller y sus funciones: fortalecer aprendizajes, ofrecer más contención, fomentar el aprendizaje de hábitos, promover innovaciones en las formas de aprender, fomentar aprendizajes no tradicionales (idioma y TICs), fortalecer los contenidos de las áreas curriculares; renovar contenidos introduciendo temas de actualidad y de interés de los chicos. Las distintas interpretaciones sobre talleres y proyectos, sus funciones y objetivos se han relevado mediante entrevistas y tomando notas de las exposiciones realizadas por supervisores, directivos y docentes, en un Congreso Provincial en 2013 que reunió a las escuelas públicas de Jornada Extendida, Jornada Completa y Hora Más de la provincia. En un intento de sistematizar las posiciones se advierte que las dos interpretaciones predominantes son: reforzar los contenidos de las áreas curriculares fundamentales (lengua y matemáticas) y fortalecer los contenidos de las áreas curriculares (sin establecer prioridades) mediante actividades lúdicas.

Es en las escuelas más aisladas donde la implementación de la Jornada Extendida necesitó de idóneos, aún cuando la regulación estatal fue afianzando la prioridad del título docente del nivel. Y en este tema se abre un debate que queda planteado sobre, si la extensión de la Jornada Extendida en la escuela primaria se resuelve sólo con docentes titulados del nivel o si necesita de un equipo heterogéneo con nuevos sujetos docentes que se incorporen para aportar saberes y conocimientos específicos considerados relevantes para los niños. Para algunos directivos y docentes la incorporación de agentes de la comunidad local 'oxigena' la práctica pedagógica, para otros resuelve las ausencias de los docentes, criterios pedagógicos extendidos y criterios pragmáticos están esperando el debate.

4) Otra de las dimensiones para plantear y someter a debate es la de los criterios de agrupamiento de la matrícula escolar en los talleres de la JE. Se han identificado continuidades en tanto el grupo del aula se traslada al taller y también rupturas.

Respecto de las rupturas podemos señalar dos tipos:

a) un tipo de 'ruptura conservadora' fundada o en un criterio de clasificación de rendimientos escolares individuales, o en un criterio de segregación reordenadora de clasificación de la conducta y comportamiento individual y

b) un tipo de ruptura 'reflexiva' fundada en criterios de conocimiento del colectivo docente sobre cada uno de los alumnos y en los intereses de los chicos.

5) Respecto de los controles y la evaluación de proyectos se ha observado que el monitoreo ha sido interpretado como lesivo y autoritario en las Escuelas del Valle. En las escuelas de la Meseta ha habido una interpretación más cercana a la 'enseñanza' y a la 'ayuda' para hacer proyectos, que a la idea de control.

También la figura y la actividad de los 'referentes pedagógicos' tiene interpretaciones diferentes: en las Escuelas del Valle ha sido visible la designación centralizada de docentes que, por su filiación partidaria salieron de las escuelas y pasaron a 'controlarlas'. En la Meseta o bien fue aceptado porque ya estaban trabajando juntos en la zona, o bien fue objetado por venir de otra zona y no conocer las escuelas del lugar.

6) Respecto de los proyectos, si la normativa impulsó la presentación individual para la selección, las escuelas realizaron acuerdos negociados basados en el análisis colectivo del tipo de proyecto necesario, en relación con los intereses de los docentes y/ o idóneos que forman parte de la escuela.

7) La regulación estatal norma la disponibilidad de dos horas reloj semanales para 'reuniones de articulación'. Las reuniones se realizan fuera del horario de la jornada laboral por las distintas situaciones en las que reviste el personal docente (para los maestros talleristas está incluida en su carga laboral, para el maestro de grado de jornada simple y el maestro especial se abona como un plus salarial). Estas reuniones cumplen distintas funciones también: se emplean para analizar la situación de los alumnos; o como reuniones de personal con temas generales. Más vinculadas a la 'articulación' se interpretan como reuniones de articulación contenidos / actividades entre aula y taller y desde una acepción más amplia y vinculada a la práctica pedagógica, se las considera horas para 'diseñar, proyectar, planificar y evaluar' el trabajo pedagógico en conjunto maestros de grado, maestros especiales y talleristas.

Advertimos la presencia de usos tradicionales de un nuevo espacio de reunión, de un uso didáctico limitado a establecer relación contenido / actividad y también la presencia de la construcción de un tiempo de trabajo pedagógico colectivo y no enajenado.

En una síntesis parcial señalemos que en las escuelas se combinan:

a) acomodaciones a la orden estatal limitadas por los espacios, los tiempos, la falta de tiempos de las escuelas para preparar la Jornada Extendida y los grados de

consenso respecto de la modalidad, según continúe el equipo que inició la Jornada o se haya modificado sustantivamente;

b) acomodaciones conservando la tradición de la organización institucional y del trabajo pedagógico y

c) decisiones con niveles de autonomía respecto de la organización y el trabajo en la escuela de Jornada Extendida, producciones de alternativas pedagógicas que se están analizando, fortalecimiento del trabajo de la escuela con otras instituciones de la localidad y fortalecimiento del trabajo docente colectivo.

d) una mayor responsabilidad e intervención del personal de Supervisión y de los equipos directivos en la selección y evaluación de proyectos, en las decisiones respecto de la continuidad o no de los docentes talleristas y una preocupación compartida por la generación de espacios más colectivos de trabajo, de integración del personal docente y también por el excesivo pedido de licencias y las ausencias del personal docente.

e) continúa la preocupación por la 'falta de participación' de las familias y parecen no encontrarse los caminos para resolverlo. También en este tema antagonizan posiciones respecto de las causas del problema: son los padres responsables porque la JE les libera de responsabilidades que quedan delegadas en la escuela o son los docentes que no quieren sumar tiempo para convocarles atendiendo las posibilidades de las familias. Se trata de un problema general, independientemente de la modalidad de la Jornada. Pero en la JE se trata de niños de 6 a 12 años que permanecen 8 horas diarias en la escuela, por tanto el problema de la falta de vinculación adquiere otra dimensión.

## **RECLAMOS Y PROPUESTAS DE LAS ESCUELAS**

La evaluación de la JE por parte del personal docente entrevistado es positiva. Las estadísticas oficiales e institucionales corroboran que en las escuelas de Jornada Extendida hay menos alumnos con sobre-edad, menos repitencia y más matrícula.

La experiencia de estos años ha indicado que no funcionan los proyectos bianuales, que no se pueden sostener por cambios de personal docente, de grupos de alumnos, de pérdida de interés. Hay consenso en considerar que el tipo de proyectos y su duración debe ser establecido en los marcos de la autonomía institucional y que la experiencia indica la conveniencia de planificar subproyectos, proyectos más cortos, articular proyectos con experiencias centradas en temáticas específicas.

Ha ido avanzando la comprensión respecto de 'animarse' a promover cambios en los ordenamientos de tiempos y de espacios, de agrupamientos de alumnos, de una

organización más sistematizada de las horas institucionales para pensar más colectiva e integralmente la escuela y la extensión de la Jornada.

En el Congreso se ha podido advertir que se va conformando una concepción más extendida y por tanto más pública de escuela pública, reflexionando sobre las posibilidades y las bondades de aprendizajes fuera de las aulas y del edificio escolar, de otros tipos de aprendizajes y de modalidades de aprender integrando distintos miembros de las sociedades locales a la escuela. Han expuesto que el taller no es 'una metodología fácil' que necesitan formación y capacitación y que hay que intentar superar la dicotomía Aula / Taller. Como preocupación planteamos que, en una etapa en que las escuelas están avanzando en la evaluación, reflexión de la experiencia de Jornada Extendida, el Ministerio avanza proponiendo la Jornada Completa, especialmente para el tercer ciclo de la escuela primaria (6to y 7mo grado).

Los casos de este estudio han decidido continuar con Jornada Extendida. En el Valle porque consideran que no están las condiciones dadas y porque no es buena la Jornada Completa en el nivel primario de educación. Las escuelas de la Meseta entienden que están en una etapa de transición y que se tienen que preparar para cambiar la modalidad de extensión de la Jornada.

El cambio concierne esencialmente a la jornada laboral de los docentes. En este sentido los argumentos esgrimidos para oponerse a la Jornada Completa son dos:

- a) la cuestión salarial porque inhabilita para hacer doble turno y
- b) la pérdida de libertad respecto de decidir tener sólo un cargo de maestro y / o elegir otro puesto de trabajo docente (en otras dependencias o instituciones).

Como preocupación planteamos que la implementación de la Jornada Completa parece tener los mismos problemas que la política objeto de estudio: implementación en este caso de doble focalización, de escuela y de ciclo; falta de previsión y de organización del espacio escolar necesario para disfrutar de la escuela.

## **PONIENDO LAS HIPÓTESIS A PRUEBA**

### **Sobre las definiciones de la Política y los sectores populares / subalternos**

Una de las hipótesis orientadoras y que debo a los argumentos y reflexiones del Profesor Miguel Arroyo, es considerar que la concepción política respecto del lugar que deben tener los sectores populares en la estructura social, a que pueden aspirar y a que deben renunciar se encuentra en la definición de la política y no en sus destinatarios. En la definición de la política están los 'sectores e individuos vulnerables', un concepto que pone énfasis en los atributos de las personas, familias y sectores sociales que

pueden colocarlos en situaciones de exclusión. Y en esta clave hay que interrogar el concepto de Inclusión en tanto objetivo de la política para estos individuos y sectores. La vulnerabilidad alude a situaciones de riesgo que afectan a individuos, familias y comunidades ante cambios en las condiciones del entorno y se emplea en América Latina para identificar los efectos que las transformaciones económicas, políticas y sociales producidas por el patrón de acumulación basado en la desregulación de los mercados, la flexibilización laboral y la reducción de las funciones sociales del Estado, ha afectado a determinados sectores de la población (LABRUNÉE y GALLO, 2003). Filgueira (2001) en un Seminario de la CEPAL posicionó al concepto de vulnerabilidad como un concepto de tercera generación para analizar situaciones de pobreza y de 'privación', que posibilita (según el autor), superar la dicotomía pobre-no pobre, presente en los enfoques del Sistema de Indicadores Sociales (primera generación), de mediciones de líneas de pobreza / indigencia e Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (conceptos de segunda generación).

Este enfoque de vulnerabilidad social es hegemónico en el contexto de influencia en el que se inscribe la política estudiada. El individuo, familia o sector vulnerable es definido según el resultado de la relación entre la disponibilidad y capacidad de movilización de los activos de los cuales dispone, esto es atributos individuales y familiares y las estructuras de oportunidades de su entorno.

Los 'activos' son definidos como recursos materiales y simbólicos que permiten al individuo desenvolverse en la sociedad entre los que destacamos, por su pertinencia al tema, el capital humano, el nivel educativo y el capital social. La estructura de oportunidades (segundo término de la relación) puede provenir del mercado, del Estado y de la Sociedad. En el enfoque que estamos exponiendo las instituciones estatales deben cumplir un papel central en la conformación de las oportunidades mediante políticas sociales que vertebran procesos de transferencias entre grupos y sectores a través del ofrecimiento de bienes y servicios en 'forma universalista o selectiva'.

Las funciones de las instituciones estatales deben facilitar un uso más eficiente de los recursos que dispone el hogar y el individuo, al mismo tiempo que proveer de 'nuevos activos o regenerar los agotados'. Esta provisión de activos –de capital humano y capital social– es función de la Educación. La Educación ya no 'compensa déficits' sino que "provee oportunidades cuya eficacia depende de la utilidad que muestren los logros educativos obtenibles para una incorporación a trabajos productivos" (FILGUEIRA, 2001, p.12).

En una retórica que recoloca al Estado y reemplaza el concepto de focalización por el de selectividad pero el enfoque continúa siendo conservador, en tanto la vulnerabilidad es un problema individual, familiar o sectorial, de falta de correspondencia entre

recursos y oportunidades. Dicho de otra manera, los pobres continúan siendo responsables de su situación al no lograr movilizar y ajustar recursos a las oportunidades que ofrece el entorno. Si el problema es de adaptación, la educación pública es recolocada como agencia de socialización y formación de potenciales recursos humanos que actúen en el marco de las normas establecidas.

En este enfoque se inscribe la reactualización de la teoría del capital humano como activo individual y la concepción conservadora de capital social entendido como compromiso cívico, respeto por las obligaciones mutuas, y las normas de reciprocidad. Es el capital Social el que facilita la inclusión social de grupos marginales, se adquiere en las instituciones, en las estructuras informales de relaciones, en las relaciones interpersonales y es clave para la cohesión social (CARDOSO DA MOTTA, 2009; GUTIÉRREZ, 2009).

La Inclusión de los Vulnerables es adaptación al orden dominante, y en este marco cabría reflexionar sobre el concepto de educabilidad, en tanto “pone el énfasis en aquellos factores asociados a la pobreza que impiden el aprovechamiento de las oportunidades educativas” (BONAL; TARABINI, 2010, p. 28).

