



Morales Figueroa, Susana María de los Ángeles

El Programa de apoyo a las políticas de mejoramiento de la equidad educativa : PROMEDU y su implementación en una escuela secundaria de La Pampa (1990-2010)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Morales Figueroa, S. M. de los Á. (2015). *El Programa de apoyo a las políticas de mejoramiento de la equidad educativa. PROMEDU y su implementación en una escuela secundaria de La Pampa (1990-2010) (Trabajo final integrador)*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/146>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

El Programa de apoyo a las políticas de mejoramiento de la equidad educativa: PROMEDU y su implementación en una escuela secundaria de La Pampa (1990-2010)

Trabajo final integrador

Susana Morales

susmorales@gmail.com

Resumen

El presente trabajo pretende explorar las políticas socio-educativas implementadas en nuestro país durante el período 2000-2010 a partir del relevamiento y análisis de las mismas. El estudio de caso analizado es el *Programa de apoyo a la política de mejoramiento de la equidad educativa* (PROMEDU) que tiene el objetivo de contribuir a mejorar la equidad de la educación inicial, primaria y secundaria, favoreciendo a la igualdad de oportunidades educativas de niños/as y jóvenes pertenecientes a distintos estratos sociales. Una de las preguntas que aborda este es: ¿en qué medida el programa pone en juego los criterios de inclusión social? Una y otras posturas conceptuales son la impronta que orienta esta monografía que se centró en el estudio de caso *Centro Polivalente de Arte (C.P.A)*, institución secundaria de la ciudad de Santa Rosa.

Esta descripción se estructura en dos partes, una primera parte que contiene un marco teórico acotado desde las políticas educativas; enfatizando la discusión en aquellas que se denominan “focalizadas”. Una segunda parte que describe el caso a partir de la implementación y ejecución del Programa en el Centro Polivalente de Arte.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN

PARTE I

CAPÍTULO I

1.1. Planteo teórico: la educación como política pública

1.1.1. Exclusión social y marginalidad al debate

1.1.3. Retención versus contención escolar

1.1.4. La escuela, ¿un espacio de democracia?

CAPÍTULO II

2. El panorama socioeconómico de los noventa

2.1. La educación en la década de los noventa

2.2.1. La implementación de la reforma educativa en la provincia de La Pampa

2.3. El giro en las políticas educativas en la última década

2.4. La Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo

2.5. Políticas focalizadas

PARTE II

CAPÍTULO III

3. ¿Qué es el PROMEDU?

3.1. Instituciones educativas participantes

3.2. Líneas de acción

CAPÍTULO IV

4. El caso del Centro Polivalente de Arte (CPA)

4.1. Características del CPA

4.2. Descripción del PROMEDU a partir de su implementación en el CPA

REFLEXIÓN FINAL

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

AGRADECIMIENTOS

Son varios los colegas, profesores, amigos y familiares a los que deseo agradecer la ayuda brindada a lo largo de este camino, hoy “Especialización”, y parte de la tesis final de Maestría.

En primer lugar, mi más profundo agradecimiento a la profesora Fernanda Juarros quien me guió durante este proceso de investigación y formación. Fue fundamental el aporte que implicó su mirada para pensar la problemática de lo público, así como su enorme idoneidad para dirigir una investigación de esta naturaleza, es decir en el campo específico de la educación escolarizada y desde los aportes de las políticas educativas. También deseo agradecer la confianza que siempre expresó hacia mis ideas y producción.

A todos los profesores de seminarios y cursos de la maestría en Ciencias Sociales y Humanidades que supieron dar una formación científica a los temas tratados a partir de los distintos enfoques metodológicos e institucionales que ayudaron a reformular acciones del propio trabajo de campo.

A la Consejera Silvia Quiroz, por su infinita paciencia para explicar y aclarar dudas e interrogantes que se presentaron en el cursado. También al apoyo incondicional y acompañamiento en pos de ayudar a culminar etapas.

A todo el personal administrativo que supo brindarse para mis dudas y gestiones internas de la Universidad y el aliento motivador de la Directora de la Maestría Dra. Dora Barrancos.

A mis compañeros de la maestría, algunos virtuales, otros reales.

Por último agradecer el apoyo recibido de mi familia que saben esperar, cuidar y dialogar los tiempos laborales y de estudio en la Universidad Nacional de Quilmes.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende explorar las políticas socio-educativas implementadas en nuestro país durante el período 2000-2010 a partir del relevamiento y análisis de las mismas como marco del estudio de caso. En ese lapso de tiempo se sancionaron cuatro Leyes educativas muy importantes: la Ley n° 25.864 de los 180 días de clase (2003); la Ley n° 26.058 de Educación Técnico Profesional (2005); la Ley n° 26.075 de Financiamiento Educativo (2005); la Ley n° 26.206 de Educación Nacional (2006); y la Ley de Educación Superior n° 24.521 del año 1995, sigue en debate la sanción de una nueva Ley de Educación Superior. Se abordó en particular la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo como antecedente de diferentes Programas implementados como el “Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU), objeto de estudio del presente trabajo.

El PROMEDU se creó con el objetivo de mejorar la equidad de la educación inicial, primaria y secundaria, contribuyendo a la igualdad de oportunidades educativas de niños/as y jóvenes pertenecientes a distintos estratos sociales. Nos preguntamos entonces, ¿en qué medida el programa pone en juego los criterios de inclusión social?

El trabajo se centró en la experiencia que tuvo lugar a partir de la implementación de dicho programa en el *Centro Polivalente de Arte (C.P.A)*, institución secundaria de la ciudad de Santa Rosa, considerando que ciertos rasgos estructurales de la provincia de La Pampa resultan sustanciales para enmarcar y comprender el modo en que se ha construido la práctica política de la educación durante la década del 2000.

En primer lugar, la gran disponibilidad de recursos, tanto propios como recibidos por coparticipación, con márgenes de acción en el área educativa permitiendo sostener un significativo esfuerzo financiero. *En segundo lugar*, indicadores sociales como situación de partida comparativamente ventajosa fundamentada por un informe del PNUD (2000) centrado en la desigualdad y la pobreza de las 24 jurisdicciones argentinas, clasifica a provincia de La Pampa entre las provincias con situaciones más favorables respecto del Indicador de Desarrollo Humano Ampliado.

Sumado a esta situación estructural, la dimensión demográfica de la provincia (298.460 habitantes), reflejada en la escasa población en edad escolar, hacen que el sistema educativo pampeano resulte no solamente más “gobernable” en comparación de provincias con mayor población, sino que ha permitido a las autoridades afianzar vínculos con las instituciones educativas; al mismo tiempo, la gran disponibilidad de recursos, tanto propios como recibidos por coparticipación, habilita recursos económicos para la implementación de programas especiales.

Esta monografía se estructura en dos partes, una primera parte que contiene un marco teórico acotado desde las políticas educativas, enfatizando la discusión en aquellas que se denominan “focalizadas”. Una segunda parte que describe el caso a partir de la implementación y ejecución del Programa en el CPA.

PARTE I

CAPÍTULO I

1.1. Planteo teórico: la educación como política pública

Concebir la política pública como una respuesta productiva a las demandas que aparecen sobre el ambiente o sobre el propio Estado es traer al debate el posicionamiento de Oszlak y O'Donnell (1984) quienes expresan que [...] *un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado [...] puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión*[...] Si este sistema político o Estado es entendido como un sistema de procesamiento de demandas que produce bienes públicos, entonces lo que ingresa al sistema político son por un lado, las demandas de soluciones o el planteamiento de necesidades por parte de distintos sectores de ciudadanía; y por otro, un conjunto de recursos.

El Estado produce regulaciones, promueve normas que permiten el funcionamiento no sólo de los mercados sino de la sociedad. En términos de Ball y Senén González (1997) define las políticas educativas como trayectorias dinámicas porque sus actores se renuevan y se transforman en tiempos cambiantes, es decir, *“Estado y mercado actúan como contexto para que los actores avancen o retrocedan resistan o se replieguen”*. Este planteo nos indica entonces que las políticas públicas resuelven problemas de grupos, de personas o de poblaciones como; de salud, seguridad, educación, entre otros.

Otra postura teórica es la que sostiene Paviglianiti (1993:16) quien define a la política educativa como “el estudio del conjunto de fuerzas que intentan dar direccionalidad al proceso educativo y de las relaciones que se dan dentro del Estado para la configuración y control de la práctica institucionalizada de la educación, dentro de una formación social históricamente determinada”. Este conjunto de fuerzas permiten a través de las políticas socioeducativas reflexionar y generar una serie de estrategias que permitan sostener la escolaridad de los alumnos que transitan hoy las instituciones escolares”. En este sentido se hace necesario volver la mirada sobre las trayectorias escolares de los mismos.

Adhiriendo a esta postura, he considerado que el objeto de estudio en esta monografía es la relación Estado-Educación tomando específicamente el conjunto de iniciativas y medidas que el Estado adopta, ejecuta y controla mediante los programas socioeducativos para dar sentido a la práctica institucionalizada del Sistema Educativo formal. Del conjunto de actores que expresan demandas y propuestas en torno a la educación como alumnos y docentes, analizo el accionar de las políticas socioeducativas que permiten que los alumnos transiten su escolaridad y egreso del sistema educativo a partir del “Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU).

1.1.1. Exclusión social y marginalidad al debate

Hablar del acompañamiento de adolescentes y jóvenes argentinos implica poner al debate conceptos teóricos como La Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN- artículo 8º)¹, también implica relacionar la propuesta de un camino único para la educación general que propone Braslavsky cuando se refiere a las funciones y crisis de los sistemas educativos “brindar oportunidades necesarias...” [...] aunque la escuela sea la misma para todos, sus condiciones de vida no lo son... las mismas oportunidades educativas en condiciones de desigualdad social no garantizan las mismas oportunidades de acceder a la educación [...] Se pone al debate las características estructurales del sistema educativo y sus órganos de conducción definiendo términos conceptuales para una descripción de la estructura y funcionalidad social comprendiendo así los procesos que tienen lugar según Braslavsky (1989) “cuando la población asiste a un sistema educativo con determinadas características estructurales”.

El marco conceptual que atraviesa esta discusión teórica está definido por los términos “exclusión social”, “inclusión”, “marginación” e “integración”, discusiones que en América Latina datan de las décadas del 1950 y 1960.

Sin pretender abordarlas con exhaustividad, cabe presentar algunas de esas discusiones centrales que provocaron que el uso de estos conceptos tuviera momentos de auge así como limitaciones para comprender la realidad argentina como también considerar la diacronía de la categoría de “exclusión”.

1.1.2.1. El concepto de exclusión²

El concepto de exclusión será analizado según posiciones teóricas de Saraví (2006:19- 54) quien intenta describir el proceso mediante el cual un conjunto de grupos sociales que habían sido incluidos como resultados del desarrollo y del bienestar con la consolidación del Estado benefactor, quedaron dejados afuera del mercado laboral. A diferencia de la marginalidad³ la exclusión ha sido tratada como una categoría ambigua que puede referirse a la vez a situaciones individuales, procesos y/o relaciones de trabajo. Según Saraví se ha cuestionado la pertinencia para América Latina del uso del concepto “exclusión”, ya que se sostiene que dicha categoría tiene sentido en los países en que se alcanzó el Estado de Bienestar y la población participó en la distribución de los frutos del desarrollo, por lo general a través de su integración al mercado de trabajo formal.

En Latinoamérica los grupos sociales subordinados nunca formaron parte del Estado de bienestar. La exclusión requiere entonces dar cuenta de un pasado de integraciones que se debilita o quiebra (precarización, individuación, desigualdades), mientras que; en América Latina, la discusión se encuentra un paso antes: ¿estuvieron las clases populares en algún momento integradas en el disfrute del bienestar?