En la definición de la política los sectores subalternos ya no son objeto de acción filantrópica, pero continúan ubicados en la misma posición social de subordinación de la que, quizá puedan moverse un tanto (o retroceder) según su habilidad para mejorar e incorporar recursos, buscar y hacer uso eficaz de las oportunidades.

El objetivo de la Política como señalamos es la Inclusión Educativa de estos sectores. En un sentido amplio se corresponde con políticas educativas que privilegian dos objetivos: fortalecer la integración a la escuela de sectores escolarizados pero con alto nivel de riesgo de abandono y revincular a los que abandonaron la educación formal sin cumplir con la obligatoriedad (FERNÁNDEZ; ALONSO, 2012; BAYCE, 2010; ACEDO, 2008).

La política sólo nombra la Inclusión sin definiciones precisas y sin garantías de medios, recursos y condiciones materiales y simbólicas que la inscriban en la esfera del derecho social a la educación. Como señala Grassi (2008) el campo de la Política Social (y Educativa), produce periódicamente conceptos y nociones que se transforman en categorías clasificatorias y objetivos de políticas. Como ‘palabras’ procuran ser un medio de credibilidad para la política y circulan sin filiación teórico-política y sin contexto con efectos de naturalización. Esto también sucede con la noción de Inclusión Educativa como objetivo de una política ‘progresista’, que se emplea sin ningún compromiso con el análisis de la complejidad causal y estructural de la exclusión y opera con un efecto clasificatorio de denominación e identificación de los ‘excluidos’ a ‘incluir’, ubicando el problema en el sujeto. “Sin una consideración cuidadosa de los

presupuestos que le subyacen, contra las mejores intenciones, las políticas de inclusión social pueden contribuir a reproducir la relación en la cual se constituye el sujeto de la exclusión” (GRASSI, 2008, p. 150).

Y esta naturalización y circulación del término inclusión “ha contribuido significativamente para oscurecer los principios ideológicos (de los programas sociales y educativos que operan en las escuelas) produciendo un discurso que no profundiza en la comprensión de las determinaciones de las desigualdades sociales” (YANNOULAS, 2013, p. 5).

### **Sobre políticas focalizadas y ‘empobrecimiento de la escuela’**

Otra de las hipótesis planteó que las políticas de focalización educativa, diseñadas desde determinadas concepciones de pobreza, de alumno pobre y consecuentemente de una pedagogía de los límites respecto de que y cuanto aprender, pueden tener efectos materiales de ‘empobrecimiento’ de la organización escolar y el trabajo de los docentes.

En la política de JE como regulación estatal, las definiciones analizadas precedentemente se corresponden con una formulación de carácter gerencialista y normativo centrado en criterios de eficiencia, evaluaciones y control (MOREIRA, 2012), en un esquema de evaluaciones guiadas y planificación centralizada (SISTO, AHUMADA, MONTECINOS, 2012).

El núcleo duro de la regulación estatal es la evaluación como modo de ejecutar una política de control que produce una información (BELTRÁN LLAVADOR, 2000, p. 190) en este caso prescriptiva, respecto de qué consignar en el proyecto, sin aportes sustantivos ni relevantes para trabajar en los talleres.

En tanto política que buscó obtener financiamiento externo, continúa comprometida con las características del modelo de Nueva Gestión Pública (NGP) comprometiéndose a gobernar con más economía y eficiencia, proveyendo un servicio de más calidad mediante un programa que garantice eficacia. Parte del préstamo es destinado a hacer más eficiente el Ministerio a los efectos de “ampliar el control político dando más libertad a los gerentes (...) aplicando tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas (LÓPEZ, 2005, p. 74-75) así se asegura una gestión eficaz y la apariencia de neutralidad política.

Los efectos de esta lógica gerencialista de racionalidad tecnoburocrática, empobrece a las escuelas porque les impone ideologías tecnocráticas que impiden pensar el propio sentido educativo, cultural, político y social de la escuela pública y de sus posibilidades si se piensa en clave de alternativa.

Y otra de las posibles causas de empobrecimiento de las escuelas es la ausencia de pedagogía en la política educativa para incluir y ‘repensar la organización de la escuela’

La Jornada se extiende con los talleres y sus proyectos que sólo se nombran y como hemos analizado, la ‘pobreza’ de conocimiento pedagógico y didáctico también se advierte en los documentos de los técnicos que debían contribuir con las escuelas.

Los talleres han sido parte de escuelas de jornada completa. Por lo general, en las áreas rurales, organizados en la lógica del aprendizaje de oficios. Si revisamos el conocimiento disponible, observamos que el taller se define como espacio de construcción de experiencias orientadas a promover la resolución práctica de situaciones a partir de la interacción y reflexión de los sujetos en forma cooperativa (notas recuperadas de clases de didáctica dictadas por la profesora Susana Barco).

Se ha definido como una metodología aula-taller en la que el alumno cambia de rol (respecto del aula tradicional) y se transforma en sujeto activo de su propio aprendizaje. El docente pasa a ser un sujeto más (aventajado si se quiere) en el proceso de aprendizaje. Su tarea es la de acompañar coordinar, y desencadenar (cuando esto no suceda espontáneamente) procesos cognitivos, utilizando para ello el diálogo y el debate (PERKINS, 1997). Para Ander-Egg (1991) el taller es un lugar donde se trabaja, se elabora y se transforma algo para ser utilizado, es una forma de enseñar y sobre todo de aprender, mediante la realización de algo, es un aprender haciendo en grupo. Y no es fácil, como dicen los docentes, la metodología del taller.

Souto (1999) define al taller como:

un espacio de enseñanza donde hay una producción de un objeto con sentido social, el foco está puesto en el saber-hacer, las relaciones grupales y las del docente con el alumno son más horizontalizadas y desde un punto de vista metodológico o técnico, el taller es un instrumento más para la enseñanza. (...) el taller se puede ubicar dentro de los medios técnicos para la enseñanza, pero es algo mucho más complejo que una metodología, es un dispositivo, donde entran en juego un conjunto de variables y dimensiones. (“El taller como dispositivo”. Entrevista a Marta Souto. *Novedades Educativas* N° 102, junio de 1999).

Así como el Taller exige ser estudiado analizado permanente y colectivamente, el Proyecto remite a teorías pedagógicas que ya no se enseñan en la formación docente, como las teorías de John Dewey, William Kilpatrick y los principios de los métodos activos. El Proyecto en la obra de Dewey está asociado a los momentos del método general de enseñanza (identificado con el método general de investigación) y a sus orientaciones didácticas respecto de: que el alumno tenga una experiencia que le genere un interés genuino, que esté presente un problema estimulante para el pensamiento,

que posea la información, que las soluciones sugeridas se le ocurran a él, para hacerlo responsable de desarrollarlas de un modo ordenado y que tenga la oportunidad de comprobar las ideas por sus aplicaciones, para aclarar su sentido y descubrir por sí mismo su valor.” (IBARRA, 1976, p. 144).

El proyecto está asociado al principio de aprender haciendo, uno de los principios fundamentales de los métodos activos. Ha sido Kilpatrick el pedagogo del ‘método de proyectos’ y de la propuesta de distintos tipos de proyectos: de creatividad y de producción; de apreciación y recreación para disfrutar de una experiencia estética; de solución de problemas para dar respuesta a un interrogante intelectual y los proyectos para la adquisición de un aprendizaje específico para la adquisición de determinadas habilidades.

La vaguedad, la falta de rigor científico de la política educativa empobrece la organización escolar y la práctica pedagógica. Enfatizamos el ‘barbarismo’ de un discurso que nombra aquello que ha estado presente en la historia de la organización de la escuela pública en Argentina y que remite a teoría pedagógica, una historia de la educación y una historia de las ideas pedagógicas que hace más de cuatro décadas dejaron de formar parte del currículum de formación docente y estas groserías de la política empobrecen la escuela y responsabilizan a los docentes. Una de las preocupaciones presentes es precisamente el taller, el proyecto y cómo hacer que los padres valoren los talleres así como valoran el aula.

Esta situación produce tensiones y conflictos que son causadas por una política dirigida a los vulnerables, sin preocupación por asegurarles una escuela relevante. Los impedimentos objetivos para poner en debate la organización y el contenido de la práctica pedagógica en el aula, en el taller, en la elaboración y desarrollo de proyectos, son consecuencias de un modelo de adición de tiempo escolar pensado para los pobres a los que se les provee aprendizajes curriculares, asistencia alimentaria, actividades de refuerzo de aprendizajes y saberes necesarios (inglés y TICs) para proveer de nuevos activos y oportunidades.

La regulación estatal no tiene potencialidad para cambiar el patrón configurado por la focalización neoconservadora de la década de 1990. Pero donde se han observado las posibilidades y los deseos de construir una escuela pública relevante, en la que la praxis reflexiva conquiste el lugar necesario para darle el estatuto de esfera de derecho social, de participación democrática, y reconocimiento de la igualdad en la diversidad es en las escuelas públicas, en la práctica política que están probando, ensayando y arriesgando.

Y esta es la tesis que sustentamos. Hay continuidades respecto de los modelos gerencialistas y las racionalidades técnicas en el diseño de las políticas, hay cambios de

retóricas pero subyacen concepciones conservadoras de pobreza y al mismo tiempo hay cambios culturales, recuperaciones de núcleos de buen sentido respecto de la escuela pública y, sobre todo en los casos analizados, una genuina y sensible preocupación por los niños como sujetos de derecho.

Por esto la educación es derecho social a ser conquistado y exigido en la lucha colectiva y cotidiana, adentro y afuera de la escuela y debe ser una política sustentada en el principio de universalidad, pues “es el que mejor contempla y exige la relación entre políticas públicas y derechos sociales (...)” (PEREIRA, 2012).

Y el ejercicio del derecho requiere de una Escuela Justa, la escuela de la cultura común, en la que “las dimensiones éticas de la educación se convierten en un bien de justicia” (DUBET, 2005, p. 17). Una escuela que amplíe horizontes enseñando y practicando el derecho al reconocimiento para que la “gama de valores, lenguas, culturas, que cada vez más se ven autorizadas a hablar, a presentarse (...)” (OLIVEIRA, 2009, p. 24) hablen y sean oídas en las escuelas públicas en las que prime la igualdad como criterio de justicia.

Hemos inscripto la mirada y la interrogación en el campo de la teoría crítica, en la concepción de Educación como Derecho Social, sin renunciar a la lucha por un por-venir en el que tenga lugar:

Un modelo de Política de la Igualdad, dice que una sociedad justa presupone que en ella sea posible asegurar no sólo los derechos y libertades subjetivas de acción, sino también las condiciones materiales elementales para poder hacer un uso efectivo de esos derechos y libertades. (CORTÉS RODAS, 1999, p. 163).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAL MEDINA, J. M. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina: un nuevo paso hacia la inclusión social. KLIKSBURG, B. (Comp.). **América Latina frente a la crisis**. Argentina: Sudamericana / PNUD, 2011. p. 115-126.
- ABRAMOVICH, V.; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Trotta, 2002.
- ACUÑA, C. (Comp.). **La nueva matriz política argentina**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1995.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. Estudio Introductorio. En: AGUILAR VILLANUEVA, L. (Comp.). **La implementación de las políticas**. México: Porrúa Grupo Editorial, 1993.
- AIGNEREN, M. La técnica de recolección de información mediante grupos focales. En Revista **La Sociología en sus escenarios** , n. 6, Medellín, Colombia: Centro de Estudios de Opinión / Universidad de Antioquia, 2002. Disponible en: <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/article/view/1611/1264>
- ALIANI, M. Río Negro. **Las finanzas del Estado Provincial: la cuestión salarial y la distribución del ingreso**. Río Negro: CTA, Secretaría de Capacitación, Estudios, Proyectos y Estadística, 2005.
- ALIANI, M.; ALONSO, O.; WELSCHINGER, D. **Políticas públicas entre la crisis y el ajuste fiscal: el caso de la educación en la provincia de Río Negro (1991-1996)**. Viedma: Centro Universitario Regional Zona Atlántica, Universidad Nacional del Comahue, 1999. Mimeo.
- ÁLVAREZ, B. **Autonomía Escolar y Reforma educativa**. Documento del PREAL: Santiago de Chile, 1997.
- ÁLVAREZ, B. y RUIZ CASARES, M. **Génesis y ejecución de las Reformas Educativas en América Latina y el Caribe**. Ediciones Senderos de Cambio-USAID: Santiago de Chile, 1997.
- ANDER-EGG, E. **El Taller una alternativa para la renovación pedagógica**. Buenos Aires: Editorial Magisterio del. Río de La plata, 1991.
- ANSALDI, W. El faro del fin del mundo, la crisis argentina de 2001 o cómo navegar entre el riesgo y la seguridad. En: FUNES, A. (Comp.). **La Historia dice presente en el aula**. Neuquén: Editorial de la Universidad Nacional del Comahue, 2004. p. 15-45.
- ARDITI, B. Los límites del particularismo y la cuestión de los universales. En VITAR, A. (Coord.). **Políticas de Educación**. Argentina: Miño y Dávila editores, 2006. p. 115-141.
- ARENDT, H. **¿Qué es la política?** España: Ediciones Paidós, 1997.

ARGENTINA. **Ley de Educación Nacional N° 26206**. 2006.

ARGENTINA. **Ley de Financiamiento Educativo N° 26075**. 2006.

ARGENTINA. **Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase N° 25864**. 2004.

ARGENTINA. **Ley Federal de Educación N° 24.195**. 1993.

ARGENTINA. Ministerio de Educación de la Nación. **Política Nacional para la ampliación de la jornada escolar en el Nivel Primario**. Más Tiempo, Mejor Escuela. Buenos Aires, 2012.

ARGENTINA. Ministerio de Educación Nacional. **La Educación en la construcción del Proyecto Nacional**: balance y desafíos. Buenos Aires, 2010. Mimeo.

ARGUMEDO, A. **Los silencios y las voces en América Latina**: notas sobre el pensamiento nacional y popular. Buenos Aires: Colihue, Ediciones del Pensamiento Nacional, 1993.

ARROYO, M. La construcción del sistema escolar y del derecho a la educación. En GIMENO, J. (Comp.). **La reforma necesaria**: entre la política educativa y la práctica escolar. Madrid: Morata, 2006. p. 123-153.

ARROYO, M. **Políticas Educativas e Desigualdades**: a procura de novos significados. Mimeo (s/d).

AVILA, O. Reinenciones de lo escolar: tensiones, límites y posibilidades, En BAQUERO, R.; DIKER, G.; FRIGERIO, G. (Comp.). **Las formas de lo escolar**. Argentina: Del estante editorial, 2007. p. 135-151.

BALL, S. Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En NARADOWSKI, M. (Comp.). **Nuevas tendencias en políticas educativas**: estado, mercado y escuela. Buenos Aires: Granica, 2002. p. 103-128.

BALL, S. Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en educación y política educativa. **Revista de Política Educativa**, n. 1, Buenos Aires: Universidad de San Andrés / Prometeo libros, 2009, p. 17-35.

BARBA, C.; COHEN, N. (Ed.). **Perspectivas críticas sobre la cohesión social**. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

BARBEITO, A.; LO VUOLO, R. **La modernización excluyente**. Buenos Aires: UNICEF / CIEPP / Losada. 1992.

BARCO, S. Democracia y educación en las jurisdicciones provinciales: promesas democráticas y políticas regresivas. En RAFART, G.; QUINTAR, J.; CAMINO VELA, F. (Comp.). **20 años de Democracia en Río Negro y Neuquén**. Neuquén: Editorial de la Universidad Nacional del Comahue, 2004. p. 301-318

BARCO, S. Reforma Educativa y reestructuración del gobierno de la educación en la Provincia de Río Negro. **Revista de Educación Espacios en Blanco**. Serie Indagaciones. Núcleo de Estudios Educativos y Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Argentina, n. 15, p. 59-88, 2005.

BARCO, S. **Límites y posibilidades de la participación en los Consejos de Escuela**. Un estudio de caso en la provincia de Río Negro. Tesis para optar al grado de Magíster en Política y Gestión de la Educación. Directora Dra. María Teresa Sirven. Maestría en Política y Gestión de la Educación. Departamento de Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de Luján. Directora Lic. Susana Vior. Defendida en abril de 2004.

BARCO, S.; MANGO, M. Bases constitucionales y legales de la educación en la provincia de Río Negro. En VIOR, S. (Dir.). **Estado y Educación en las provincias**. Madrid: Miño y Dávila Editores, 1999.

BARRIENTOS, A. Dilemas de las Políticas Sociales Latinoamericanas. En **Revista Nueva Sociedad**. Caracas, n. 239, p. 65-78, mayo - junio de 2012. Disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org).

BARROSO, J. O Estado, a educacao e a regulacao das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005

BARROSO, J. (Org.). **A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores**. Coimbra: EDUCA / Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006.

BASUALDO, E. **Sistema Político y Modelo de Acumulación en la Argentina**. 3. ed. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/FLACSO, 2002.

BASUALDO, E. **Sistema Político y Modelo de Acumulación**. Tres ensayos sobre la Argentina actual. Buenos Aires: Editorial Atuel, 2011.

BAYCE, R. Educación Inclusiva: ¿Panacea o aspirina? En LARRECHEA, E.; CHIANCONE, A. **Políticas Educativas en el Cono Sur**. Dimensiones críticas de cambio. Uruguay: Grupo Magro editores, 2010. p. 35-73.

BELTRAN LLAVADOR, F. **La dirección de los centros: crisis y alternativas**. España: Universidad de Valencia, 1996. Mimeo.

BELTRAN LLAVADOR, F. **Hacer pública la escuela**. Santiago de Chile: Editorial LOM, 2000.

BERNETTI, J.; PUIGGRÓS, A. Las Reformas del Sistema Educativo. En: PUIGGRÓS, A. (Dir.). **Peronismo: cultura política y educación (1945-1955)**. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1993. p. 235-291.

BLOCH, M. **Introducción a la historia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.

BOBBIO, N. **Liberalismo y Democracia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Diccionario de Política**. México: Siglo XXI Editores, 1991.
- BOISIER, S. La descentralización: un tema difuso y confuso. En: NOHLEN, P. (Ed.). **Descentralización, Política y Consolidación Democrática**. Europa - América del Sur. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- BONAL, X.; TARABINI, A. (Dir.). **Ser pobre en la escuela**. Habitus de pobreza y condiciones de educabilidad. Buenos Aires: Miño y Dávila editores, 2010.
- BORON, A (), **Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina**. 2. ed. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi, Colección El Cielo por Asalto, 1992.
- BOURDIEU, P. **Cosas dichas**. Buenos Aires: Gedisa, 1988.
- BOURDIEU, P. Describir y prescribir: Nota sobre las condiciones de posibilidad y los límites de la eficacia política. En **Tasenhert** 450, a. 1, n. 3, p. 52-56, 1987. Traducción de E. Tenti Fanfani.
- BOURDIEU, P. et al. **La miseria del mundo**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. **Los herederos**. Los estudiantes y la cultura. Argentina: Siglo XXI Editores, 2003.
- BRASLAVSKY, C. **La Discriminación Educativa en Argentina**. Buenos Aires: FLACSO/Grupo Editor Latinoamericano, 1985.
- BRASLAVSKY, C.; KRAWCZYK, N. **La Escuela Pública**. Cuadernos FLACSO, Buenos Aires: Miño y Dávila editores, 1988.
- BRAVO, H. F. (Comp.). **A cien años de la Ley 1420**. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1985.
- BRAVO, H. F. (Comp.). **La descentralización educacional**. Sobre la transferencia de establecimientos. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1994.
- BUSSO, G. **Vulnerabilidad Social**: Nociones e implicancias de políticas para Latino América a inicios del siglo XXI. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL, 2001.
- BUSTELO, E. et al. **Cuesta Abajo**. Buenos Aires: UNICEF / Losada, 1992.
- CANTERO, G. **Una aproximación a los modelos participativos en educación**. Experiencias provinciales y de la MCBA (Argentina). Programa para el Mejoramiento de los sectores sociales. MCE / BIRF ARG. 88 / 005. Subproyecto N° 5: Mejora y fortalecimiento de la Gestión Educativa. Buenos Aires, 1991. (Mimeo).
- CANTERO, G.; CELMAN, S. **Gestión escolar en condiciones adversas**. Argentina: Santillana, 2001.
- CANTINI, J. L. et al. **Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación**. 2. ed. Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1986.

CARDOSO DA MOTTA, V. Ideologias do Capital Humano e do Capital Social: da integração á inserção e ao conformismo. **Trabalho. Educação. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 549-571, 2009.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependencia y Desarrollo en América Latina**. Ensayo de interpretación sociológica. Argentina: Siglo XXI Editores, 2011.

CASTEL, R. et al. **Desigualdad y Globalización**: cinco conferencias. Argentina: Manantial - Facultad de Ciencias Sociales (UBA), 2001.

CASTEL, R. **Las metamorfosis de la cuestión social**. Buenos Aires: Paidós, 1999.

CASTEL, R. **Las Trampas de la Exclusión**. Argentina: Topía Editorial, 2004.

CASTEL, R.; PÉREZ SOSTO, G. (Coord.). **Robert Castel en la Cátedra UNESCO**: Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre. Buenos Aires: Instituto Di Tella / Cátedra UNESCO / Siglo XXI Editores, 2010.

CAVAROZZI, M. América Latina y la encrucijada democrática de principios del Siglo XXI. Conferencia inaugural del **Seminario Internacional Política educativa y territorios**. Modelos de articulación entre niveles de gobierno. 2 y 3 de octubre de 2008. UNESCO - IPE Sede Reginal Buenos Aires. Argentina, 2008. (Mimeo).

CIFRA (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina); Central de Trabajadores de Argentina (CTA). **Informe de Coyuntura** N° 12. Abril 2013. (Mimeo).

CHIURAZZI, T. Arquitectura para la Educación. Educación para la arquitectura. En BAQUERO, R.; DIKER, G.; FRIGERIO, G. (Comp.). **Las formas de lo escolar**. Argentina: Del estante editorial, 2007. p. 45-58.

CLEMENTINO, A. **Trabalho Docente e Educação em tempo Integral**: um estudo sobre o Programa Escola Integrada e o projeto Educação em Tempo Integral. 2013. 186 fs. Disertación (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

COELHO, J. S. **O Trabalho Docente na Escola Integrada**. 2011. 213 fs. Disertación (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

COHEN, L.; MANION, L. **Métodos de Investigación Educativa**. Madrid: La Muralla, 1990.

COHEN, G. Vuelta a los principios socialistas. En GARGARELLA, R.; OVEJERO, F. (Comp.). **Razones para el socialismo**. Barcelona: Paidós, 2001.

CONNELL, R. W. **Escuelas y justicia social**. Madrid: Morata, 1997.

CORAGGIO, J. L. Las nuevas Políticas sociales: el papel de las Agencias Multilaterales. En PEÑALBA, S.; ROFMAN, A. (Comp.). **Desempleo estructural**,

**pobreza y precariedad.** Coordinadas y estrategias de política social en la Argentina y América Latina. Buenos Aires: CEUR-Ediciones Nueva Visión, 1996.

CORAGGIO, J. L. **Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación.** Rei Argentina - Instituto de Estudios y Acción Social. Buenos Aires: Aique Grupo Editor, 1996.

CORAGGIO, J. L. Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción? En CORAGGIO, J. L.; TORRES, R. M. **La Educación según el Banco Mundial.** Un análisis de sus propuestas y métodos. Argentina: Miño y Dávila editores, 1997. p. 11-68.

CORTÉS RODAS, F. **De la política de la libertad a la política de la igualdad.** Un ensayo sobre los límites del liberalismo. Colombia: Siglo del Hombre Editores. Universidad de Antioquía. 1999.

CUCUZZA, H. R. El Sistema Educativo Argentino. Aportes para la discusión sobre su origen y primeras tentativas de reforma. En HILLERT, F. et al. **El Sistema Educativo Argentino.** Antecedentes, formación y crisis. Buenos Aires: Cartago, 1985. p. 103-137.

DANANI, C. Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto. En HINTZE, S. (Coord.). **Políticas sociales:** contribución al debate teórico-metodológico. Buenos Aires: CEA/UBA, 1996. p. 21-38.

DANANI, C. (Comp.). **Política Social y Economía Social.** Debates fundamentales. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/OSDE/Altamira, 2004.

DANANI, C.; LINDENBOIM, J. Trabajo, política y política social en los '90: ¿hay algo particular en el caso argentino? En Lindenboim, J.; Danani, C. (Coord.). Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada. Buenos Aires: Biblos, 2003.

DE IPOLA, E. (Comp.). **La crisis del lazo social.** Durkheim, cien años después. Buenos Aires: Eudeba, 1998.

DUARTE, N. Uma crítica da relação entre educação y pobreza. En YANNOULAS, S. C. (Coord.). **Política Educacional e Pobreza.** Múltiplas Abordagens para uma Relação Multideterminada. Brasília: TEDIS, 2013. p. 67-86.

DUBET, F. **La escuela de las oportunidades.** ¿Qué es una escuela justa? España: Gedisa, 2005.

DUHAU, E. Política Social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación. En: ZICCARDI, A. (Comp.). **Pobreza, desigualdad social y ciudadanía:** los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 311-326.

DUVERGER, M. **Métodos de las Ciencias Sociales.** Barcelona: Ariel Sociología, 1996.

ELICHIRY, N. (Comp.). **Políticas y prácticas frente a la desigualdad educativa.** Tensiones entre focalización y universalización. Buenos Aires: Noveduc Libros, 2011.