El otro elemento de discusión refiere a cómo pensar la solución de exclusión. En principio, la exclusión podría ser entendida como un caso extremo de marginación y no como un concepto

aparte. La marginalidad es pensada como un problema de carácter estructural, por lo cual la integración de los marginales depende de la modificación del sistema económico.

1.1.2.2. El concepto de marginalidad

La marginalidad no se produce por la falta de integración de la sociedad, sino que es un modo de pertenencia y participación en la estructura general de la sociedad. La exclusión, en cambio, plantea como requerimiento la participación social y política de los afectados para exigir su cumplimiento de derechos sociales. Así, la teoría de la marginalidad se basa en el esquema de redes sociales, mientras que la exclusión hace referencia al capital social. Según Cortés (2006: 74) “el concepto de marginación permitió expresar la desigualdad persistente en la participación de los ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y en el disfrute de los beneficios”.

A partir de esta definición más general, se construyen una serie de indicadores que interrogan acerca del acceso a bienes y recursos. Sin embargo, no todos los conceptos toman como objeto de referencia la situación de los individuos. En este sentido, la noción de marginación busca incorporar una definición que refiere a las características de una zona geográfica, independientemente de la situación de los individuos que viven en ella. De hecho, muchas veces hay zonas de marginalidad cuyos habitantes no necesariamente viven en condiciones de marginación. La primera distinción entonces se refiere al tipo de objetos sobre los cuales los conceptos predicen. La *marginalidad* refiere a los individuos, la *marginación* a entidades geográficas.

De este modo, la teoría de la marginalidad estuvo estrechamente asociada a la teoría de la modernización, la cual afirmaba que las sociedades estaban atravesando un proceso de transformaciones orientadas al desarrollo. Tomando como horizonte la situación del “primer mundo”, nosotros, los países subdesarrollados, nos constituíamos en zonas marginales cuyas poblaciones permanecían externas al proceso de modernización económica. La “evolución” de las sociedades llevaría a incorporar las dinámicas del capitalismo central. Para ello, América Latina tenía que modernizar su economía incluyendo en la economía capitalista a las poblaciones indígenas y campesinas, cuyas formas de producción eran consideradas precapitalistas. Desde esta visión evolucionista, todas las organizaciones socioeconómicas tenderían a imitar a las sociedades desarrolladas.

En el marco de esta perspectiva, el desarrollo (como categoría epistemológica) se entiende como un modo relacional de nombrar la desigualdad. Presenta tanto una dimensión espacial como una temporal: por un lado, el sistema distingue entre centro y periferia, marcando una distinción geográfica entre los polos de industrialización.

De esta manera Saraví (2006:19-54) repone tres características de la cuestión social en América Latina hoy: a) la historicidad de la pobreza estructural (hay una nueva pobreza en tanto las desventajas se heredan y perpetúan intergeneracionalmente), b) se produce la concentración espacial de la pobreza (la fragmentación socioespacial de la interacción social y la conformación de espacios diferenciados de sociabilidad), c) se consolidan diferentes estatus de ciudadanía (estas

reconfiguraciones son las que modifican el rol del Estado respecto al sistema de bienestar). Así, el Estado de Bienestar es transformado en “Estado Focalizado”, para atender a aquellos que no tienen acceso al mercado y parafraseando a Gentili (1997: 9), “el Estado ejerce violencia para garantizar la violencia del mercado”.

1.1.3. Retención versus contención escolar

Sabemos que Latinoamérica no es la región más pobre, sino la región con mayores diferencias sociales del mundo en relación a la distribución del ingreso: el 40% de la población más pobre recibe el 10% de los ingresos totales, mientras que el 20% de la población en mejores condiciones recibe el 60% de éstos (CEPAL, 2005). En Argentina, una cuarta parte del ingreso nacional lo recibe el 5% de la población, mientras que el 30% más pobre percibe sólo el 7.5% del ingreso (INDEC, 4º trimestre 2009).

Esta desigualdad social característica de los países latinoamericanos se transmite a través de dos procesos educativos: 1) el fracaso escolar (si bien la mayoría de los estudiantes se matricula en la escuela, sólo algunos la finalizan, aquellos que provienen de hogares con mayores ingresos); 2) la segregación social que ocurre en las escuelas por la cual, la mayor parte de los estudiantes aprende en la escuela a convivir y a relacionarse sólo con personas de un nivel sociocultural semejante al suyo (lo cual dificulta a los hijos de hogares de menores ingresos adquirir un capital social en forma de relaciones con personas con mayor capital cultural).

A su vez se refuerza, en función de los procesos de desarticulación horizontal y vertical que define a los sistemas educativos en su conjunto: 1) la desarticulación horizontal implica diferencias entre establecimientos del mismo nivel (en las instituciones ubicadas en zonas centrales, los maestros están mejor capacitados, dedican más tiempo a tareas de enseñanza, y hay más recursos para facilitar la tarea); 2) la desarticulación vertical supone la existencia de mecanismos o dispositivos limitantes en el acceso al nivel próximo superior.

Sobre estas debilidades estructurales de los sistemas educativos latinoamericanos, sumado a los limitados niveles de financiamiento, bajos salarios a los maestros, excesivo número de maestros no calificados, escasos niveles de calidad de los programas de formación docente, las políticas compensatorias implementadas en los noventa, resultaron insuficientes para alterar de forma significativa las brechas de oportunidad educativa que separan a los estudiantes de zonas rurales y/o marginales de aquellos que asisten a establecimientos ubicados en el centro de las grandes ciudades.

Tanto la configuración histórica de la oferta de escuela secundaria como los sectores tradicionalmente beneficiarios de dicha oferta ponen en evidencia la conformación de un sistema que presenta una marcada heterogeneidad en la calidad de sus servicios.

En la década del noventa, en el marco de una sociedad integrada, existió un sistema educativo segmentado que otorgaba distintos recursos y modalidades a diferentes grupos sociales. En la década del dos mil frente a la acentuada fragmentación social, el sistema educativo aparece como

una configuración de segmentos que no parecen formar parte de un campo integrado que los incluya. El Estado Nacional dejó de ser el articulador simbólico y pasó a ser aquel que reproduce la fragmentación social en el campo de la educación.

Estas diferencias cualitativas entre contextos de aprendizaje se traducen en al menos dos consecuencias negativas para los estudiantes de bajos recursos. Por una parte, en el requerimiento de más años para poder culminarlos; por otra, en menores competencias académicas para acceder a estudios superiores (Reimers, 1999). De estas brechas dan cuenta la variación en los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas de calidad, que reflejan diferencias entre escuelas, y no entre estudiantes al interior del mismo establecimiento; al igual que las tasas de abandono y repitencia que también señalan situaciones diferentes entre instituciones, es decir, se concentran los estudiantes repitentes o desertores en los mismos establecimientos.

Otro aspecto son los diagnósticos realizados desde SITEAL (2005) respecto del "Acceso, permanencia y perfil social de los egresados de la escuela media" afirman que los jóvenes permanecen más tiempo en la escuela secundaria. El sistema educativo se convierte de este modo en la principal institución de contención social, es decir, una institución en la que los estudiantes permanecen mayor cantidad de años pero con menor calidad en la formación. En términos objetivos, lo que produjeron las políticas implementadas en los noventa se redujo a la retención de alumnos durante más años de escolarización pero con una profunda fuga hacia delante en términos de distribución de conocimientos (Tiramonti, 2000). Estudios realizados a nivel nacional presentan las tendencias diferenciadas en el acceso y la permanencia al nivel de acuerdo a la variable pobreza, la cual adquiere mayor incidencia en el tramo de las edades de 15 a 17 años.

En el año 2004 el porcentaje de población de bajos recursos que asistían a la escuela en esas edades era del 80,3%; y el porcentaje de población de estratos medios y altos era del 97,9%⁴. Es decir, aún para los países de renta media como Argentina, Chile y Uruguay que ya han alcanzado la cobertura de los niveles anteriores, la brecha urbano-rural/marginal de escolaridad implica fuertes desigualdades en la finalización de los estudios secundarios y en el acceso a los niveles educativos superiores (Filmus, 1998).

1.1.4. La escuela, ¿un espacio de democracia?

El sistema educativo está inmerso en sociedades que viven transformaciones tanto en los modos de producción y distribución de la riqueza, como en la estructura social, en el sistema político y cultural. La legitimidad de la escuela debiera entonces ser democrática, es decir, la escuela no puede pertenecer a grupos privados, la escuela pertenece a la nación y a sus representantes democráticamente elegidos. Lo esencial del funcionamiento de la escuela le incumbe al poder público y no es un asunto sólo de sus funcionarios. Tenti Fanfani (2004:35) refiriéndose a la legitimidad democrática expresa: *"La legitimidad democrática de la institución no sólo interesa al centro o a la cúspide del sistema, ella exige que cada*

establecimiento también se construya como un espacio más o menos democrático en el cual los padres, alumnos y docentes compartan una civilidad común, un conjunto de derechos y deberes". En este sentido, la igualdad escolar es también la igualdad de los derechos y de las capacidades. Si nos preguntamos, cuáles son las desigualdades justas, el gran modelo de la justicia escolar es el de la igualdad de oportunidades y este ideal sigue siendo actual en países donde muchos niños no tienen escuela.

El principio de igualdad de oportunidades o el concepto de equidad educativa, muy debatido, supone entonces que la oferta escolar sea homogénea para que la escuela trate a todos de igual forma sin importar sus recursos y capitales, incluso en aquellos países que garantizan la gratuidad escolar y las ayudas específicas a los menos favorecidos. Aún en este contexto y suponiendo su realización plena, la escuela sigue produciendo desigualdades. La escuela, ¿trata bien a quienes no transitan exitosamente por ella? Sería deseable que las desigualdades sociales no afecten a las desigualdades escolares y que estas no constituyan mayores rentas sociales. Tedesco, J. C. (2000:22) comenta al respecto que "para construir una sociedad justa es fundamental apostar por una educación de calidad para todos. Pero lo inverso también es importante: solo tendremos una educación de calidad para todos si queremos construir sociedades más justas".

En cuanto al proceso de reproducción de las desigualdades, hay coincidencia en muchos autores en señalar que para romper el círculo vicioso de padres pobres-hijos pobres, es fundamental intervenir en el momento en que se produce la formación básica del capital cognitivo de las personas. En este sentido, Tedesco (2010: 7-23) sostiene que es necesario diseñar y aplicar políticas familiares, porque el capital social y cultural de las familias es más importante que su nivel de ingresos. Por lo tanto las políticas deben abordar las desigualdades en términos de recursos culturales disponibles en las familias, permitiéndoles mejorar las condiciones con las que los alumnos ingresan a la escuela.

La valoración de la familia durante el proceso de socialización primaria y el impacto de sus cambios estructurales, incide por una parte en la disociación entre la conyugalidad (vínculo de pareja) y filiación (vínculos entre padres/madres e hijos/hijas), por otra parte y en términos de(Tedesco 2000:22), "*...la familia contemporánea ya no es una institución sino una red de relaciones que, en lugar de ser responsable de transmitir el patrimonio económico y moral de una generación a otra, tiende ahora a privilegiar la construcción de la identidad personal*". Por ello se entiende que el resultado escolar define la trayectoria social de las personas y en este sentido, en ciertos sectores sociales, la voluntad de diferenciarse y predominar sobre los restantes explica la privatización y la segmentación de los circuitos de escolaridad.

¿Cómo acompañar las trayectorias escolares de manera que, poco a poco, los alumnos puedan ir asumiendo, también, responsabilidad y autonomía en sus procesos de aprendizaje? Desde su surgimiento las escuelas secundarias en nuestro país organizaron su matrícula en función de la continuación de estudios superiores o para el ingreso al mercado productivo, a la

administración o al ejercicio de la docencia. Las escuelas tenían una imagen cerrada, disciplinada y homogeneizadora. Con el paso del tiempo fue cambiando, abriéndose al paso de nuevas experiencias escolares, la sociedad globalizada ya es un cambio. Actualmente dentro del sistema educativo existe una doble categoría escolar por ejemplo: ser alumna al mismo tiempo que ser madre o ser alumno al mismo tiempo de estar judicializado.

La dinámica social llevó a las escuelas a ver, pensar y tomar decisiones desde lo micro, en voz baja, desde lo oculto, en forma casera, precaria en sus modos pero seguras en su contenido. Este escenario que transita por legislaciones define el artículo 3º de LEN⁵ cuando enuncia que “la educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa...”. El acompañamiento de los programas socioeducativos se encuentra prioritariamente en el ambiente escolar, la familia, los profesores, toda una cultura institucional que contiene y sostiene una escolarización para evitar situaciones de desventajas en las diferencias, en definitiva es tratar que la sociedad excluyente no excluya también, dentro de la escuela.

CAPÍTULO II

“América Latina enfrenta dificultades para encontrar una vía de desarrollo sostenido con inclusión social, con democrática participativa. La educación para que sea gobernable debe ser un sistema integrado pero es un conjunto de partes interdependientes relativamente integradas porque observamos una realidad fragmentada y un “tejido deshilachado” (Tenti Fanfani, 2004:47).

2. El panorama socioeconómico de los noventa

Las políticas macroeconómicas desarrolladas durante la década de 1990 correspondieron a un país que salía de los tiempos de crisis e hiperinflación, incorporándose a las redes mundiales en el marco de la globalización. Paralelamente, la eliminación de protección comercial y la apreciación cambiara acentuaron la pérdida de competitividad de la industria nacional. Se produjo entonces, un aumento sostenido de la tasa de desempleo, que, según datos publicados por la CEPAL y UNICEF, se triplicó pasando del 6,3% en 1992 a 18,3% en 2001 y superando el 21% en la eclosión de la crisis económica. Esto indica que al final de la década una de cada dos personas en condiciones de trabajar, experimentaba dificultades en la obtención de empleo. (Ver Anexo I).

El desempleo trajo consecuencias negativas para hogares pertenecientes a estratos sociales pobres y aún medios; como consecuencia de ello niños y adolescentes no tuvieron acceso a los servicios de salud y vieron amenazados sus derechos al pleno desarrollo personal. Las reformas en las áreas de salud y educación se descentralizaron sin las correspondientes transferencias de recursos necesarios para su financiamiento ni la instalación de mecanismos compensatorios suficientes. Los avances logrados en el área de salud fueron escasos, las reformas acentuaron la fragmentación de las instituciones y la inequidad de los servicios; disminuyó el crecimiento en el subsector privado, se redujo la cobertura de las obras sociales, dejando una red de servicios estatales estancada y con deficiencias para atender a la población más vulnerable.

La inequidad constituyó una coacción a los derechos de la infancia relacionados con la salud y educación, consagrados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, que, como una paradoja se incorporaron a la Constitución Nacional, a partir de la reforma de

1994. La política fiscal y del gasto estatal no logró reducir el aumento de brechas entre necesidades y recursos disponibles en las familias. Entre 1992 y 2001 -según datos aportados por CEPAL y UNICEF- aumentó la porción del ingreso nacional percibida por el 10% más rico de la población y en el otro extremo, el 10% más pobre vio reducida su participación.

La brecha entre ambos estratos sociales se duplicó pasando de veinte veces a principios de la década, a alcanzar un máximo superior a 40 veces durante el año 2002. (Ver Anexo: gráfico II: Desigualdad en Argentina, 1992-2004).

Aunque el gasto público en los inicios de la década de los noventa aumentó -las erogaciones

subieron en tiempos de expansión económica y bajó en fases recesivas- los sectores vulnerables de la población recibieron poco apoyo por parte del Estado, que fue incapaz de revertir el incremento de la desigualdad en el país. La falta de ingresos necesarios para sostener ese gasto público llevó al endeudamiento a nivel provincial, el déficit fiscal llegó a su extremo y la administración, llevada por el interés por la convertibilidad, no supo o no quiso mantener la inversión social.

A partir del año 2003, después del proceso de default de la deuda pública y devaluación de la moneda, se notó una rápida recuperación de las principales variables macroeconómicas. Una serie de políticas sociales dadas por el Estado acompañó a las familias más vulnerables, lo que produjo, en los últimos años, una mejora en los indicadores sociales.

2.1. La educación en la década de los noventa

En los noventa el contexto neoliberal condujo, entre otras transformaciones, a una redefinición del Estado en política educativa. La descentralización financiera y la administración del sistema educativo llevarían, según Márquez (1995), a: “1) mejorar la eficiencia de los sistemas educativos mediante una gestión económica financiera. 2) mejorar la gestión administrativa y evitar el peso y las trabas de la burocracia.3) mejorar la gestión pedagógica-educativa”, por lo que se transfirieron “responsabilidades económicas a las provincias a fin de reducir el gasto público”, y se acentuó “el papel subsidiario del Estado” y se debilitaron “las organizaciones gremiales docentes, etc.”.

Es importante recordar que el sistema de descentralización de establecimientos educativos y personal docente a los estados provinciales comenzó en la década de los sesenta y culminó en los noventa. Esta política no fue acompañada de asignaciones presupuestarias a las provincias, lo que aumentó los problemas fiscales de las mismas.

Simultáneamente se produjo un proceso de centralización en el ámbito pedagógico referido a aspectos como la evaluación, las orientaciones curriculares y la didáctica en el aula, es decir que se produjo lo que Paviglianitti (1993) denominó “recentralización neoconservadora”, por el cual el Ministerio de Educación centralizó la ejecución de políticas educativas a través del Consejo Federal de Cultura y Educación. Según Vior (1999) esa “redefinición del Consejo complementa el proceso de desentendimiento del estado nacional respecto de la prestación y financiamiento de los servicios y la centralización de poder en el ministerio de Educación de la Nación”. El Consejo resultó un espacio para la producción de consensos respecto de la ejecución de medidas decididas centralmente. Paralelamente todo el proceso de reconversión del sistema educativo se dio en el marco de recomendaciones que procedían de organismos internacionales de crédito, en especial el Banco Mundial, en alianza y acuerdos con sectores internos y externos.

Las propuestas educativas del Banco Mundial se construyeron bajo un modelo macroeconómico neoclásico. “Para encuadrar la realidad educativa en su modelo económico, y poder así aplicarle sus

teoremas generales, el Banco ha hecho una identificación [...] entre sistema educativo y sistema de mercado, entre escuela y empresa, entre padre de familia y demandante de servicios, entre relaciones pedagógicas y relaciones de insumo-producto, entre aprendizaje y producto, haciendo abstracción de aspectos esenciales propios de la realidad educativa” (Coraggio, 1995).

Durante la primera parte de la década del noventa surgieron acuerdos y alianzas conducidos por el gobierno y acompañados por aparatos ideológicos como la Fundación Sophia, FIEL, la iglesia católica. Entre estos acuerdos surgieron tres leyes importantes para el Sistema Educativo Argentino: a) la Ley de Transferencia (1991), la Ley Federal de Educación (1993) y la Ley de Educación Superior (1995). A través de estas leyes toda actividad educativa fue planteada como un servicio. La educación pasó entonces a ser un bien de consumo, como sostienen, Lemos y Wiñar (2005) “[...] la concepción neoliberal sobre educación, impulsada por los organismos multilaterales de crédito tiene dos componentes: en primer lugar, se plantea que el gasto en educación debe ser básicamente asumido por la familia y no subsidiado por el Estado, en tanto constituye una inversión que se recupera por los mayores ingresos laborales a percibir en el futuro [...] en segundo término, sostienen que mas allá de una educación básica, es inconveniente el financiamiento público de la formación profesional y técnica, en la que el sector privado debiera tener un papel prioritario en la materia”.

A la gestión escolar se le introdujeron formas de gerenciamiento empresarial y flexibilización laboral. La creación de la *Red federal de capacitación docente* tuvo la finalidad de brindar cursos a los docentes, requeridos sobre todo por la creciente desocupación y pérdida del empleo, que constituyó una fuerza de disciplinamiento social, y que condujo a los docentes a realizar cursos no tanto por el interés de capacitarse como por la necesidad de elevar su puntaje docente.

La Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, trató de ordenar el proceso de descentralización del sistema educativo, pero la falta de recursos para jurisdicciones con bajo rendimientos educativos y la de un mecanismo compensador a escala nacional consolidó las inequidades precedentes⁶.

2.2.1. La implementación de la reforma educativa en la provincia de La Pampa

La decisión de las autoridades pampeanas, cuando abordaron la transformación educativa, hicieron que ésta reforma fuera adoptada como propia reinterprelando algunas de las líneas de acción propuestas por el gobierno central. Este fue el caso, entre otros, del tipo institucional optado para la creación de los terceros ciclos de la EGB bajo la forma de unidad independiente, por lo que la institución era reconocida como Unidad Educativa (UE). En efecto, se privilegió criterios tales como la especificidad del nivel -que debía atender los requerimientos educativos particulares de los alumnos de 12, 13 y 14 años-, para reunir diferentes sectores socioeconómicos en el espacio escolar. Este propósito respondió a una prioridad en la política educativa de las autoridades provinciales de aquel entonces.

Debido a la pluralidad socio-económica de la matrícula en las unidades independientes (UE) fue propiciada en La Pampa a través de las denominadas escuelas “derivadoras” Veleda, C. CIPPEC (2003:50), es decir las escuelas de EGB cuyos alumnos debían inscribirse en determinada unidad independiente de EGB3 al planificar las articulaciones entre las instituciones. Así, se procuró que las dos o tres escuelas “derivadoras” fueran diferentes en términos de las características socioeconómicas de sus alumnos para asegurar la heterogeneidad de la población de los establecimientos de EGB3 y la necesidad de la construcción de nuevos establecimientos destinados exclusivamente al tercer ciclo. Las autoridades provinciales concibieron un modelo que no figuraba entre las posibilidades propuestas por el ministerio nacional.

Los rasgos introducidos en la transformación de los niveles educativos no parecen haber respondido a una mera necesidad de diferenciación, sino a una planificación preocupada por compatibilizar las necesidades de las comunidades locales con una utilización equitativa y eficiente de los recursos (Ministerio de Cultura y Educación, 1997). Este es otro de los aspectos a tener en cuenta respecto de la reforma educativa en la provincia de La Pampa: el planeamiento participativo, fundamentado y progresivo de un proceso tan complejo y conflictivo como lo fue la reestructuración de los niveles educativos. Así lo explicaba María Cristina Castilla de Rodríguez respecto del diseño de las diversas opciones institucionales para el EGB 3:

“se hizo todo un trabajo de micro planificación: un equipo de técnicos integrado por representantes de las distintas áreas elaboraron propuestas de acuerdo a diversas variables. Luego, en base a las alternativas, las comunidades optaron en función de la existencia o no de infraestructura adecuada, recursos humanos, características particulares del contexto...” (Ídem 1996)

También se adoptaron otras estrategias durante la instrumentación de la reforma tales como la generación de un cuerpo normativo pequeño y claro que guiara el rumbo, y sirviese de comunicación a los padres de alumnos a través de folletos, en los que se recurría a analogías inadecuadas para generar consenso en torno a la transformación educativa:

“Usted... ¿se atendería en un hospital del siglo XIX? ¿Viajaría por la ciudad en carreta? ¿Usaría faldas almidonadas? ¿Y sombrero de copa? Gran parte de lo que servía en otros tiempos ya no sirve en la actualidad. El mundo ha cambiado mucho en los últimos cien años. Y seguirá cambiando. La escuela... ¿podía permanecer igual? [...] Por primera vez en nuestra historia hay una ley que se ocupa en conjunto de toda la educación y le da coherencia a todo el país: la Ley Federal de Educación. [...] ¿Mandaría a su hijo a una escuela del siglo XIX? Ahora tiene la oportunidad de educarlos en una escuela pensada para el siglo XXI”.