- FALAPPA, F., SOPRANO, G. El Estado moderno en América Latina: el ideal metropolitano y sus realizaciones periféricas. En FORCINITO, K. et al. **Estado y política en la Argentina actual**. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005. p. 9-20.
- FELDFEBER, M. Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos. En FELDFEBER, M. (Comp.). **Autonomía y gobierno de la educación**. Perspectivas, antinomias y tensiones. Buenos Aires: Aique, 2009.
- FELDFEBER, M.; SAFORCADA, F. **La Educación en las Cumbres de las Américas**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2005.
- FELDFEBER, M.; GLUZ, N. Las Políticas Educativas en Argentina: Herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". En **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, 2011. Disponible en <http://www.cedes.unicamp.br>.
- FELDFEBER, M. La Reforma Educativa en Argentina: Un modelo de privatización de las crisis. En **Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación**, Buenos Aires, a. X, n. 20, Miño y Dávila Editores, 2002.
- FELDFEBER, M.; ANDRADE OLIVEIRA, D. (Comp.). **Políticas Educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones**. ¿Nuevos sujetos? Buenos Aires: Noveduc, 2006.
- FERNÁNDEZ AGUERRE, T.; ALONSO BIANCO, C. Dos modelos de Inclusión Educativa: Programa de Aulas Comunitarias y Plan de Formación Profesional Básica en Uruguay (2007-2011). **Revista Uruguaya de Ciencia Política**. Montevideo, v. 21, n. 1, ICP, p. 161-182, 2012.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, I.; ROGERO, J. **Escuela Pública, democracia y poder**. Madrid: Miño y Dávila editores. 2001.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. Iguales, ¿Hasta dónde? Complejidades de la justicia educativa. En GIMENO, J. (Comp.). **La reforma necesaria: Entre la política educativa y la práctica escolar**. Madrid: Morata, 2006. p. 81-93.
- FILGUERIRA, C. **Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social**. Aproximaciones conceptuales recientes. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL, 2001.
- FILMUS, D.; KAPLAN, K. **Educación para una Sociedad más justa**. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional. Buenos Aires: Aguilar, 2012.
- FINKEL, S. "Capital humano": concepto ideológico. En LABARCA, G. et al. **La educación burguesa**. 5ª ed. México, D.F. : Nueva Imagen, 1984.
- FISCHMAN, G. Docencia, globalización y esperanza: más allá del discurso de la redención. En ANDRADE OLIVEIRA, D. (Comp.). **Políticas educativas y trabajo docente en América Latina**. Perú: Fondo Editorial Universidad de Ciencias y Humanidades, 2008. p. 223-240.
- FITOUSSI, J. P.; ROSANVALLON, P. **La nueva era de las desigualdades**. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 1997.

- FLISFICH, A. **Notas acerca de la idea del reforzamiento de la Sociedad Civil**. Materiales para el debate contemporáneo N° 12. Santiago de Chile: CLAEH, 1987.
- FOUCAULT, M. **Vigilar y castigar**. México: Siglo XXI Editores, 1976.
- FRANCIA, M. **Repensando la escuela desde la experiencia**. La ética en la base de la gestión. Uruguay: Grupo Magro Editorial, 2013.
- FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento. Dilemas da justiça na era pós-socialista. En SOUZA, J. (Org.). **Democracia hoje**. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora UnB, 2001. p. 245-282.
- FRIGERIO, G. Inventarios. Argumentos para ampliar lo impensable, En BAQUERO, R.; DIKER, G.; FRIGERIO, G. (Comp.). **Las formas de lo escolar**. Buenos Aires: Del estante editorial, 2007. p. 323-340.
- GAJARDO, M. Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década. Documento N° 15. Santiago de Chile: PREAL, septiembre de 1999. Disponible en: <http://m.preal.org/detalle.asp?det=46>
- GAMBINA, J. et al. **Algunos datos de actualidad acerca de la situación salarial y laboral de los trabajadores asalariados en la Argentina**. Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISYP). 2013. Disponible en: [http://www.fisyp.org.ar/media/uploads/informe\\_-\\_situacion\\_salarial.pdf](http://www.fisyp.org.ar/media/uploads/informe_-_situacion_salarial.pdf).
- GENTILI, P. **Pedagogía de la Igualdad**. Ensayos contra la educación excluyente. Argentina: CLACSO / Siglo XXI Editores, 2011.
- GENTILI, P. El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. En **Revista Archipiélago**, Barcelona, n. 29, 1997.
- GIMENO SACRISTÁN, J. De las reformas como política a las políticas de reforma. En GIMENO, J. (Comp.). **La reforma necesaria**: Entre la política educativa y la práctica escolar. Madrid: Morata, 2006. p. 23-42.
- GIRBAL BLACHA, N.; ZARRILLI, A.; BALSA, J. **Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997)**. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2004.
- GLASER, B.; STRAUSS, A. **El muestreo teórico y El método comparativo constante de análisis comparativo**. Fichas de la cátedra de Investigación y Estadística II. Titular: Dra. María Teresa Sirvent. Buenos Aires: CEFyL / Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 1995.
- GLUZ, N. "Asistir en la escuela", un cambio en los sentidos de "asistir a la escuela". En ELICHIRY, N. (Comp.). **Políticas y prácticas frente a la desigualdad educativa**. Tensiones entre focalización y universalización. Argentina: Noveduc Libros, 2011. p. 59-80.
- GLUZ, N.; ARZATE SALGADO, J. (Coord.). **Debates para una reconstrucción de lo público en educación**. Del universalismo liberal a "los particularismos" neoliberales. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012.

GLUZ, N.; RODRÍGUEZ MOYANO, I. (2013). Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, 21 (21). Disponible en: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1102>. Recuperado el 23 de mayo de 2013.

GOETZ, J.; LECOMPTE, M. **Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa**. Madrid: Morata, 1988.

GOLBERT, L. **De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales**. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010.

GONZÁLEZ CASANOVA, P. **Sociología de la explotación**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

GRAMSCI, A. **Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno**. Cuadernos de la Cárcel I. México: Juan Pablo Editor, 1986.

GRASSI, E. Política, cultura y sociedad: la experiencia neoliberal en la Argentina. En Lindenboim, J.; Danani, C. (Coord.). Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada. Buenos Aires: Biblos, 2003.

GRASSI, E.; HINTZE, S.; NEUFELD, M. R. **Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural**. Buenos Aires: Espacio Editorial, 1994.

GRIJERA, J. (Comp.). **Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)**. Buenos Aires, Argentina: Imago Mundi, 2013.

GUTIÉRREZ, A. El "capital social" en la pobreza: apuesta, medio y resultado de lucha simbólica. En PAVCOVICH, P.; TRUCCONE, D. (Coord.). **Estudios sobre pobreza en Argentina**. Aproximaciones teórico-metodológicas. Villa María, Córdoba, Argentina: Editorial Universitaria Villa María, 2009. p. 27-46.

HALLIDAY, J. **Educación, gerencialismo y mercado**. Madrid: Morata, 1995.

HANS-JURGEN, B. ¿Por qué América latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual. **Nueva Sociedad** n. 239, mayo-junio de 2012, p. 137-150. Disponible en [www.nuso.org](http://www.nuso.org).

HELLER, Á. **Teoría de las Necesidades en Marx**. 3. ed. Barcelona: Ediciones Península, 1998.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R.; FERNÁNDEZ COLLADO, C.; BAPTISTA LUCIO, P. **Metodología de la Investigación**. 2. ed. México: McGraw-Hill, 1998.

HINTZE, S. **Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo**. Conjeturas sobre lo posible. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2007.

HONDERICH, T. **El Conservadurismo**. Un análisis de la tradición anglosajona. Barcelona: Ediciones Península, 1993.

IAIES, G. **Los debates de la política educativa en el nuevo milenio**. Buenos Aires: Aique Grupo Editor, 2011.

IMEN, P. **La escuela pública sitiada**: Crítica de la transformación educativa. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación, 2005.

ISUANI, E.; LO VUOLO, R.; TENTI FANFANI, E. **El Estado benefactor**. Un paradigma en crisis. Buenos Aires: Miño y Dávila / CIEPP, 1991.

JELIN, E. **Los trabajos de la memoria**. España: Siglo XXI Editores, 2002.

KLIKSBERG, B. (Comp.). **América Latina frente a la crisis**. Argentina: Sudamericana / PNUD, 2011.

KRAWCZYK, N.; MALAJOVICH, A. M.; VIOR, S. Aportes para una desmitificación. **Revista Argentina de Educación**, AGCE. Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación. Buenos Aires, a. IV, n. 6, p. 7-16, octubre de 1985.

LAHIRE, B. Cultura escolar, desigualdades culturales y reproducción social. En TENTI FANFANI, E. (Comp.). **Nuevos temas en la agenda de política Educativa**. UNESCO / IIEP. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2008. p. 35-51.

LAUGLO, J. Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación. En PEREYRA, M. (Comp.). **Globalización y descentralización de los sistemas educativos**. Barcelona: Pomares-Corredor, 1996.

LAURELL, A. Para pensar una política social alternativa. En VILAS, C. (Coord.). **Estado y políticas sociales después del ajuste**. Debates y alternativas. Venezuela: UNAM/Nueva Sociedad, 1995. p. 177-191.

LECHNER, N. (Ed.). **Estado y política en América Latina**. 4. ed. México: Siglo XXI Editores, 1986.

LEVÍN, S. La Ciudadanía Social en Argentina: Encuentros y desencuentros con la Política Social. En OSZLAK, O. (Comp.). **Estado y Sociedad**: las nuevas reglas del juego. Vol. 1. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad Nacional de Buenos Aires, 1997. p. 333- 353.

LÓPEZ, N.; GLUZ, N. **Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad escolar en escuelas de contextos desfavorecidos**. Buenos Aires: OEA - IIPE, 2002.

LÓPEZ, A. Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En THWAITES REY, M.; LÓPEZ, A. (Ed.). **Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas**. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005. p. 71-90.

LO VUOLO, R.; BARBEITO, A.; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. **La inseguridad socio-económica como política pública**: transformación del sistema de protección social y financiamiento social en la Argentina. Documento N° 33, Centro interdisciplinario para el estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Buenos Aires, 2002.

MAIDANA, R. Rememorando interioridades del Congreso Pedagógico Nacional. En DE LELLA, C.; KROTSCH, P. (Comp.). **Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas**. Buenos Aires: Sudamericana, 1989. p. 47-51.

MAINARDES, J. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuicao para a análise de Políticas Educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, enero-abril 2006. Disponible en <http://www.cedes.unicamp.br>.

MANCEBO M.; GOYENECHÉ G. Inclusión educativa y gobiernos progresistas en el Cono Sur: una mirada al contenido de programas seleccionados (2005-2010). **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 1-17, 2009

MARGULIS, M.; URRESTI, M. **La segregación negada**. Cultura y discriminación social. Buenos Aires: Editorial Biblos, 1999.

MAROY, C. Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe. En **Sociologie et sociétés**, Montréal, v. 40, n. 1, pages 31-55, 2008. Traducción propia.

MÁRQUEZ, A. **La quiebra del Sistema Educativo Argentino**. Buenos Aires: Coquena Grupo Editor, 1995.

MARQUINA, M.; TRIPPANO, S. El nuevo espacio público y la educación. Autonomía escolar: ¿democratización o privatización? En **Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación**, Buenos Aires, a. VIII, n. 14, Miño y Dávila Editores, 1999.

MARTINIS, P.; REDONDO, P. (Comp.). **Igualdad y educación**. Escrituras entre (dos) orillas. Buenos Aires: Del Estante Editorial, 2006.

MÁS ROCHA, S. M.; VIOR, S. Escuelas secundarias para la contención, una política de los noventa en la ciudad de Buenos Aires. Ponencia presentada en el III Congreso Nacional y I Internacional de Investigación Educativa. Universidad Nacional del Comahue, Río Negro, Argentina, 2003.

MÁS ROCHA, S. M.; VIOR, S. Nueva legislación educacional: ¿nueva política? En VIOR, S.; MISURACA, M. R.; MÁS ROCHA, S. M. (Comp.). **Formación de Docentes** ¿Qué cambió después de los '90 en las políticas, los currículos y las instituciones? Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones, 2009. p. 17-46.

MESSNER, J. **Sociología Moderna y Derecho Natural**. Barcelona: Editorial Herder, 1964.

MIDAGLIA, C. Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. **Revista Nueva Sociedad**, Caracas, n. 239, mayo-junio de 2012, p. 79-89. Disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org).

MIRANDA, E.; SENÉN GONZÁLEZ, S.; LAMFRI, N. **Políticas de Reforma del Sistema Educativo en los '90**. Nuevas configuraciones emergentes a partir de la Ley federal de Educación y su implementación en Córdoba. Córdoba, Argentina: Editorial Brujas, 2003.