Asimismo, se insistía en el traslado de ciertas responsabilidades clave a las municipalidades. En septiembre de 1997 el Ministerio de Educación de La Pampa suscribió un acuerdo con los municipios en el que se comprometía a transferir los recursos para que éstos aseguraran el traslado de los alumnos de las zonas rurales a las escuelas, como un modo de asegurar las condiciones necesarias para su acceso al EGB3.

Estos son rasgos de improvisación y de anomia, en la organización que distinguió a La Pampa de la mayoría de las jurisdicciones. Esta interpretación queda reforzada por las conclusiones obtenidas por otras investigaciones comparativas, como la realizada por FLACSO (2000: 149), que analizó la implementación del tercer ciclo en seis jurisdicciones:

“La Pampa, que es la única jurisdicción que cuenta con una administración moderna y profesional puesta al servicio de una política orientada por el objetivo de equidad, demostró que la regulación a la vez que disciplina y normaliza puede construir condiciones de mayor equidad en el sistema”.

La oferta del ciclo polimodal constituyó otro ejemplo paradigmático en materia de planificación, ya que logró conjugar la preservación de los puestos de trabajo de los docentes –cuya estabilidad peligraba al modificarse la orientación de la institución- con la distribución pareja de las modalidades a lo largo y ancho de la provincia. La profesora Raquel Alis, responsable de la Dirección General de Educación Polimodal y Superior entre 1992 y 1999, describe el trabajo requerido para cubrir ambos objetivos:

“se utilizó la técnica de SILOSE para analizar la realidad, diagnosticar sobre el contexto y decidir la distribución de las orientaciones y los TTP. Se visitó tres veces cada escuela para que las comunidades mismas analizaran su realidad y propusieran una modalidad para su institución. Se trató de un trabajo no sólo interno, sino que se incluyó a otras instituciones de la comunidad. Llevó un año y medio armar el mapa de la oferta” (Alis, 1994).

El análisis comparado de esta fase de transformación destaca el caso de la provincia de La Pampa como un modelo porque difería con la contradicción que presentaban otras provincias. La mayoría procuró realizar un análisis previo para fijar prioridades y designar desde la administración central las modalidades para cada institución, la presión de las escuelas y supervisores terminó triunfando.

Los factores que explican las características que adoptó el proceso de implementación de la reforma en la provincia de La Pampa, refieren al perfil técnico, a la estabilidad de los equipos del Ministerio, al tamaño del sistema educativo y a la ausencia de un gremio fuerte que cuestionara las medidas. Por lo tanto las dimensiones del sistema hicieron posible la participación de la comunidad, el diálogo directo con los responsables finales de la adopción de la transformación, en este caso los directores de las escuelas. Asimismo, el gremio docente, liderado por la UTEPA (La arena 1994 y 1998), manifestaba escasa resistencia a la implementación de la Ley Federal, por lo que quedó abierto el camino para que se lograra una fácil transformación educativa. De esta forma algunas instituciones perdieron carga horaria, turnos, contraturnos y divisiones.

No es difícil hipotetizar que la rapidez y el orden que caracterizaron al proceso de instrumentación de los nuevos niveles en la provincia de La Pampa, habrían incidido positivamente en la retención de alumnos en la EGB3. El Cuadro 1 ilustra que el crecimiento de la matrícula de dicho ciclo se mantiene, entre 1997 y 1999, en niveles superiores a la media nacional, para quedar estacionado,

en el año 2000, por haberse alcanzado una tasa de escolarización del 85,4% de los alumnos de la edad correspondiente –casi diez puntos por encima de la media nacional-. Estas cifras dan cuenta de la eficacia del esfuerzo realizado en pos de la incorporación de la nueva población escolar al sistema.

Cuadro1– Implementación de la Ley Federal de Educación en La Pampa

			1997	1998	1999	2000	2001
% alumnos en nueva estructura	EGB 3	La Pampa	1,7	69,1	98,2	98,7	99,3
		Media País	9,4	30,3	60,5	74,5	76,4
	Polimodal	La Pampa	0,0	0,0	0,7	39,6	68,1
		Media País	2,1	3,9	10,1	22,6	43,1
Crecimiento de la matrícula	EGB 3 / 7° Primario, 1° y 2° Medio	La Pampa	7,0	4,7	5,5	0,9	0,1
		Media País	0,2	3,3	4,3	2,5	2,1
	Polimodal / 3° a 5° Medio	La Pampa	5,3	3,0	13,2	11,6	6,6
		Media País	3,7	3,6	4,7	5,2	5,3
Tasa neta de escolarización	EGB 3 / 7° Primario, 1° y 2° Medio	La Pampa	76,3	79,9	85,6	85,4	s/d
		Media País	69,2	71,0	74,4	76,3	s/d
	Polimodal / 3° a 5° Medio	La Pampa	49,0	49,7	54,8	60,1	s/d
		Media País	46,1	47,1	48,9	50,2	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamientos Anuales 1997, 1998, 1999 y 2000; en <http://dineece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003; sobre la base de información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, 1997, 1998, 1999 y 2000; en <http://dineece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003; sobre la base de información suministrada, en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

Otra cuestión que muestra el cuadro, es el ritmo seguido por la reforma en la provincia en cuestión, comparada con el resto de las jurisdicciones. El porcentaje de los alumnos incorporados a la nueva estructura muestra que ya en 1999, La Pampa tenía la EGB3 completamente instrumentada mientras que en el resto del país sólo el 60% de los alumnos en promedio se encontraba comprendido en la nueva estructura. En el año 2001, el 70% de los alumnos ya estaban cursando el polimodal, cuando sólo lo hacía el 43% en la media del país. Con una aplicación masiva y relativamente gradual –ya que en el año 1998 se implementaron simultáneamente el 7° y el 8° años y en 1999, el 9° año del EGB 3- los tiempos determinados fueron objeto de críticas por parte de la Universidad Nacional de La Pampa, quien acusó al gobierno de una implementación “por shock” (Cayre, 2002; en CIPPEC 2003).

Como consecuencia de esta apresurada implementación de la reforma, surgieron inconvenientes en el trabajo conjunto entre maestros y profesores en el tercer ciclo de EGB, dificultades para la enseñanza y la evaluación por áreas y por sobre todo, conflictos que se crearon alrededor de la atención a la diversidad socioeconómica del alumnado.

2.3. El giro en las políticas educativas en la última década: el nuevo marco legislativo

Desde la asunción de Néstor Kirchner en 2003 se propuso una re-estructuración de la legislación educativa; para ello nombró a Daniel Filmus como Ministro de Educación, Vice Ministro a Juan Carlos Tedesco. En agosto del 2003, en el marco de la 32° Reunión General de la UNESCO, el Ministro Filmus instaló (o reinstaló) el tema del canje de deuda por educación. Esta salida no fue nueva ni innovadora; ya en un Informe de la UNESCO de 1996, conocido como *Informe Delors* se recomendaba “Estimular la conversión de la deuda a fin de compensar los efectos negativos que tienen sobre los gastos de educación, las políticas de ajuste y de reducción de los déficits internos y externos”.

En el año 2001, este proyecto se hizo mucho más explícito; en el documento “Educación para todos en las Américas, Marco de acción regional” (UNESCO, Banco Mundial, PNUD; Santo Domingo, 10-12 febrero de 2001), suscripto por todos los países de América Latina y el Caribe, se estableció el compromiso de “Buscar de manera más extensa mecanismos alternativos de financiamiento de la educación, tales como condonación y canje de deuda externa”. El pedido de Filmus se concretó en enero de 2005 entre los gobiernos de España y Argentina por un monto de sesenta millones de euros, que se destinaron al Programa de becas escolares del Ministerio de Educación. Este procedimiento fue cuestionado por organizaciones sociales y políticas tanto nacionales como internacionales, que sostenían que esta forma de operar era la manera que tiene los acreedores de liberar fondos incobrables e invertirlo en países deudores, legitimando el pago de una deuda contraída de manera ilegítima por gobiernos dictatoriales y legítima por los gobiernos democráticos.

Continuidades y rupturas educativas de la década anterior preceden al período que va desde 2003 a la actualidad, cuando se sancionaron cuatro importantes leyes educativas: la Ley n° 25.864 de los 180 días de clase (2003); la Ley n° 26.058 de Educación Técnico Profesional (2005); la Ley n° 26.075 de Financiamiento Educativo (2005); la Ley n° 26.206 de Educación Nacional (2006); y sigue vigente la Ley de Educación Superior n° 24.521 del año 1995, aunque actualmente se debate la sanción de una nueva Ley de Educación Superior.

La Ley de Educación Nacional N° 26.206 universalizó la obligatoriedad de la Escuela Secundaria estableciendo, para el Estado Nacional y los Estados Provinciales, el desafío de garantizar una educación de calidad para todos los adolescentes y jóvenes de nuestro país. Esto supone la implementación de acciones y estrategias específicas que contribuyan a promover el ingreso, el reingreso, la permanencia y egreso de todos los alumnos. Los lineamientos acordados en el Consejo Federal de Educación (CFE) para garantizar e institucionalizar una educación secundaria para todos están dados por las resoluciones que se mencionan a continuación.

■ Resolución N° 84/09⁷ : Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria.

- Resolución N° 88/09: Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria- Planes jurisdiccionales y Planes de mejora institucional.
- Resolución N° 93/09: Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria.
- Resolución N° 102/10: Pautas Federales para la movilidad estudiantil en la educación obligatoria.
- Resolución N° 103/10: Propuestas para la inclusión y/o regularización de las trayectorias escolares en la educación secundaria.

La determinación de la obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina, a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, de 2006, generó la necesidad de establecer acuerdos entre todas las jurisdicciones del país para establecer criterios comunes. Sobre la base de estos acuerdos federales cada jurisdicción va definiendo los procesos de transformación de la educación secundaria.

Con el objetivo de ofrecer a los alumnos una propuesta institucional inclusiva, además del apoyo brindado; la política socioeducativa no sólo dirige sus acciones hacia las escuelas y jurisdicciones también trabaja en conjunto con otras áreas del Estado en articulación con Organizaciones de la Sociedad Civil. De esta manera se define un trayecto escolar homogéneo, lineal y predecible, pero la realidad es otras: existen niños y jóvenes que transitan su escolaridad de modo heterogéneo, variable y relativamente impredecible. El recorrido ideal no es el real para muchos alumnos, en especial para aquellos que provienen de los sectores más carenciados en lo económico y más ajenos al paradigma sociocultural utilizado por las políticas.

Las políticas educativas en los últimos años se han propuesto “recuperar un lugar del Estado como referente político para la construcción de horizontes igualitarios para el conjunto de la sociedad” (Feldfer, 2009) y superar las consecuencias negativas de la reforma de la década de 1990.

2.4. La Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo

Hacia finales de 2005, se sancionó la Ley n° 26.075 de Financiamiento Educativo, que tuvo como principal objetivo alcanzar una inversión en educación, compartida entre el gobierno nacional, las provincias y la CABA, del 6% del PBI en 2010. Como lo hicieran también las leyes de los noventa, se puso como propósito “mejorar la eficiencia de los recursos con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje y apoyar las políticas de mejora en la calidad” (Feldfer, 2009).

A su vez, la ley de financiamiento mantuvo el esquema descentralizado que se había adoptado en los años noventa, ya que el Estado Nacional aportó el cuarenta por ciento del financiamiento y el sesenta por ciento restante quedó a cargo de las provincias.

Es decir que el Estado Nacional aportó menos de la mitad de los recursos y obligó a las provincias a cumplir con las metas diseñadas por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa y del INDEC (art. 8), bajo la pena de restringir los aportes de la Nación a aquellas provincias que no cumplan las condiciones que impone el gobierno nacional (art.17).

Otro punto para destacar es que esta Ley creó el *Programa nacional de compensación docente* cuyo objetivo es “contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales se evalúe fehacientemente que, a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no resulte posible superar dichas desigualdades” (art.9).

Por otra parte, el Ministerio de Educación fijó las metas anuales a alcanzar por las provincias a través de convenios con ellas para la asignación de recursos financieros, tanto de origen nacional y provincial, a su vez determina los mecanismos de evaluación destinados a verificar su correcta asignación (art.12); las provincias sólo pueden acceder a los recursos financieros del Estado (el 40%) si cumplen las condiciones y requisitos que les impone el Ministerio de Educación. En síntesis, esta Ley mantuvo y mantiene el esquema de los años noventa, es decir de descentralización en lo financiero y centralización en lo que hace a ejecución y evaluación educativa.

2.5. Políticas focalizadas

La difusión de políticas focalizadas en la década de los noventa a lo largo de la región impulsadas por organismos internacionales de crédito, buscaban compensar las consecuencias producidas por las políticas de descentralización implementadas en el marco de la denominada reforma del estado. En este contexto, la finalidad, responsabilidad del Ministerio de Educación según lo definido en el art. 39 de la entonces vigente Ley Federal de Educación (1993), era contener a amplios sectores de la población en situación de pobreza sin considerar modificaciones estructurales, ni políticas universales. Se generaba de este modo un subcircuito estatal de modo de responder a las necesidades mínimas de los sectores más vulnerables.

Las investigaciones académicas realizadas al respecto acuerdan en señalar que estas políticas incrementaron la segmentación del sistema educativo quebrando la utopía de universalización que mantuvo el sistema educativo hasta entonces. La idea de equidad centrada en no dar lo mismo a quienes no son iguales, privilegió un trabajo diferencial con los sectores más vulnerables. Esta modalidad de neosistencialismo en contextos neoliberales retomaron la lógica de la filantropía alterando la lógica del derecho e instituyendo una relación de tutela (Tenti; 1991), pero por sobretodo, generando procesos de estigmatización que profundizaron las diferencias educativas en lugar de atenuarlas, al estimular aún más la segregación social cuyo impacto en las condiciones de aprendizaje fueron negativas (Duschatsky y Redondo; 2000).

Se construyó de este modo, una mirada de los alumnos en condición de pobreza como sujetos carentes, que debían ser asistidos en su desarrollo más desde la compasión que desde su derecho

a la educación (Gluz; 2006). Asimismo, la focalización operó según una jerarquización tecnocráticamente determinada de los modos de la necesidad y prioridades de los otros, generó estructuras burocráticas innecesarias, y finalmente, éstas fragmentaron aún más las comunidades deteriorando los lazos sociales. Estas concepciones discriminatorias hacia los sectores más vulnerables, convirtieron la pobreza como condición social en característica de los sujetos. La individualización de la pobreza ayudó a crear un sentido común social que se transcribió en el ámbito escolar en una percepción acerca de los estudiantes pobres como limitados en sus condiciones para aprender. De allí que el avance de las políticas focalizadas en educación haya contribuido al deterioro de las condiciones de enseñanza a través del descenso de las expectativas de rendimiento de la población estudiantil y la estigmatización del entorno social y familiar (Gluz, 2006).

Antes de la implementación de dichas políticas, existía un sistema educativo con tendencias excluyentes frente a la diversidad socio-cultural. A partir del establecimiento de patrones uniformes en términos curriculares y de acreditación y promoción, y de una formación docente estandarizada y centrada en un alumno que respondía a reglas comunes en la tradición escolar, se dificultaba la adecuación de la tarea pedagógica a poblaciones con condiciones no “tradicionales”, ya sea por el tipo de apoyo familiar que recibían, por el tipo de trayectoria escolar previa, por los códigos culturales que manejaban, etc., y limitaba las oportunidades de aprendizaje de dichos sectores.

Esta dificultad de trabajar con la diversidad en las escuelas tuvo su correlato en el nivel de las políticas, las que desconocieron las realidades y prácticas pedagógicas locales, imponiendo lineamientos, asignando recursos y estableciendo orientaciones que muchas veces no se condecían con los problemas que enfrentan las escuelas. Frente a ello, la tendencia a la fragmentación de los recursos que llegaban a las instituciones a partir de la implementación de políticas focalizadas, no favorecieron el abordaje integral de los problemas.

De este modo, las deterioradas condiciones de enseñanza en escuelas que atienden a sectores vulnerables se presentan a partir de la preparación de los docentes que trabajan en dichas escuelas: la organización de la carrera docente fomenta el ingreso laboral en las instituciones que atienden población más vulnerable; producto del mecanismo de ingreso a la carrera porque a medida que se avanza en la carrera docente, el mayor puntaje brinda la posibilidad de elegir los cargos. De este modo, se acumula una doble vertiente de inexperiencia en el trabajo con sectores vulnerables: la formación docente (el desconocimiento por la formación propia de los profesores centrados en un alumno ideal propio de los sectores medios) y las condiciones de inserción laboral (baja trayectoria, inestabilidad en el cargo por faltas de oportunidades de titulación). Por otra parte, la escasez de recursos materiales que presentan dichas escuelas como la falta de biblioteca o de personal para habilitar su acceso y uso, falta de conexión a internet, etc. Este escenario de desigualdades estructurales, en la última década, desde el sistema educativo argentino se produjo una serie de iniciativas políticas que, en el caso de la escuela secundaria, intentaron poner en marcha alternativas para atender a la masificación y el ingreso de los históricamente excluidos.

2.5. ¿Por qué elegir PROMEDU?

Como señalamos, la intensificación de las distancias entre las condiciones materiales y simbólicas de los estudiantes pertenecientes a los sectores sociales vulnerables y las exigencias tradicionales de las escuelas intentó ser asumida como una problemática central en la agenda gubernamental a partir de programas socioeducativos. Estos programas en los últimos años, según la mirada de Cardarelli y Rosenfeld (2000), se han concentrado principalmente en los aspectos psicosociales de la pobreza, construyendo una perspectiva centrada en la solidaridad entre pares y en la valoración de uno mismo. “Esto recuerda los viejos paradigmas en los que el desafío de la modernidad consistía en cambiar las conductas “tradicionales” de los marginados porque operaban como escollos al progreso ilimitado” (Cardarelli y Rosenfeld, 1991).

En los gobiernos democráticos, el conocimiento sobre las situaciones de pobreza impacta la dirección hacia la *“construcción de una ciudadanía plena”*.

En este marco se planteó el “Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa” (PROMEDU), que mediante un conjunto de iniciativas y medidas que el Estado adopta, ejecuta y controla, se procura dar sentido a prácticas de democratización de la educación institucionalizada para asegurar la permanencia y culminación de los estudios de la población con mayores dificultades socio-económicas.

Este programa contribuye a achicar la brecha existente de niños, adolescentes y jóvenes provenientes de distintos estratos de ingresos económicos y también al apoyo a la política de retención y promoción en el nivel educativo, como también de la expansión y mejoramiento de la infraestructura educativa.

PARTE II

CAPÍTULO III

Programa de apoyo a la política de mejoramiento de la equidad educativa (PROMEEDU)

3. ¿Qué es el PROMEDU?

El *Programa de apoyo a la política de mejoramiento de la equidad educativa* (PROMEEDU) tiene el objetivo de contribuir a mejorar la equidad de la educación inicial, primaria y secundaria, y de contribuir a cerrar la brecha existente en las oportunidades educativas de los niños y jóvenes pertenecientes a distintos estratos de ingreso, financiando actividades de apoyo a la política de retención y promoción en el nivel secundario y la expansión y mejoramiento de la infraestructura educativa.



El Programa comenzó a implementarse en la provincia de La Pampa en el año 2008, según lo establecido por la Ley Provincial N°2464, por la que se aprobó el *Convenio de adhesión al Programa de apoyo a la política de mejoramiento de la Equidad Educativa* N° 641/08 en el marco del PROMEDU y finalizó en el año 2010.

El Programa contemplaba dos Subprogramas con sus correspondientes componentes:

- **El Subprograma I:** *Mejoramiento del desempeño del sistema educativo estatal* que tenía tres componentes;

- Componente I. *Apoyo a la política de retención y promoción en el nivel secundario* que incluía becas, provisión de textos y bibliotecas y acciones de apoyo.
- Componente II. *Apoyo a la política de jornada extendida en el nivel primario*, que incluía adecuación de edificios escolares.
- Componente III. *Apoyo a la gestión del sistema*, que incluía fortalecimiento institucional, apoyo a la docencia y apoyo a la educación técnico profesional.
- **El Subprograma II: *Expansión de la infraestructura educativa*** tenía dos componentes;
 - Componente I. *Construcción y equipamiento de infraestructura educativa*, que incluía la construcción y equipamiento de nuevos edificios escolares e Institutos de Formación docente (IFD).
 - Componente II. *Fortalecimiento y capacitación para la gestión del programa*.

Respecto de la legislación y financiamiento, el Programa estaba financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁸, a nivel provincial a partir de la firma del Convenio entre el Ministerio de Educación de la Nación y la Provincia de la Pampa⁹, y del Decreto N° 111/09 que confirma la continuidad de la Unidad Ejecutora Jurisdiccional de Promse para ejecutar las acciones correspondientes al PROMEDU.

En su estructura organizativa se destaca:

- DGUFI: *Dirección general unidad de financiamiento internacional* creada en el ámbito del Ministerio de Educación. Tenía a su cargo la gestión, administración, seguimiento y monitoreo del Subprograma I.
- UEC: *Unidad ejecutora central* era la unidad operativa a quien la DGUFI delegaba la ejecución del Subprograma I.
- UEJ: *Unidad ejecutora jurisdiccional*. Era la unidad de ejecución establecida en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de La Pampa para implementar el Subprograma I.

3.1. Instituciones educativas participantes

Del mapa de escuelas secundarias de la provincia de La Pampa, que según datos 2011 eran 355¹⁰, aquellas que participaron del PROMEDU fueron 79, incluyendo Unidades Educativas, Polimodales, Escuelas Técnicas y una Escuela Hogar, todas pertenecientes al PNBE (*Plan Nacional de Becas Escolares*), consideradas de mayor riesgo social y educativo en cuanto a la

población escolar que atendían.

A continuación se transcribe la nómina de escuelas participantes en la ciudad de Santa Rosa, que incluye al *CPA*, con el objeto de realizar una primera aproximación a la magnitud del impacto que el programa tuvo en dicha ciudad.