MIRANDA, E. Una “caja de herramientas” para el análisis de la trayectoria de la política educativa. La perspectiva de los ciclos de la política (Policy Cycle Approach). En MIRANDA, E.; NEWTON, A. (Ed.). **(Re) Pensar la Educación pública**. Aportes desde Argentina y Brasil. Córdoba, Argentina: Editorial de la FFyL, UNC, 2011. p. 105-126.

MOREIRA HYPOLITO, A. Políticas educacionales y regulaciones del trabajo docente. En ANDRADE OLIVEIRA, D.; FELDFEBER, M.; GARNELO, R. **Educación y Trabajo Docente en el nuevo escenario latinoamericano**: entre la mercantilización y la democratización del conocimiento. Perú: Fondo Editorial UCH Universidad de Ciencias y Humanidades, 2012. p. 17-38.

MUÑOZ, H. Prólogo. KLIKSBURG, B. (Comp.). **América Latina frente a la crisis**. Argentina: Sudamericana / PNUD, 2011. p. 15-19.

NISBET, R. **Conservadurismo**. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

NOSIGLIA, M. C. El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional N° 26206: continuidades y rupturas. **Praxis educativa**, Instituto de Ciencias de la Educación para la Investigación Interdisciplinaria, Facultad de Ciencias Humanas, UNLPam. La Pampa, Argentina, n. 11, 2007, p. 113-138.

NÓVOA, A. Formação de professores e profissão docente. En NÓVOA, A. (Coord.). **Os Professores e a sua Formação**. 2. ed. Portugal: Publicações Dom Quixote Lda., 1995. p. 15-33.

NUN, J. **Democracia** ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos? Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.

O'DONNELL, G. Apuntes para una teoría del Estado. En OSZLAK, O. (Comp.). **Teoría de la burocracia estatal**. Buenos Aires: Paidós, 1985. p. 199-250.

O'DONNELL, G., IAZZETTA, O., VARGAS CULLELL, J. (Comp.). **Democracia, desarrollo humano y ciudadanía**: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2003.

O'DONNELL, G. **Disonancias**. Críticas democráticas a la democracia. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

O'DONNELL, G. **El Estado Burocrático Autoritario**. 2. ed. Buenos Aires: Ed. Belgrano, 1996.

O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. **Transiciones desde un gobierno autoritario**. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2010.

OEI/UNESCO/SITEAL. **Metas Educativas 2021**: desafíos y oportunidades. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina. Buenos Aires: SITEAL, 2010.

OFFE, C. **Contradicciones en el Estado de Bienestar**. España: Alianza Editorial, 1990.

OLIVEIRA, D. A gestão democrática da educação no contexto da Reforma do Estado. En FERREIRA, N. S.; AGUIAR, M. A. (Org.). **Gestão da Educação**. Impasses, perspectivas e compromissos. 3. ed. Brasil: Cortéz Editora, 2001. p. 91-112.

OLIVEIRA, D. Colonialismo, conocimiento y educación: La búsqueda de un pensamiento latinoamericano auto-referenciado. En ANDRADE OLIVEIRA, D.; FELDFEBER, M.; GARNELO, R. **Educación y Trabajo Docente en el nuevo escenario latinoamericano**: entre la mercantilización y la democratización del conocimiento. Perú: Fondo Editorial UCH Universidad de Ciencias y Humanidades, 2012. p. 15-36.

OLIVEIRA, D.; DUARTE, A.; VIEIRA, L. (Org.). **Dicionário Trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: GESTRADO FaE/UFMG, 2010 (CD-ROM) ISBN 978-85-8007-007-1.

OLIVEIRA, D. **Educação Básica. Gestão do trabalho e da pobreza**. Brasil: Editora Vozes, 2000.

OLIVEIRA, D. El trabajo docente y la nueva regulación educativa en América Latina. En FELDFEBER, M.; ANDRADE OLIVEIRA, D. (Comp.). **Políticas Educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones**. ¿Nuevos sujetos? Buenos Aires: Noveduc, 2006. p. 17-31.

OLIVEIRA, D. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-775, 2005.

OLIVEIRA, D. Las reformas educativas y sus repercusiones en el trabajo docente. En ANDRADE OLIVEIRA, D. (Comp.). **Políticas educativas y trabajo docente en América Latina**. Perú: Fondo Editorial Universidad de Ciencias y Humanidades, 2008. p. 17-52.

OLIVEIRA, D. Política educativa, crise da escola e a promoção de justiça social. En: BARTOLOZZI FERREIRA, E.; ANDRADE OLIVEIRA, D. (Org.), **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte: Autêntica. 2009. p. 17-32.

OSZLAK, O. **El mito del Estado mínimo**: una década de reforma estatal en Argentina. IV Congreso Internacional del CLAD: Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, 2000.

OSZLAK, O. Estados capaces: un desafío de la integración. En BLEJMAR, B. (Comp.). **Liderazgo y Desarrollo Sustentable**. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 2003.

OSZLAK, O. Estado y Sociedad: las nuevas fronteras. En KLIKSBURG, B. (Comp.). **El rediseño del Estado**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

OSZLAK, O. Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego. En OSZLAK, O. (Comp.). **Estado y Sociedad**: las nuevas reglas del juego. Vol. 1. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad Nacional de Buenos Aires, 1997. p. 17-32.

- PAIVA, V. **Educación, Bienestar Social y Trabajo**. Buenos Aires: Coquena Grupo Editor, 1992.
- PARADA, M. Educación y pobreza: una relación conflictiva. En ZICCARDI, A. (Comp.). **Pobreza, desigualdad social y ciudadanía**: los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 65-81.
- PAVCOVICH, P.; TRUCZONE, D. (Coord.). **Estudios sobre pobreza en Argentina**. Aproximaciones Teórico Metodológicas. Universidad Nacional de Villa María. Córdoba, Argentina: Editorial Universitaria Villa María EDUVIM, 2008.
- PAVIGLIANITI, N. **Diagnóstico de la Administración Central de la Educación**. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia de la República Argentina, 1989.
- PAVIGLIANITI, N. El Congreso Pedagógico. Testimonio y reflexiones. En DE LELLA, C.; KROTSCH, P. (Comp.). **Congreso Pedagógico Nacional**. Evaluación y Perspectivas. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1989. p. 71-89.
- PAVIGLIANITI, N. **Neoconservadurismo y Educación**. Un debate silenciado en la Argentina del 90. Buenos Aires: Libros del Quirquincho, Coquena Grupo Editor, 1991.
- PAVIGLIANITI, N.; NOSIGLIA, M. MARQUINA, M. **Recomposición Neoconservadora**. Lugar afectado: La Universidad. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 1996.
- PEDRÓ, F.; PUIG, I. **Las reformas educativas**. Una perspectiva política y comparada. España: Paidós, 1998.
- PERAZZA, R. Lo político, lo público y lo educativo. En PERAZZA, R. (Comp.). **Pensar en lo público**. Notas sobre la educación y el Estado. Buenos Aires: AIQUE educación, 2008. p. 43-80.
- PEREIRA, P. Democracia: regime ideal para o exercicio da política social. Entrevista realizada por Graziela Wolfart y Thamiris Magalhaes. **Revista IHU On-Line**, a. XI, n. 373, 12.09.2011. ISSN 1981-8793 (online). Disponible en: [http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4072&secao=373](http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4072&secao=373)
- PEREIRA, P. Porque continuo contra as Políticas Sociais Focalizadas. Réplica a recente matéria sobre o Programa Bolsa família veiculada pelas Organizações Globo. NEPPPOS / CEAM /UnB. Brasilia, 19 de junho de 2012. Disponible en: <http://www.neppos.unb.br/images/publicacoes/pereira-potyara-porque-continuo.pdf>.
- PEREIRA, P. **Porque também sou contra a focalização das Políticas Sociais**. Brasilia: NEPPPOS/CEAM /UnB, 2012.
- PERKINS, D. **La escuela inteligente**. Barcelona: Gedisa, 1997.
- PETERS, S. ¿Es posible avanzar hacia la igualdad en la educación? El dilema de las políticas educativas de la izquierda en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 239, mayo-junio 2012. Disponible en [www.nuso.org](http://www.nuso.org).

PINEAU, P., MARIÑO, M. **El principio del fin**: Políticas y memorias de la educación en la última dictadura (1978-1983). Buenos Aires: Ed. Colihue. 2006.

POPKEWITZ, T. **Modelos de poder y regulación social en Pedagogía**. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1994.

POPKEWITZ, T. La escolaridad y la exclusión social. **Anales de la Educación Común**. Publicación de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, a. 2, n. 4, agosto de 2006. Filosofía política del currículum. p. 78-94.

PORTANTIERO, J. C. **El tiempo de la política**: 1983-2000. Buenos Aires: Temas Grupo Editores, 2000.

POULANTZAS, N. **Estado, poder y socialismo**. 8. ed. México: Siglo XXI Editores, 1991.

PUELLO SOCARRAS, J. F., GUNTURIZ, M. A. ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. En **Política y Cultura**. Revista en línea, n. 40, otoño 2013. p. 29-54. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26728947003>, el 3 de mayo de 2013.

PUIGGRÓS, A. **Imperialismo y Educación en América Latina**. México: Nueva Imagen, 1980.

QUIJANO, A. Don Quijote y los molinos de viento en América Latina. En ARAUJO, C.; AMADEO, J. (Comp.). **Teoría Política Latinoamericana**. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2010. p. 17-41.

RANCIÈRE, J. **El maestro ignorante**. Cinco lecciones sobre la emancipación intelectual. Buenos Aires: Editorial Tierra del Sur, 2006.

REDONDO P. Entre lo social y lo educativo. Notas sobre políticas y prácticas frente a la desigualdad. En ELICHIRY, N. (Comp.). **Políticas y prácticas frente a la desigualdad educativa**. Tensiones entre focalización y universalización. Buenos Aires: Noveduc Libros, 2011. p. 13-42.

RIGAL, L. **El sentido de educar**. Crítica a los procesos de transformación educativa en Argentina, dentro del marco Latinoamericano. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004.

RIQUELME, G. **La educación secundaria antes y después de la reforma**: efectos distributivos del gasto público. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004.

RIVAS, G. La descentralización. Buscando una salida al laberinto analítico. En OSZLAK, O. (Comp.). **Estado y Sociedad**: las nuevas reglas del juego. Vol. 1. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad Nacional de Buenos Aires, 1997. p. 179-190.

ROBLES, A. **La educación Privada en Río Negro**. Antecedentes y actualidad. 2003. Tesis (Licenciatura en Ciencias de la Educación). Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue, Cipolletti, Río Negro, 2003. Dir. Prof. Silvia Barco.

- ROITMAN ROSENMAN, M. **El pensamiento sistémico**. Los orígenes del social-conformismo. México: Siglo XXI Editores, 2003.
- ROSANVALLON, P. **La nueva cuestión social**. Repensar el Estado providencia. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 1995.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J. I. **Metodología de la Investigación cualitativa**. 4. ed. Bilbao: Universidad de Deusto, 2009.
- SADER, E. **Refundar el Estado**. Posneoliberalismo en América Latina. Buenos Aires: CTA / CLACSO, 2008.
- SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-Neoliberalismo**. As políticas sociais e o Estado democrático. Brasil: Paz e Terra, 1995.
- SALAMA, P.; VALIER, J. **Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo**. CIEPP. Buenos Aires: Miño y Dávila. 1996.
- SALES DE MELO, A. Los Organismos Internacionales en la conducción de un nuevo bloque histórico. En WANDERLEY NEVES, L. (Org.). **La nueva pedagogía de la hegemonía**. Estrategias del capital para educar el consenso. Buenos Aires: CEPE (Colectivo de Estudios sobre Política Educacional) / Miño y Dávila Editores, 2009. p. 71-84.
- SALVIA, A. De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas. En BARBA SOLANO, C.; COHEN, N. (Coord.). **Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2011. p. 107-134.
- SÁNCHEZ, J. Ecuador: la búsqueda de una mayor democracia económica. En KLIKSBURG, B. (Comp.). **América Latina frente a la crisis**. Argentina: Sudamericana / PNUD, 2011. p. 83-89.
- SAUTU, R. **Todo es teoría**. Objetivos y métodos de investigación. Buenos Aires: Editorial Lumiere, 2003.
- SAVIANI, D. **Escola e democracia**. 41. ed. Brasil: Autores Associados, 2009.
- SIRVENT, M. T. **Cultura popular y participación social**. Una investigación en el barrio de Mataderos (Buenos Aires). Madrid: Miño y Dávila Editores, 1999.
- SIRVENT, M. T. **El proceso de Investigación, las dimensiones de la metodología y la construcción del dato científico**. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras/ CEFyL. Universidad de Buenos Aires, 1988. Ficha de cátedra.
- SIRVENT, M. T.; LLOSA, S. Jóvenes y adultos en situación de riesgo educativo: Análisis de la demanda potencial y efectiva. En **Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación**, Buenos Aires, a. VII, n. 12, Miño y Dávila Editores, 1998.