1. Unidad Educativa N° 1
2. Unidad Educativa N° 2
3. Unidad Educativa N° 3
4. Unidad Educativa N° 4
5. Unidad Educativa N° 5
6. Unidad Educativa N° 6
7. Unidad Educativa N° 7
8. Unidad Educativa N° 8
9. Unidad Educativa N° 9
10. Unidad Educativa N° 10
11. Unidad Educativa N° 11
12. Colegio Barrio Aeropuerto
13. Colegio República Argentina
14. Colegio Provincia de La Pampa
15. Escuela Agrotécnica de Santa Rosa
16. EPET N° 1
17. Colegio Fernando Enrique Araoz
18. Colegio Ciudad de Santa Rosa
19. Polimodal Zona Norte
20. Colegio General José de San Martín
21. Instituto 1° de Mayo
22. Escuela Normal
23. Colegio General Manuel Belgrano

24. Centro Polivalente de Arte

3.2. Líneas de acción

Los lineamientos que conformaban el Programa se articulaban entorno a siete componentes o líneas de acción:

a) **Becas para la retención y promoción en el nivel secundario.**

El objetivo de este subcomponente era estimular la permanencia, promoción y egreso de alumnos que asistían a escuelas estatales de educación secundaria, con riesgo de abandonar el sistema educativo y procedentes de familias en situación de pobreza y/o indigencia. Se financiaron no menos de 500.000 becas de aproximadamente US\$190 durante el primer año, en el marco del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE). Durante el segundo año de su implementación se realizó un estudio del Ministerio de Educación destinado a revisar el número de beneficiarios, del monto de la beca y de los requisitos de los alumnos (tales como ingreso familiar y repitencia).

b) **Textos y bibliotecas.** Se distribuyeron textos escolares a los alumnos y bibliotecas institucionales, recursos didácticos y material de consulta para docentes de escuelas secundarias.

c) **Acciones de apoyo a la política de retención y promoción en el nivel secundario.** Se financian:

1. Acciones complementarias orientadas a reforzar la retención escolar, como tutorías y acciones de seguimiento, evaluación y monitoreo a becarios y talleres para becarios, docentes y padres. Hubo una mejora sustantiva de ingreso, permanencia, promoción y egreso de los jóvenes que se encontraban en situación de vulnerabilidad socioeducativa.
2. En algunas escuelas se formaron orquestas y coros juveniles, como estrategia educativa cuyo objetivo era facilitar el acceso de los jóvenes a los bienes culturales determinando modificaciones en conductas y hábitos que trascendieran la vida cotidiana de los beneficiarios.
3. Dispositivos centrados en el proceso de transformación de la Escuela Secundaria en todas las escuelas de nivel secundaria participantes del PNBE cuyos índices de ausentismo, abandono, repitencia, sobredad, violencia requerían acciones para fortalecer la retención de los jóvenes en riesgo de abandono. Para la institucionalización de los nuevos modelos institucionales inclusivos se implementaron Centros de Actividades Juveniles (CAJ) y la asistencia integral para el uso crítico de las TICs (TICs) en las prácticas escolares.

d) **Adecuación de la infraestructura escolar.** Comprendía la adecuación, reparación y ampliación de escuelas primarias que atendían prioritariamente a alumnos en condiciones de pobreza, como una forma de contribuir a la extensión de la jornada escolar primaria; asimismo se dotó, en algunas escuelas, de equipamiento informático para establecimientos educativos de nivel inicial, primario y secundario.

e) **Fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación (ME) y de los ministerios de educación provinciales** se financiaban:

1. Las acciones de fortalecimiento institucional de las áreas involucradas en el Programa dentro del ME y en las provincias; incluían la dotación de equipamiento, estudios, capacitación, refuncionalización, reuniones técnicas y talleres regionales.

2. El apoyo a la implantación de unidades de observatorios de costos en los ministerios provinciales con el objetivo de mejorar la efectividad y equidad en la asignación de recursos.

f) **Acciones de apoyo a la docencia.** El apoyo al funcionamiento de *Centros de actualización e innovación educativa* (CAIEs), insertos en la nueva estrategia de transformación de la formación inicial y servicios docentes cuyo objetivo era promover el desarrollo profesional de los docentes, generar espacios de intercambio de experiencias y facilitar el acceso de los docentes a recursos bibliográficos, informáticos y Multimediales.

g) **Acciones de apoyo a la educación técnico profesional (ETP)**

1. El financiamiento de un catálogo de títulos y certificaciones para el ordenamiento de la ETP, que se orientaba a establecer una oferta única y homogénea de certificaciones y títulos sobre la base de la clasificación de familias y perfiles profesionales.

2. El financiamiento del diseño e implementación de un sistema de seguimiento de egresados de la ETP, que se llevaba a cabo a través de un censo de egresados, una encuesta de seguimientos para observar los patrones de inserción escolar y un estudio de trayectoria que posibilitaba registrar cambios en la situación educativa y laboral de los egresados, en el mediano plazo.

h) **Construcción de nuevos edificios educativos**

1. El financiamiento de la construcción y equipamiento de nuevos edificios escolares con el fin de contribuir a los objetivos de expansión del acceso en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria.

2. El financiamiento de la construcción de nuevos Institutos de Formación Docente (IFD) cuyo objetivo era apoyar la formación docente, con un énfasis en la formación continua.

Con todas estas acciones, el PROMEDU se propuso: 1) aumentar, a nivel nacional, un 97% la cobertura de la educación inicial para niños de 5 años; 2) incorporar un 5% adicional de alumnos de escuelas estatales en los grados 4º al 6º de primaria a jornada extendida; 3) mejorar los indicadores de eficiencia interna de la educación secundaria estatal incrementando la promoción anual de los alumnos de 8º a 11º grado en, por lo menos, un 3% en la retención y promoción (nivel secundario), v) promover la expansión de la jornada.

CAPÍTULO IV

“Brindar oportunidades necesarias [...] aunque la escuela sea la misma para todos, sus condiciones de vida no lo son [...] las mismas oportunidades educativas en condiciones de desigualdad social no garantizan las mismas oportunidades de acceder a la educación” (Bravslavsky 1989)

4. El caso del Centro Polivalente de Arte (CPA)

4.1. Características del CPA

El CPA fue creado por el Decreto Nº 35 del Poder Ejecutivo Nacional, el 8 de julio de 1974, para *“extender y promover la educación artística en distintos puntos del país”*. En ese momento dependía de la Dirección Nacional de Educación Artística, del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Contaba con el Bachillerato y las Especialidades: Maestro Nacional de Danzas Folklóricas, Maestro Nacional de Danzas Clásicas y Maestro Nacional de Cerámica. Comenzó a funcionar entonces dando respuesta a la necesidad educativa de los intereses artísticos de jóvenes y adolescentes de la ciudad de Santa Rosa.

En 1975 se suprimió el dictado de Danzas Clásicas y el 12 de marzo de 1977 ocurrió lo mismo con el Bachillerato, reabriéndose el 24 de marzo de 1980. Tres años más tarde, en 1983 el establecimiento se enmarca en el Proyecto 13, sistema implementado desde el Ministerio de Educación de la Nación en el que se incluyó a toda la escuela, aplicado tanto al Bachillerato como a las especialidades.

La transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias implicó que a partir del 1 de enero de 1993, el CPA pasara a depender del Ministerio de Cultura y Educación de la provincia de La Pampa.

Desde el año 1998 hubo una reducción en la carga horaria en la formación de las especialidades, Danza y Cerámica, pero manteniendo los mismos espacios curriculares y estableciéndose nuevos programas. Esto se aplicó durante los cinco años que marcaron la transición hacia el nuevo ISFD. Inicialmente contaba con dos turnos: mañana (teoría) y tarde (talleres), hasta su incorporación a la estructura educativa establecida por la Ley Federal de Educación, cuando comenzó a funcionar en el nivel Polimodal en la modalidad de Comunicación, Arte y Diseño. El CPA fue desde sus inicios formador de docentes, Maestros en Danzas Folklóricas Argentinas y Maestros de Cerámica, institución que con su accionar alcanzó un alto grado de prestigio en la provincia de La Pampa y un fuerte compromiso con la educación artística. Los fundamentos que sostuvieron la creación del establecimiento se vieron fortalecidos a lo largo de los años por varios motivos. La labor desarrollada al canalizar expresiones artísticas específicas -caso particular el de las danzas tradicionales argentinas-, sentidas y avaladas por la comunidad, condujo a la necesidad de sistematizar los saberes

tradicionales para su fortalecimiento. El CPA vino a cubrir una necesidad comunitaria y a su primera función específica, formar docentes, se sumó la de brindar a cada alumno un espacio de estímulo para el desarrollo de su creatividad artística. Comparte el edificio con el ISFD CREA.

En septiembre de 2004 pasó a desarrollar sus actividades en el actual edificio, ubicado en Almirante Brown y 1º de Mayo, que comparte con el instituto terciario *Centro regional de educación artística* “CREAR”. Está ubicado en la zona norte de la ciudad, a unas cinco cuadras del centro de la ciudad (Ver Anexo III).

En la actualidad posee una matrícula de 298 alumnos, de los cuales el 80 % proviene de barrios periféricos, y el resto proviene del centro y de la vecina localidad de Toay. Esta diversidad socioeconómica hace que algunos alumnos tengan dificultades para contar con los materiales requeridos por la modalidad: yeso, arcilla, pinturas, cintas. Se cuenta con un gran número de alumnos provenientes de otras escuelas lo que determina que deban rendir equivalencias, creando una diferenciación adicional en la matrícula.

Otro factor de complejidad, un factor de estímulo a la solidaridad, a la socialización y a la comprensión del otro, es la integración de los alumnos con capacidades diferentes. Asimismo, la nueva “cultura escolar” también manifiesta en la vestimenta hizo que desde el 2008, mediante acuerdos de convivencia, se optara por prescindir del guardapolvo para facilitar el trabajo con materiales propios de su modalidad. Esta determinación convive con rasgos de la sociedad urbana de la que los alumnos forman parte, lo que se advierte en señales de pertenencia a tribus urbanas¹¹ como *emos*¹² o *flogger*¹³.

Esta característica puede explicar la buena acogida en el CPA de los acuerdos de convivencia, protagonizados por toda la comunidad educativa. Las mismas se pautaron desde hace siete años, y han sido excepcionales los “casos” en los que hubo que acordar decisiones tras vincular la familia con la escuela. Se trató de situaciones de adicciones, violencia física y *bullying*, que requirieron de la intervención y acompañamiento de los equipos técnicos del Ministerio de Educación y el uso de un protocolo de intervención¹⁴ para los casos de violencias y adicciones detectadas en la escuela. Asimismo, la modalidad artística contribuyó a que los alumnos y algunos docentes tengan un perfil distinto al de otros colegios de la ciudad.

4.2. Descripción del PROMEDU a partir de su implementación en el CPA

El programa de asistencia escolar implementado en el CPA desde 2008 fue, como se señaló, el PROMEDU. Adicionalmente el CPA fue designado escuela cabecera de la ciudad de Santa Rosa del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE). El 10% de los alumnos del CPA recibió apoyo económico, lo que permitió disminuir el ausentismo escolar y mejorar la situación socioeconómica de las familias.

Los subprogramas que se llevaron a cabo fueron:

1- *Subprograma I. Talleres de apoyo.* Las observaciones y el diagnóstico correspondiente al primer cuatrimestre del 2010 permitieron detectar problemas de aprendizaje, para lo cual se montaron talleres de apoyo (julio, diciembre-febrero) en los siguientes espacios: Matemática, Físico-Química, Lengua y Literatura, Biología y Lengua Extranjera.

2- *Subprograma I. Provisión de textos.* En el CPA se distribuyeron textos escolares a los alumnos, y se incorporaron recursos didácticos y material de consulta para docentes.

3- *Subprograma I. Centro de actividades juveniles (CAJ)* destinado a actividades extracurriculares. Desde el 2010 se acompañaron las trayectorias escolares con un taller musical coordinado por Julio Gree, especialista en taller de murga y circo, que albergó a 30 niños y jóvenes, destinado a estimular la creatividad musical de alumnos con evidente capacidad para ello. También se realizaron talleres de pintura.