SIRVENT, M. T. **Los diferentes modos de operar en investigación social**. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras/ CEFyL. Universidad de Buenos Aires, 1998. Ficha de cátedra.

SOJO, A. La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 91, p. 111-131, 2007.

SOUTO, M. El Taller como dispositivo. Entrevista. En **Revista Novedades Educativas**, Buenos Aires, n. 102, Noveduc, 1999. Disponible en [www.noveduc.com/entrevistas/soutomarta.htm](http://www.noveduc.com/entrevistas/soutomarta.htm)

SUBIRATS, J. ¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social?. Trabajo presentado al X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, 2005. (Mimeo).

SVERDLICK, I. (Comp.). **La Investigación Educativa**. Una herramienta de conocimiento y de acción. Buenos Aires: Noveduc, 2007.

TAYLOR, S. J.; BOGDAN, R. **Introducción a los métodos cualitativos de investigación**. España: Paidós, 1996.

TEDESCO, J. C.; TENTI FANFANI, E. **Las reformas educativas en la década de 1990**. Un estudio comparado de la Argentina, Chile y Uruguay. Buenos Aires: BID/ Ministerios de Educación de la Argentina, Chile y Uruguay / Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, 2004.

TEDESCO, J. C. **Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)**. Buenos Aires: Ediciones Solar, 1986.

TENTI FANFANI, E. Pobreza y Política Social: más allá del neosistencialismo. En ISUANI, E. et al. **El estado Benefactor**. Un paradigma en crisis. Buenos Aires: Miño y Dávila / CIEPP, 1991. p. 89-136.

TENTI FANFANI, E. **Sociología de la Educación**. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

TENTI FANFANI, E. **La Escuela y la Cuestión Social**. Ensayos de sociología de la educación. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2007.

TENTI FANFANI, E. (Comp.). **Nuevos temas en la agenda de política Educativa**. UNESCO / IIEP. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2008.

TEOBALDO, M.; GARCÍA, B. Estado y Sociedad Civil en la conformación y desarrollo del sistema educativo en el territorio nacional de Río Negro (1884-1945). En PUIGGRÓS, A. (Dir.). **La Educación en las Provincias y Territorios nacionales (1885-1945)**. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1993. p. 343-392.

THERBORN, G. **La ideología del poder y el poder de la ideología**. España: Siglo XXI Editores, 1987.

THWAITES REY, M. Tecnócratas vs. punteros: nueva falacia de una vieja dicotomía, política vs. administración. En THWAITES REY, M.; LÓPEZ, A. (Ed.). **Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas**. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005. p. 91-113.

THWAITES REY, M. Estados Nacionales y acumulación global. En THWAITES REY, M.; LÓPEZ, A. (Ed.). **Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas**. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005. p. 43-60.

THWAITES REY, M.; LÓPEZ, A. (Ed.). **Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas**. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.

TIRAMONTI, G. Mutaciones en la articulación Estado - Sociedad. Algunas consideraciones para la construcción de una nueva agenda educativa. En PERAZZA, R. (Comp.). **Pensar en lo público**. Notas sobre la educación y el Estado. Buenos Aires: AIQUE educación, 2008. p. 15-41.

TODOROV, T. **Nosotros y los otros**. 2. ed. México: Siglo XXI Editores, 2000.

TRIPPANO, S. **Educación y Pobreza**: una relación compleja. Rosario-Argentina, 1996. Mimeo.

VAN ZANTEN, A. ¿El fin de la meritocracia? Cambios recientes en las relaciones de la escuela con el sistema económico, político y social. En TENTI FANFANI, E. (Comp.). **Nuevos temas en la agenda de política Educativa**. UNESCO / IIEP. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2008. p. 173-192.

VARESI, G. Modelo de acumulación, dinámica política y clases sociales en la Argentina posconvertibilidad. En GRIGERA, J. (Comp.). **Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)**. Buenos Aires: Imago Mundi, 2013. p. 195-222

VASILACHIS DE GIALDINO, I. (Coord.). **Estrategias de investigación cualitativa**. Buenos Aires: Gedisa, 2007.

VASSILIADES, A. Regulación Social, gobernabilidad y política educacional entre la focalización y la heterodoxia: la propuesta del programa integral para la igualdad educativa. **Revista Educación, Lenguaje y Sociedad**. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de La Pampa, v. 5, n. 5, p. 187-212, 2008. ISSN 1668-4753.

VASSILIADES, A. Políticas educativas, trabajo docente e igualdad: Notas para pensar algunos de sus vínculos. En ANDRADE OLIVEIRA, D.; FELDFEBER, M.; GARNELO, R. **Educación y Trabajo Docente en el nuevo escenario latinoamericano**: entre la mercantilización y la democratización del conocimiento. Perú: Fondo Editorial UCH Universidad de Ciencias y Humanidades, 2012. p. 159-194.

VILAS, C. (Coord.). **Estado y políticas sociales después del ajuste**. Debates y alternativas. Venezuela: UNAM/Nueva Sociedad, 1995.

VILLARREAL, J. **La exclusión social**. Argentina: FLACSO / Grupo Editorial Norma, 1996.

VIOR, S.; WIÑAR, D. Atrapados en la Ley Federal. Continuidad de la Política Educativa. **Le Monde Diplomatic**. Buenos Aires, a. 7., n. 78, dic. 2005.

VIOR, S.; MISURACA, M. R. Conservadurismo y formación de maestros. En **Revista Argentina de Educación**, Buenos Aires, a. XVI, n. 25, AGCE, 1998.

VIOR, S. (Dir.). BARCO, S. (Codir.). **Diagnóstico de la situación de la educación primaria. El caso de las provincias de Río Negro y Neuquén**, Informe Final, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue, Río Negro, 1997.

VIOR, S. (Dir.). **Estado y Educación en las provincias**. Madrid: Miño y Dávila Editores, 1999.

VITAR, A. (Coord.). **Políticas de Educación**. Argentina: Miño y Dávila editores, 2006.

WAINERMAN, C.; SAUTU, R. (Comp.). **La Trastienda de la Investigación**. 3. ed. ampl. Buenos Aires: Lumiere, 2001.

WANDERLEY NEVES, L. (Org.). **La nueva pedagogía de la hegemonía**. Estrategias del capital para educar el consenso. Buenos Aires: CEPE (Colectivo de Estudios sobre Política Educativa) / Miño y Dávila Editores, 2009.

YANNOULAS, S. C. Literatura reciente sobre una Antiga Problemática. En: YANNOULAS, S. C. (Coord.). **Política Educativa e Pobreza**. Múltiplas Abordagens para uma Relacao Multideterminada. Brasilia: TEDIS, 2013. p. 25-65. (a)

YANNOULAS, S. C. (Coord.). **Política Educativa e Pobreza**. Múltiplas Abordagens para uma Relacao Multideterminada. Brasilia: TEDIS, 2013. (b)

YANNOULAS, S. C. Política Educativa e Pobreza. **Politizando**. NEPPPOS / CEAM / UnB. Brasília, año 5, n. 13, p. 4-5, abr. de 2013. (c)

WCEFA (PNUD, UNESCO, UNICEF, BANCO MUNDIAL), **Satisfacción de las Necesidades Básicas de aprendizaje**: Una visión para el decenio de 1990. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo de 1990.

## FUENTES DOCUMENTALES

### 1. 1. Fuentes normativas generales y jurisdiccionales

#### a) Resoluciones del Consejo Provincial de Educación. Escuelas de Jornada Extendida. Provincia de Río Negro. Período 2006-2013

Año 2006: Resoluciones N° 787; 788; 892; 1.366; 1.367; 1.368; 1.370; 1.371; 1.561; 1.562; 2.154 y 2.202.

Año 2007: Resoluciones N° 43; 942; 1.103; 1.163; 1.165; 1.467; 1.558; 1.559; 1.560; 1.572; 1.639; 1.640; 1.642; 1.828; 1.830; 2.029; 2.030; 2.047; 2.048; 2.050.

Año 2008: Resoluciones N° 959; 960; Disposición N° 54 (Dirección de Nivel Primario) y Ley 4.337 del 10 de Julio de 2007 (Legislatura de la Provincia de Río Negro en referencia al Contrato con el BID).

Año 2009: Resoluciones N° 2.362; 2.570; 2.571; 2.572; 2.573; 2.574; 2.575; 2.576; 2.577; 2.578; 2.579; 2.580; 2.581; 2.582; 2.583; 2.584; 2.585; 2.701; 2.790; 2.852; 2.853.

Año 2010: Resoluciones N° 562; 730; 761; 1.262; 1.433; 1.851; 2.330; 2.495; 2.845; 2.846; 2.847; 2.848; 2.954; 3.116; 3.118; 3.166.

Año 2011: Resoluciones N° 13; 14; 22; 24; 248; 250; 284; 588; 808; 1.038; 1.089; 1.098; 2.133; 2.356; 2.364; 2.760; 2.770; 2.771; 3.275.

Año 2012: Resolución N° 1.286.

Año 2013: Resolución N° 35 sancionada el 16 de enero de 2013

#### b) Legislación

Ley de Educación Nacional N° 26.206. Sancionada el 14 / 12/ 2006.

Ley Orgánica de Educación N° 4819. Provincia de Río Negro. Sancionada el 20/12/2012.

#### c) Resoluciones del Consejo Federal de Educación

Resolución N° 79 del 28 de Mayo de 2009 de aprobación del "Plan Nacional de Educación Obligatoria". (Tedesco Ministro de Educación de la Nación y Prof Domingo de Cara, Secretario General del CFE).

Resolución N° 93 del 17 de diciembre de 2009. Aprueba los "Lineamientos Generales de la Gestión Educativa"

#### **d) Documentos Oficiales Ministerio de Educación de Río Negro**

Ministerio de Educación y Derechos Humanos Documento Congreso Nacional y Latinoamericano sobre Ampliación de Jornada Escolar. San Carlos de Bariloche – Octubre de 2013. Con el auspicio de Ministerio de Economía – UPCEFE, BID, Ministerio de Educación Presidencia de la Nación y Legislatura de Río Negro (20 páginas).

Ministerio de Educación Proyecto Escuelas de Jornada Extendida de la Provincia de Río Negro. Pasantías – Visitas Formativas a Escuelas de Tiempo Completo de Uruguay. Río Negro, septiembre de 2010. (5 páginas con Anexo I – Formulario de Postulación).

Ministerio de Educación. Documento “Más y mejor tiempo”. Río Negro 2008 (60 páginas).

#### **e) Documentos Oficiales sobre Préstamo BID**

Préstamo N° 1991/OC-AR. Resolución DE-68/08. Contrato de garantía entre la república Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo. Préstamo a la Provincia de Río Negro. Programa de Jornada escolar Extendida de la Provincia de Río Negro. 15 de Enero de 2009. LEG / SGO / CSC / IDBDOCS: 1430647. (5 páginas)

Resolución DE-68/08. Contrato de Préstamo N° 1991/OC-AR entre la Provincia de Río Negro de la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Jornada Escolar Extendida de la provincia de Río Negro. 15 de enero de 2009. LEG/SGO/CSC/IDBDOCS: 1430661. (15 páginas)

Banco Interamericano de Desarrollo. Esquema de Proyecto Programa Educación Básica Provincia de Río Negro. Argentina. N° AR-L1043. 5 de Abril de 2007. (1 página)

Banco Interamericano de Desarrollo. Documento Conceptual de proyecto (PCD). Argentina. Julio de 2007. (17 páginas)

Banco Interamericano de Desarrollo. Documento no autorizado para Uso Público, Argentina. Programa de Jornada Escolar Extendida de la Provincia de Río Negro (AR-L1043). Propuesta de Préstamo. Documento preparado por el equipo de proyecto integrado por: Martínez, E. (EDU/CAR) Jefe de Equipo; Benasso, N. (CSC/CAR); Albertos, C. (UPC/GCM); Duarte, J. y Cox, C. (SCL/EDU); Winder, N. y Severi, J. (SCL/SPH); Seligmann, J. (CSC/CSC) y Frigerio G. (LEG/SGO). Julio de 2007. (37 páginas)

Banco Interamericano de Desarrollo. Informes de Seguimiento de Progreso. Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo. AR-L1043.

Programa de Jornada Escolar Extendida de la Provincia de Río Negro. Junio de 2011, Noviembre de 2011, Mayo de 2012 y Septiembre de 2012

#### **f) Documentos Generales del BID**

BID. Banco Interamericano de Desarrollo. Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile, 20 de septiembre de 2001.

BID. Banco Interamericano de Desarrollo. Los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe: retos, acciones y compromisos. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, enero de 2004

#### **g) Páginas WEB**

<http://www.rionegro.com.ar/diario>. Recuperado el 28/11/2007)

<http://www.barinoticias.com.ar>. Recuperado 27/11/2007

<http://www.adnrionegro.com.ar/noticias/>. Recuperado el 28/11/2007.