4- *Subprograma I. Uso de las TICs.* Como ya se señaló, se llevaron a cabo capacitación a docentes de la institución, que se dividieron en tres niveles según sus conocimientos de dichas herramientas digitales.

5- *Subprograma I. Gastos operativos:* Este programa aportó para la compra de materiales didácticos, papelerías entre otros que resultaban necesarios y faltantes desde hacía varios meses.

6- *Subprograma I. Parejas pedagógicas.* Financiamiento de un docente que participaba de las clases apoyando individualmente a los alumnos con dificultades en el aprendizaje. Esto benefició el rendimiento escolar de algunos alumnos y les permitió internalizar nuevas técnicas de estudio.

7- *Subprograma I. Movilidad.* El PROMEDU ofreció ayuda económica a los alumnos para el traslado entre su casa y la institución. En el CPA, muchos alumnos, que viven alejados del colegio, hicieron un uso de esta opción.

8- *El subprograma II,* A partir de este subprograma se logró la ampliación de la jornada escolar mediante la expansión de la infraestructura escolar, construcción de nuevo edificio.

La incorporación del CPA a una educación obligatoria de seis años y la necesidad de dictar talleres de apoyo en el horario extra clases, generó una demanda adicional de espacios para la que se esperó contar con el apoyo del Subprograma II. Se incorporaron tutorías y apoyo para alumnos/as que adeudaban asignaturas de equivalencia respecto a la orientación o modalidad del CPA y que fueron: Comunicación, Lenguaje artísticos y comunicacionales I, II y III, Culturas estéticas y contemporáneas, Imágenes y contextos, Publicidad y Marketing, Producción y gestión comunicacional.

Asimismo, la retención de jóvenes en riesgo de abandono, es decir aquellos alumnos que abandonaron el último año y/u otros cursos fue del orden del 39% respecto de los años anteriores (según Datos de la Institución). Para ello se realizó un seguimiento pormenorizado considerando el tipo de dificultad planteada (embarazo, padres jóvenes, situación económica, mantención económica en la familia, adicciones, entre otros).

REFLEXIÓN FINAL

El marco conceptual que atravesó este trabajo propuso una posición teórica definida por términos como “exclusión social”, “inclusión”, “gobernabilidad”, entre otros, no olvidando que en las ciencias sociales, las discusiones en torno a la marginalidad y la exclusión social en América Latina datan de las décadas de 1950 y 1960, y en los últimos años se focalizaron en los modos de producción (la distribución de la riqueza) y en la estructura social (el sistema político y cultural).

La característica central de la década del noventa en el campo educativo fue la implementación de políticas focalizadas que abrían la tensión entre la posibilidad de incluir en horizontes comunes y los riesgos de cristalizar las desigualdades en un contexto fragmentado. Dichas políticas no lograron igualar las oportunidades educativas entre distintos grupos sociales en cuanto a los resultados educativos. Ello expresa en parte un propósito restringido de las mismas, limitadas a mejorar las condiciones educativas de los pobres y no a reducir la desigualdad educativa. También en parte indica una relativa ambivalencia de la prioridad de la equidad frente a los objetivos de mejorar la calidad. En el marco de la fuerte dinámica de fragmentación post noventa, donde las diferencias entre escuelas se multiplicaron y profundizaron, y a partir de la sanción de la Ley que hace obligatorio el nivel secundario, se crearon programas que intentan responder a una lógica diferente a la de las políticas focalizadas. Estos programas especiales intentaron expresar distancia respecto de los rasgos que caracterizaron el paradigma de las políticas focalizadas y compensatorias que condujo a un desplazamiento del trabajo propiamente pedagógico en las escuelas.

La creciente complejidad de la organización socioeconómica y sociocultural abrió paso a nuevos problemas escolares. La implementación de programas buscando posibles respuestas a éstos se focaliza en el respeto a la diversidad y en la compensación ante las desigualdades. El modelo de la justicia escolar es el de la igualdad de oportunidades y este ideal trasciende la institución educativa y su conducción formal, particularmente en sociedades en las que para muchos niños y jóvenes, la escuela es una potencialidad a la que si bien tienen acceso, no logran permanecer en ella. Programas como el descrito, asumen la injusticia social, la confrontan con el mandato político y tratan de repararla generando instancias que atienden las necesidades de esa población.

La dinámica social obligó inicialmente a las escuelas, a ver, pensar y tomar decisiones desde lo micro, en voz baja, desde lo oculto, en forma casera, precaria en sus modos pero de segura acción reparadora en su finalidad. Este escenario alcanzó luego otros deseables niveles, motorizados por la asunción del Estado de la educación como el requerimiento básico de una sociedad justa: “La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa...” (Artículo 3º de LEN ¹⁵). Esta definición de una política de Estado ha habilitado programas y proyectos, como el descrito, que asumen la injusticia social, la

confrontan con el mandato político y tratan de repararla. El Estado se sirve de la educación para alcanzar la sociedad justa y, en consecuencia, la mejora, o trata de mejorarla. Aunque éste no es el propósito del presente trabajo, corresponde decir que esta política de Estado es asumida de manera diferente por la educación privada.

Quizás el cambio más difícil a realizar en el marco de la búsqueda de la “escuela justa” sea cambiar la mirada que aún hoy muchos docentes tienen sobre el fracaso escolar y entender que no se trata solamente de una responsabilidad del alumno y de sus capacidades.

¿Se trata efectivamente sólo de sus dificultades, o bien de problemas que involucran a los adultos -docentes, padres, y comprensión del rol social de las instituciones educativas? La aplicación de estos programas implica extender el campo de las responsabilidades y relativizar el criterio de éxito o fracaso. El reposicionar la mirada en las trayectorias escolares implica convertir certezas en preguntas, abrir interrogantes a nuevas situaciones para poder construir respuestas creativas e innovadoras para cada situación.

Cuando la legitimidad de la escuela ya no es sagrada, entonces la única alternativa es que sea realmente democrática. El principio de igualdad de oportunidades supone que la oferta escolar no se diseñe por el paradigma de aquellos que tienen más recursos. El gran concepto de la equidad implica no solamente intentar reparar las desventajas, aunque esto, por cierto es una necesidad impostergable del presente, sino también la construcción colectiva de un saber que prescindiera del concepto de los “menos favorecidos”, que en realidad implica la tácita aceptación de un sistema que admite (que legitima), a los menos favorecidos, a los favorecidos y también a los muy favorecidos.

El reposicionar la mirada en las trayectorias escolares implica convertir certezas en preguntas, abrir interrogantes a nuevas situaciones, para poder construir respuestas eficientes para cada situación. Cuando la legitimidad de la escuela ya no es sagrada, entonces la única alternativa es que sea realmente democrática. Entonces la igualdad escolar será sobre todo la igualdad de los derechos de todas las capacidades. El gran modelo de la justicia escolar es el de la igualdad de oportunidades y este ideal trasciende la institución educativa y su conducción formal, particularmente en sociedades en las que, para muchos niños y jóvenes, la escuela es una potencialidad a la que todavía no tienen acceso.

El principio de igualdad de oportunidades supone que la oferta escolar no se diseñe por el paradigma de aquellos que ya tienen más recursos. El gran concepto de la equidad implica no solamente intentar reparar las desventajas, aunque esto, por cierto es una necesidad impostergable del presente, sino también la construcción colectiva de un saber que prescindiera del concepto de los “menos favorecidos”, que en realidad implica la tácita aceptación de un sistema que admite (que legitima), a los menos favorecidos, a los favorecidos y quizás también a los muy favorecidos.

Mientras tanto y aun suponiendo la realización plena de las acciones de reparación, la escuela corre el riesgo de seguir reproduciendo (y aun produciendo) desigualdades que, aunque

parezca que son propias de sólo algunos, afectan a la totalidad del cuerpo social. Hablar del acompañamiento de adolescentes y jóvenes implica cumplir con el artículo 8¹⁶ de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 -LEN- teniendo en cuenta reparos, limitaciones y advertencias respecto de un camino único para la educación general.

En este marco, el PROMEDU responde a la búsqueda de una construcción de los más vulnerables con la participación de actores sociales que comparten valores, ideas, acciones dentro de una cultura institucional mediada por políticas socioeducativas. También creemos que las acciones y prácticas pedagógicas del CPA a partir de la implementación del PROMEDU son potenciadoras de la labor pedagógica mejorando la escolarización de los alumnos provenientes de zonas suburbanas. Entendemos que con programas de estas características, el Estado comenzó a recuperar el lugar de referente político para la construcción de horizontes igualitarios para el colectivo escolar.

Esta experiencia se inscribe en la creación de nuevos formatos para las escuelas que permitan reducir las brechas educativas. El programa descrito busca atender a estudiantes “nuevos”, jóvenes que el sistema anteriormente expulsaba sin pensar en dispositivos re-inclusores.

Notas

¹ Artículo 8º “La educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando/a la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común”.

² Refiere al rechazo de una persona o cosa, que queda fuera del lugar que ocupaba: RAE (2010).

³ Refiere a falta de integración social: RAE

⁴ Ver al respecto “Proyecto Seguimiento y Monitoreo para el alerta temprano. Las dificultades en las trayectorias escolares de los alumnos”, MECyT. DNIECE, Mayo 2004.

⁵ **ARTÍCULO 3º.-** *La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación.*

⁶ Según datos de 1998, la tasa de mortalidad infantil en la provincia del Chaco fue casi tres veces mayor que la de Tierra del Fuego y los alumnos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires obtuvieron mejores resultados que los alumnos de La Rioja (Cetrángolo y Gatto, 2000).

⁷ <http://portal.educacion.gov.ar/nueva-escuela-secundaria/>

⁸ Según contrato de Préstamo N° 1966/OC-AR suscripto entre la Nación Argentina y el BID, aprobado por Decreto N° 656 de fecha 17 de abril de 2008

⁹ Según Convenio ME N° 641/08

¹⁰ Área de Estadística, Investigación y Evaluación para el planeamiento y la Gestión Educativa. O’Higgins 660 - (6300) Santa Rosa - La Pampa - Tel: 02954- 437669 - 453444 (Int. 106) –

¹¹ El término “tribus urbanas” fue utilizado por primera vez por el sociólogo francés Michel Maffesoli, en un libro llamado “El tiempo de las Tribus”. A juicio de este intelectual, las tribus serían grupos fundados en la comunidad de emociones, que se oponen a la pasividad del individuo común frente a la sociedad de masas, que socializan usando los mismos códigos, tienen la misma costumbre y frecuentan los mismos lugares. A modo de resumen, afirma que estamos viviendo la “era de las tribus”

caracterizada por grupos gregarios, grupúsculos...donde todas las relaciones se vuelven totalmente inestables, efímeras...y en constante cambio en el seno de la sociedad de masas. Afirma que el tribalismo está muy anclado en los procesos propios de la postmodernidad.

¹² Los emo son una tribu urbana contemporánea que se define por un estilo estético basado fundamentalmente en el peinado (flequillo largo peinado de costado tapándole la mitad de la cara), en la vestimenta, en el maquillaje (los ojos delineados de negro, sombras oscuras), en los complementos (tatuajes, pulseras) que combinan todo esto con una filosofía de vida negativa que les da un aire pesimista y lánguido.

¹³ Los floggers son la primera tribu urbana que se define por su uso de internet, en particular del portal Fotolog.com. Se trata de una red social gratuita donde los usuarios publican una foto por día en su flog (abreviatura de foto-log, o 'bitácora de fotos') con un texto breve y pueden recibir hasta 20 comentarios o 'firmas' de sus amigos. La popularidad de cada flogger se mide por la cantidad de firmas que reciben y por el número de usuarios que los agregan como amigos.