[http://www3.educacion.rionegro.gov.ar/desarro\\_noti.php.tit-1456](http://www3.educacion.rionegro.gov.ar/desarro_noti.php.tit-1456). Recuperado: 28/09/2011

### **1.2. Fuentes documentales institucionales relacionadas con el relevamiento en la Escuela de “Las Chacras”:**

1) Registros Institucionales sobre presentación de Proyectos de talleres de los meses de Julio, Agosto y Septiembre de 2006.

2) Informes Evaluativos de los proyectos de taller de Julio de 2007.

3) Circulares institucionales emitidas por el Personal Directivo sobre Organización de talleres y Responsabilidades de los Docentes Talleristas. (dos circulares del mes de Agosto de 2006).

4) Actas de Reuniones del Personal Directivo con los Docentes Talleristas.

Año 2006: Actas correspondientes a 12 reuniones quincenales durante los meses de Julio, Agosto, Septiembre, Octubre y Noviembre de 2006.

5) Actas de Reuniones del Personal Directivo, Docentes Talleristas y Padres / Madres de los Alumnos: Actas correspondientes a 2 reuniones en los meses de Agosto y Septiembre de 2006.

6) Actas Reuniones de Articulación en las “Horas Institucionales”.

Año 2006: Actas correspondientes a 6 reuniones durante los meses de Agosto, Septiembre y Octubre en horario de 18 a 19 y 20 hs.

Año 2008: Actas correspondientes a 4 reuniones en los meses de marzo y Abril.

7) Año 2009: Diagnóstico Institucional y Evaluaciones del PEI y del PCI.

8) Año 2010: Documento del PEI y de los Proyectos Institucionales (Talleres) presentados.

9) Otras fuentes relevadas:

Año 2006:

.) Invitaciones y Programas para asistir al II y al III Encuentro de Escuelas de Jornada Extendida realizados en la ciudad de Viedma los días 14 y 15 de Marzo y en la ciudad de Allen los días 30 y 31 de mayo respectivamente.

.) Nota de la Directora al Secretario de Unter seccional Cipolletti, solicitando información sobre la reglamentación de las Escuelas de Jornada Extendida, con fecha 1 de Marzo de 2006.

.) Invitación y temario del “Encuentro del Personal de Cocina de E.J.E. a realizarse en la ciudad de General Roca (Fisque Menuco) en el mes de Mayo de 2006. Se adjunta a la nota un “Manual para Comedores Comunitarios”.

.) Documentos de “Devolución de Proyectos “de la Dirección de Nivel Primario

Año 2007:

.) Documentos de “Devolución de Proyectos “de la Dirección de Nivel Primario

.) Resolución N° 388 del CPE con fecha 13 de marzo de 2007

La Resolución discrimina los Fondos para los Talleres aprobados en las escuelas de Jornada Extendida. El artículo 1 establece la transferencia \$ 43.750 a las Escuelas de Jornada Extendida (Anexo I), discriminando los talleres de cada institución (Anexo II). En cuadro de elaboración propia se aprecian los montos transferidos a cada establecimiento.

<b>Escuela Número</b>	<b>Localidad</b>	<b>Monto asignado</b>	<b>Número de Talleres</b>
Escuela N° 308	Viedma	\$ 8.000	10 Talleres
Escuela N° 224	General Conesa	\$ 2.750	3 Talleres
Escuela N° 317	General Roca	\$ 8.000	6 Talleres
Escuela N° 45	Cipolletti	\$ 4.000	6 Talleres
Escuela N° 68	Guerrico	\$ 4.000	5 Talleres
Escuela N° 288	Lago Pellegrini	\$ 2.625	4 Talleres

Escuela N° 322	Fita Miche	\$ 500	2 Talleres
Escuela N° 134	Ingeniero Jacobacci	\$ 6.250	12 Talleres
Escuela N° 346	Río Colorado	\$ 3.625	7 Talleres
Escuela N° 46	Río Colorado	\$ 4.000	6 Talleres

Observación: La Resolución no fundamenta los criterios empleados para la asignación de los montos.

### 1.3. Documentos Gremiales Unter y Registros personales

#### **Nota de UNTER a la Directora de Nivel Primario del 26 de Enero de 2006:**

Solicita precisiones sobre los siguientes ítems:

- 10) Conocer el proyecto.
- 11) Establecer quiénes lo llevarán adelante.
- 12) Modalidad de los nombramientos docentes: maestros de grado, de áreas especiales y nombramientos docentes para los Talleres.
- 13) Normativa curricular con la que funcionará y normativa para su implementación.

**Incidente:** “Lamentamos que para un Proyecto de esta naturaleza no se haya convocado previamente al Sindicato en forma oficial. (...) todo proyecto que apunte a modificar las condiciones laborales y / o salariales, debe ser tratado en el ámbito paritario”.

**Nota 199/06 de la UNTER del 23 de febrero de 2006:** Denuncia la diferencia de puntos de los cargos de Jornada Extendida respecto de los cargos de Jornada Completa.

**Nota de UNTER del 2 de marzo de 2006:** Plantea a las autoridades realizar una reunión con Supervisores y Directivos de las escuelas seleccionadas para implementar la Jornada Extendida. Propone realizarla en la ciudad de General Roca (Alto Valle).

El sindicato expresa que:

- a) La falta de claridad en el proyecto no garantiza un cambio de modelo escolar.
- b) Se debe establecer con claridad el tema de la obligatoriedad de la Jornada Extendida y comunicar fehacientemente a los alumnos, padres y docentes.
- c) Se deben ponderar beneficios e inconvenientes antes de tomar la decisión sobre la obligatoriedad de la Jornada Extendida.

- d) Se debe dar a conocer los documentos teóricos que fundamentan la extensión de la jornada escolar.
- e) Se debe evaluar la conveniencia de incorporar a las Salas de Jardín de Infantes. El sindicato entiende que no es conveniente.
- f) Es necesario analizar la situación salarial de los docentes y resolver respecto de la estructura de cargos, la valoración y la grilla básica.
- g) Es necesario analizar el tema de las designaciones para los cargos creados, sobre la designación de los docentes de taller y cómo se resuelven las ausencias de los responsables de taller.
- h) Es necesario clarificar la diferencia entre Jornada Extendida y Jornada Completa y tener en cuenta el artículo 2° de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075.
- i) Necesita información respecto de cómo y quiénes aprueban los Proyectos de Talleres.
- j) Se deben establecer las necesidades respecto de partidas para material didáctico.
- k) Es necesario proceder a la revisión del diseño curricular.
- l) Se debe fijar el tiempo que asume el Proyecto de Escuelas de jornada Extendida con carácter de experimental, atendiendo lo fijado por Ley 2444.
- m) Exige conocer el Presupuesto destinado a la Política de EJE.
- n) Exige definiciones respecto de la estructura básica de cargos.
- o) Se dé a conocer el programa de Capacitación Docente previsto.
- p) Se informe respecto de las decisiones para la Evaluación del Proyecto: actores, estrategias, indicadores específicos y consensuados.
- q) Se discuta la vinculación entre las áreas curriculares y las actividades de los Talleres, así como la evaluación, la acreditación, la promoción y la certificación.
- r) El Comedor debe contar con alimentos frescos, se debe diseñar un programa de alimentación y crear los cargos necesarios.
- s) Se informe respecto de la organización de los tiempos escolares. Pregunta por “el control de los alumnos en los recreos, por quiénes son responsables en la extensión de la jornada y si esta responsabilidad forma parte de la carga horaria”.
- t) Se informe respecto de los espacios físicos para el desarrollo de la JE.
- u) El sindicato considera que el taller de segundo idioma no debe darse en el primer ciclo.

v) Debe definirse un solo proyecto de Resolución y sancionar Resoluciones específicas por escuela.

En esta nota el sindicato docente realiza las siguientes sugerencias a tener en cuenta en la Resolución marco de la Política de J.E.: consignar los artículos a aplicar de la Ley de Financiamiento Educativo y de la Ley 2444 para declararlo de carácter experimental; confeccionar un Expediente detallado; que la designación de los talleristas se realice por listado de inscriptos en las Supervisiones Zonales; que se definan los términos Jornada Extendida / Jornada Completa, teniendo en cuenta el artículo 2° de la Ley de Financiamiento Educativo, N° 26.075 y que se aclare cómo debe proceder el Supervisor para designar a los docentes talleristas.

**Observación:** Por nota fechada el 3 de marzo de 2006, el Sindicato convoca a debatir la Jornada Extendida.

**Nota de UNTER del 2 de Marzo de 2007 a las autoridades provinciales:** solicita información sobre el proyecto de Jornada Extendida; reclama estabilidad en el cargo, no exceder las 9 horas diarias y que el Taller tenga la hora-clase de 40 minutos según lo establece la Resolución 5533/04.

En esta nota el gremio expresa “su sensación de injusticia” ante los criterios de selección de escuelas establecidos por Resolución 787/06. Reclama que las horas de articulación se implementen en días hábiles.

Exige que las Plantas Funcionales se organicen según la Resolución 788/06, con la incorporación del Maestro Secretario en todas las instituciones educativas que participan del Proyecto de Escuelas de Jornada Extendida.

La Nota reza: “Solicitar al CPE la evaluación y su instrumento para los que llevan adelante los Talleres, ya que si bien cumplen una tarea pedagógica no es la misma que la de los docentes”

Exigen el cumplimiento en tiempo y forma de la aprobación de los Talleres.

Exigen condiciones necesarias y suficientes para funcionar, la entrega de alimentos frescos como lo establece la res 788/06, respetando las costumbres alimentarias de las comunidades educativas.

**UnTER Nota de Junio de 2008:** invitando a un “Encuentro de Escuelas de Jornada Extendida del Nivel Primario.

## APÉNDICES

## APÉNDICE 1: PROTOCOLOS DE ENTREVISTAS

### Protocolo de Entrevistas a Supervisores

- 1) ¿Cuál fue su actuación en el momento en que se decide implementar la política de JE en la provincia?
- 2) ¿Quiénes y cómo comunicaron a Supervisión la decisión estatal de implementar la JE y qué tipo de comunicaciones recibió?
- 3) ¿Qué incidencias tuvo y qué actividades pudo desarrollar desde su responsabilidad como Supervisor/a zonal?
- 4) ¿Cuáles fueron los mecanismos de decisión respecto de la selección de escuelas de su zona? ¿Quiénes y cómo decidieron?
- 5) ¿Qué trabajo pudo usted desarrollar tanto con las autoridades responsables como con los equipos directivos de las escuelas, respecto de los siguientes aspectos: organización de la JE; necesidades edilicias y de recursos; elaboración de proyectos para talleres, decisiones sobre la inscripción y designación de talleristas?
- 6) ¿Qué actividades de preparación o capacitación se implementaron para llevar adelante la política (desde el Ministerio y desde la Delegación Regional)?
- 7) ¿Ha podido disponer de información respecto del financiamiento previsto para esta política?
- 8) ¿Qué consideraciones realiza sobre el sistema de evaluación y monitoreo de la política?
- 9) ¿Qué apreciaciones tiene sobre el funcionamiento de la JE en las escuelas de su zona?
- 10) ¿Qué problemas le preocupan y por qué?
- 11) ¿Qué avances identifica?
- 12) ¿Considera que hay que realizar modificaciones? ¿cuáles y por qué?
- 13) Con la vigencia de la Resolución 35/13, ¿cuál es la situación de las escuelas de la zona?

### Protocolo de Entrevistas a Directivos Escolares

- 1) ¿Cómo fue el proceso de selección de la escuela?
- 2) ¿Quiénes y cómo tomaron la decisión de incorporarse al programa de JE?
- 3) ¿Qué tipo de comunicación y de información recibieron de las autoridades responsables?
- 4) ¿Qué actividades realizaron con padres y alumnos para decidir y organizar la JE?

- 5) ¿Qué espacios, modalidades y actividades de capacitación se implementaron para organizar la JE?
- 6) ¿Cómo organizaron la JE en la escuela (espacios / horarios)?
- 7) ¿Cuál ha sido el proceso de adecuación de la infraestructura escolar a la JE en esta escuela?
- 8) ¿Qué sucedió con la infraestructura escolar (adecuaciones / ampliaciones)?
- 9) ¿Cómo ha sido el proceso de organización y desarrollo de los talleres?
- 10) ¿Cómo se han organizado con el comedor?
- 11) ¿Qué sucede con las horas destinadas a la articulación?
- 12) ¿De qué manera trabajan los maestros de grado, maestros especiales y maestros talleristas?
- 13) ¿Qué ha sucedido y qué sucede con la definición, planificación y desarrollo de los proyectos de taller?
- 14) ¿Cómo han sido las modalidades de evaluación de los proyectos y de los talleristas desde la incorporación a la JE?
- 15) ¿Cómo se trabaja en los talleres y qué modalidades de agrupamiento han definido?
- 16) ¿Qué competencias tiene la dirección escolar respecto de la dinámica y el desarrollo de la JE?
- 17) ¿Cuál es la apreciación que realizan sobre la modalidad de JE (problemas, logros, límites, posibilidades)?
- 18) ¿Qué definiciones está tomando la escuela de JE en la actualidad y con la vigencia de la Resolución 35/2013?

### **Protocolo de Entrevistas a Docentes Talleristas**

- 1) ¿Cuáles han sido los motivos que orientaron su decisión para desempeñarse como docente tallerista?
- 2) ¿Cómo ha sido el proceso de su vinculación en el cargo en esta escuela, de qué información dispuso?
- 3) ¿En qué talleres ha intervenido e interviene y qué proyectos ha presentado y desarrolla actualmente?
- 4) ¿Con qué tipo de recursos cuenta, de cuáles dispone y emplea?
- 5) ¿En qué espacios físicos desarrolla el taller y cuál es su apreciación respecto del mismo?
- 6) ¿Ha participado de capacitaciones específicas para desempeñarse como tallerista y /o se ha ido formando y cómo?

- 7) ¿Cuál ha sido y es su experiencia respecto de los procesos de planificación, presentación y evaluación de proyectos de taller?
- 8) ¿Cuáles son sus apreciaciones respecto de las horas de articulación, el trabajo en las mismas, sus posibilidades para la comunicación con el colectivo docente y directivo?
- 9) ¿Qué consideraciones realiza respecto de las vinculaciones entre talleres y aulas?
- 10) ¿Qué apreciaciones realiza respecto de la participación de los alumnos en los talleres (intereses, logros, dificultades)?
- 11) ¿Qué relación puede establecer con los padres desde su rol de maestro tallerista, qué actividades propone, con quiénes y si puede identificar qué piensan los padres sobre los talleres en especial y la JE en general?
- 12) ¿Cuál es su posición respecto del cargo de tallerista, sus responsabilidades y su situación de revista (interino condicional)?
- 13) ¿Cuál su apreciación sobre la JE como modalidad para la escuela primaria?

### **Protocolo de Entrevistas a Maestros de Grado**

- 1) Situación de revista y antigüedad en la escuela.
- 2) ¿De qué información dispuso sobre la JE y quiénes se la suministraron? ¿Participó del proceso de incorporación de la institución escolar?
- 3) ¿Ha tenido oportunidad de participar de capacitaciones o jornadas específicas para organizar la JE?
- 4) Si ha participado, ¿qué apreciaciones realiza respecto de los procesos de organización de la JE en la escuela (tiempos, espacios, acuerdos, etc.)?
- 5) ¿Qué apreciaciones realiza sobre los talleres de la JE y la vinculación con sus actividades como maestro de grado?
- 6) ¿Cuáles son sus apreciaciones respecto de las horas de articulación, el trabajo en las mismas, sus posibilidades para la comunicación con el colectivo docente y directivo?
- 7) ¿Qué consideraciones realiza respecto de las vinculaciones entre talleres y aulas?
- 8) ¿Qué apreciaciones realiza respecto de la situación (dificultades, logros) de los alumnos en esta escuela de JE?
- 9) ¿Qué relación establece con los padres y si puede apreciar qué piensan respecto de la modalidad de JE para sus hijos?
- 10) ¿Cuál su apreciación sobre la JE como modalidad para la escuela primaria?

## APÉNDICE 2: INVITACIÓN AL GRUPO FOCAL

### **Una invitación a participar para que nos ayuden a comprender la vida de la escuela**

Queridas y queridos chicas y chicos de 7mo. Grado:

Como les hemos contado, reiteramos la invitación para que participen de una reunión grupal en la cual nos cuenten CON TODA LIBERTAD qué opinan Ustedes de la Escuela de Jornada Extendida.

Como nos explicaron, Ustedes han participado desde el primer grado de una escuela que tiene horas con maestras y maestros en el aula, horas de Taller, comedor y están juntos desde la mañana hasta la tarde.

Por esto, son Ustedes los que tienen mucho conocimiento y opinión sobre cómo viven las alumnas y los alumnos estar en la escuela todas estas horas con estas actividades. Y ese conocimiento y esa opinión que tienen es muy importante para ayudarnos a trabajar mejor en las escuelas.

Les proponemos entonces que nos cuenten:

Qué opinan de estar en la escuela con las actividades que tienen, durante casi 8 horas.

Qué actividades, situaciones, les gustan más y porqué

Qué actividades, situaciones no les gustan y porqué

Qué proponen ustedes para que los chicos estén mejor en una escuela durante estas horas.

Las preguntas están sólo para que ustedes se sientan seguros de lo que vamos a hablar.

Espero con mucha alegría el momento de juntarnos y aprender de todo lo que Ustedes saben y piensan y pueden proponer.

Un abrazo

Silvia Barco

Profesora de la Facultad de Ciencias de la Educación

## ANEXOS

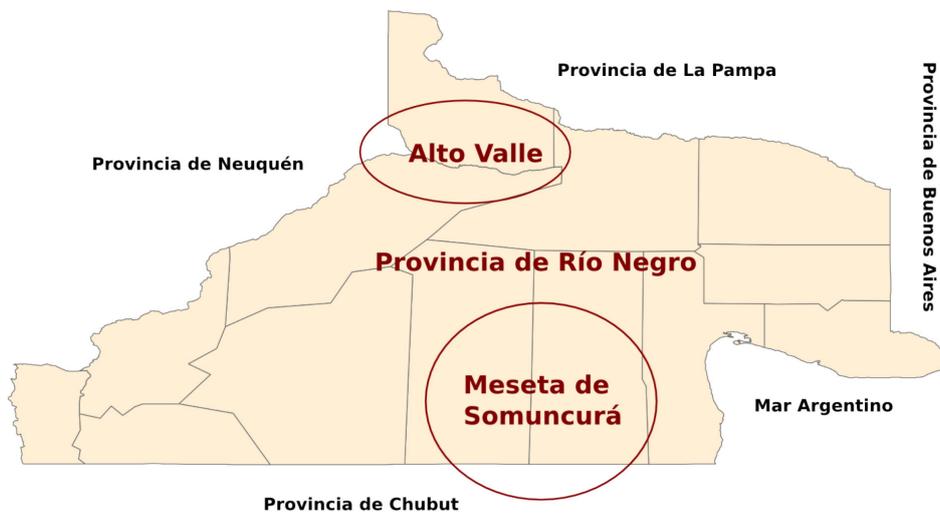
## ANEXO I: UBICACIÓN DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO Y DE LAS ESCUELAS ESTUDIADAS (POR ZONA)

### Ubicación de la provincia de Río Negro

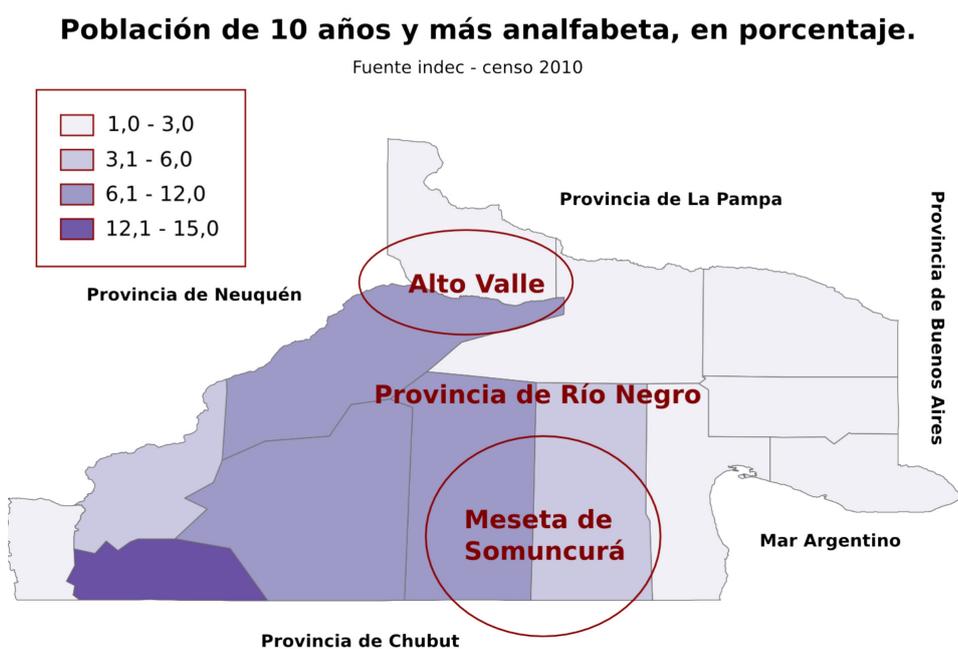
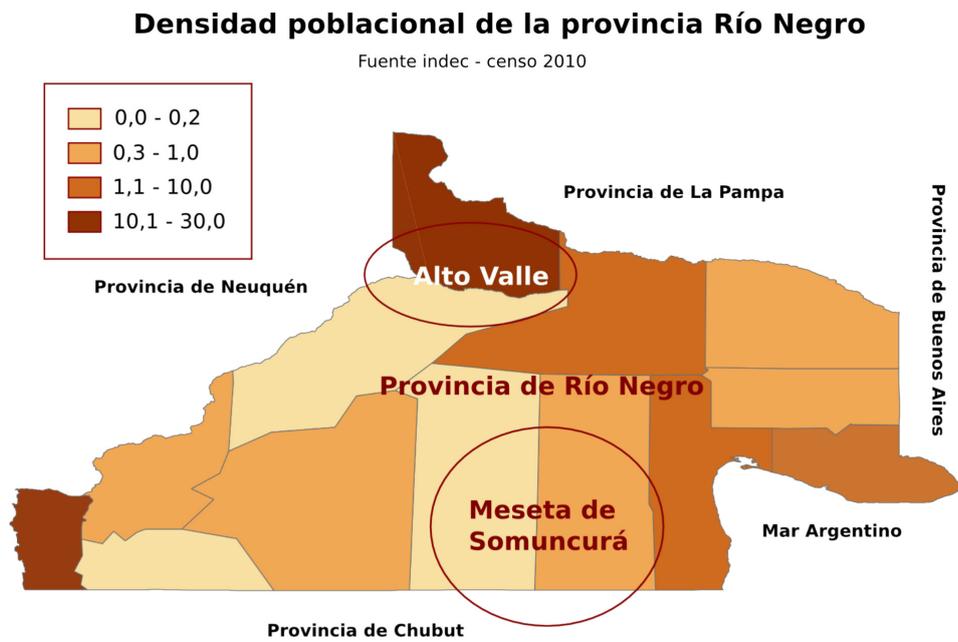
Fuente wikipedia



### Ubicación del Alto Valle y de la Meseta de Somuncurá en la provincia Río Negro

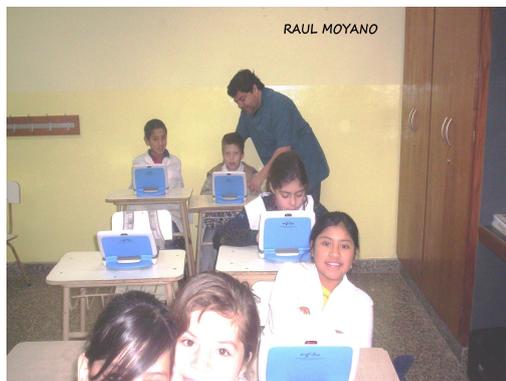


## ANEXO II: PROVINCIA DE RÍO NEGRO. DENSIDAD DE POBLACIÓN E ÍNDICES DE ANALFABETISMO

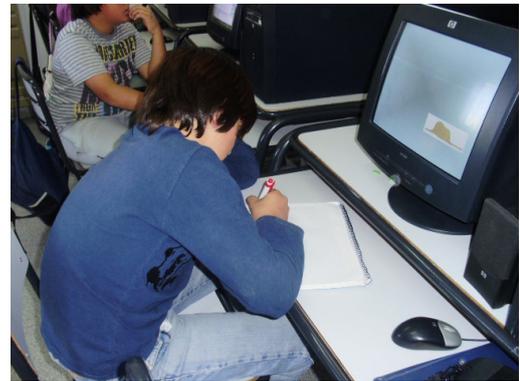


# ANEXO III: LA JORNADA EXTENDIDA EN FOTOS

## 1. LA ESCUELA DE LAS CHACRAS



**ANEXO III: LA JORNADA EXTENDIDA EN FOTOS**  
**2. LA ESCUELA DE PICHI MALAL**



**ANEXO III: LA JORNADA EXTENDIDA EN FOTOS**  
**3. LA ESCUELA QUILLACAHUE**



**ANEXO III: LA JORNADA EXTENDIDA EN FOTOS**  
**4. LA ESCUELA JOVEN**