¹⁴ Guía que permite unificar algunos criterios de actuación en torno a situaciones de difícil resolución, lo que no implica inhabilitar a la institución para que siga pensando sus propios problemas y construyendo nuevas herramientas y estrategias de abordaje para los mismos, adecuándolos a la particularidad que le ofrece su propio contexto.

¹⁵ **ARTÍCULO 3º.-** La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico- social de la Nación.

¹⁶ **ARTÍCULO 8º** “ La educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando/a la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común”

BIBLIOGRAFÍA

ALMANDOZ, M. R. (2000b), "Bases legales del sistema educativo", en Ídem 2000a.

ALMANDOZ, M. R. (2000a), *Sistema educativo argentino. Escenarios y políticas*. Buenos Aires: Santillana, Saberes para educadores.

BANCO MUNDIAL (1996.): "Prioridades y estrategias para la educación", Washington D.C.

BARCO, Silvia (2004). Tendencias que se sostienen, específicas continuidades y sus expresiones actuales. Ponencia en el Primer *Congreso Internacional Educación, Lenguaje y Sociedad*. "Tensiones educativas en América Latina". General Pico (la Pampa: Universidad Nacional de La Pampa.

BOURDIEU, P. (1996), "Espíritus de Estado" en: *Revista Sociedad* N° 8, UBA, Facultad de Ciencias Sociales (Buenos Aires).

BRASLAVSKY, C y COSSE, G (1996). *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, vol. 5.

BRASLAVSKY, C. (1989b) "Hacia la comprensión de la función social de los sistemas educativos" en Ídem 1989a.

BRASLAVSKY, C. (1989a). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

BRUNO, Lucía (2006). "Educación y poder", en FELDFEBER y Andrade Oliveira 2006.

CARDARELLI, Graciela y ROSENFELD, Mónica (1991): "La participación al borde de un ataque de nervios", Cuadernos de Trabajo, n° 9, UNICEF, Buenos Aires.

CARDARELLI, Graciela y ROSENFELD, Mónica (2000). Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales. En Duschatzky, Silvia (Comp.). *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.

CEPAL y UNICEF (2006): Respuestas del Estado ante los efectos de las crisis en la Argentina. Aspectos macroeconómicos, fiscales y sociales con especial referencia a la situación de la infancia, Buenos Aires.

CORAGGIO, José Luis (1995). La educación según el Banco Mundial (Un análisis de sus propuestas y métodos), en colaboración con Rosa María Torres, Miño y Dávila-CEM, Buenos Aires.

CORTÉS, Fernando (2006). "Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social" en Papeles de Población, número 047. Universidad Autónoma del Estado de México. Enero-marzo. Pp. 71-87. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/112/11204704.pdf>

DINIECE. *Boletín N° 1*, año 1, N° 1 (noviembre – diciembre de 2006). "Equipamiento informático, conectividad y usos en el sistema educativo argentino".

DINIECE. *Boletín N° 2*, año 2, n.º 2 (mayo – junio de 2007). "El nivel inicial en la última década.

Boletín N° 2 de la DINIECE.. Mayo-Junio 2007. Año 2, N°2.

Boletín N° 5 de la DINIECE. El perfil de los directores de escuela en la Argentina.

Noviembre-Diciembre 2008. Año 3, N°5.

DUBET, F (2004) "¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?" En: Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina. Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

DUSCHATZKY, S y REDONDO, P (2000) Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas. Editorial Paidós

FELDFEBER, Myriam (2009) Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos. En Feldfeber, Myriam (Comp.) Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones. Aique.

FELDFEBER, Myriam y ANDRADE OLIVEIRA, Dalila (comps) (2006) *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones ¿Nuevos sujetos?* Buenos Aires: Noveduc.

FELDFER, Myriam (2009). Muevas y viejas formas de regulación del sistema educativo en Argentina. *Linhas Críticas*, Brasília, v.15 N° 18, p.25-43, jan/jun.

FERNÁNDEZ, M.A, LEMOS, M.L y WIÑAR, D.L (1997): “La Argentina fragmentada. El caso de la educación”, Miño y Dávila editores, IICE – UBA, Buenos Aires.

FILMUS, D. (2001). *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente: escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*. Buenos Aires, Santillana.

FILMUS, D y MORAGUES, M. (2003): “¿Para qué universalizar la educación media?”, en: Tenti Fanfani, E. (comp), *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*, Ed. Altamira, Buenos Aires.

FILMUS, D. (1998): “Educación y desigualdad en América Latina en los noventa: ¿una nueva década perdida?”. En: *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, No. 2.

FLACSO/UNESCO/Nueva Sociedad. Buenos Aires.

FILMUS, D (1996) “Concertación educativa y gobernabilidad democrática”. *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 12 (sep. -dic.): Buenos Aires: OEI.

GENTILI, Pablo (1997). “Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías”, en GENTILI, APPLEBY Y DA SILVA 1997.

GENTILI, P., Michel APPLEBY y T. T. DA SILVA, Comp. (1997): *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. Buenos Aires: Losada.

GLUZ, N. (2006) “Las relaciones nación-provincias en las políticas educativas de los 90. Tensiones entre la equidad, el federalismo y los imperativos de la reforma”, En; *Revista del IICE*, Buenos Aires, en proceso de evaluación.

INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a información derivada del Estadísticas Sectoriales en base a información derivada del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001

INDEC, Encuesta permanente de hogares, 2003

MÁRQUEZ, ÁNGEL DIEGO (1995). *La quiebra del sistema educativo argentino. Política educacional del neoconservadurismo*. Buenos Aires: Libros del Quirquincho.

OZSLAK, O. y O'DONNELL, G. (1984:112). Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación. Instituto Nacional de Administración Pública.

PAVIGLIANITI, Norma: (1993:16) El derecho a la educación una construcción histórica polémica. Universidad Nacional de Buenos Aires. (Mimeo).

PUELLES BENÍTEZ, Manuel y URZÚA FRADERMANN, Raúl (1996:3). "Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos", en Revista Iberoamericana de Educación. Número 12 – Educación y Gobernabilidad Democrática <http://www.oei.es/oeivirt/rie12a05.htm>

REPETTO, F. (1998) "Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo". En Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede México. Reseña Proyecto DINIECE-UNESCO. Las dificultades en las trayectorias escolares de los alumnos. Un estudio en escuelas de nuestro país. Ministerio de Educación, Mayo 2004

REIMERS, F. (1999) «El estudio de las oportunidades educativas de los pobres en América Latina». Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XXIX, nº 1.

SARAVÍ, Gonzalo (2006). "Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina", en Saraví (ed.) De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina, Buenos Aires, Prometeo- CIESA. Pp. 19-54)

SENÉN GONZÁLEZ, Silvia (2008). "Políticas, leyes y educación". En Peraza Roxana. Pensar en lo público. Editorial Aique. Buenos Aires.

TEDESCO, J. C. (2010). *Educación y justicia: el sentido de la educación. La educación en el horizonte 2020*. XXV Semana Monográfica de la Educación. Editorial Santillana.

TENTI FANFANI, E. (1991) *Pobreza y política social: más allá del neosistencialismo* En: El estado benefactor: un paradigma en crisis. Buenos Aires: Miño y Dávila.

TENTI FANFANI, Emilio (2004). "Gobernabilidad de los sistemas educativos en América latina"

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIFE- UNESCO Sede regional Buenos Aires.

TIRAMONTI, G. y otras (2007). *Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la experiencia argentina*. Informe Final. Buenos Aires, FLACSO.

TIRAMONTI, G. (2004) "La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media". Ed. Manantial, Buenos Aires.

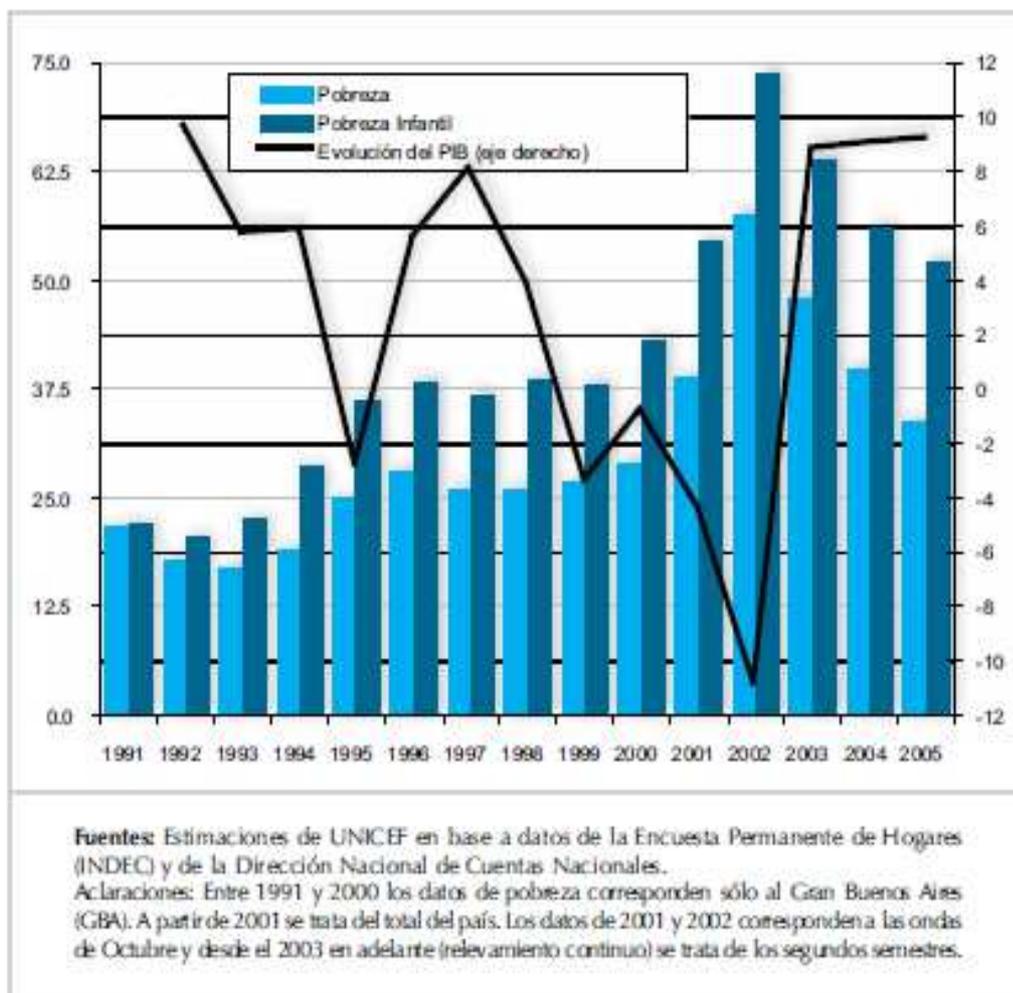
VIOR, S. (dir) (1999). *Estado y Educación en las provincias*. Madrid: Miño y Dávila. WIÑAR, D. y LEMOS, M. L. (2005). De la fragmentación a la desintegración del sistema educativo argentino. Cuaderno de Trabajo N° 1. Luján, Argentina: Universidad Nacional de Luján.

Documentos Normativos

- La Ley de Educación Nacional N° 26.206
- Ley n° 26.075, art.1
- Ley Federal de Educación N° 24.195
- Constitución de la Nación Argentina (Ref. 1994)
- La Ley N° 26.075 de Financiamiento educativo.
- Resolución del CFE N° 84/09.
- Plan nacional de educación Obligatoria C.F.E. Resolución N° 79/09
- Planes de mejor Institucional C.F.E. 93/09
- Resolución CFE N° 103/10. Anexo I
- Resoluciones CFE N° 79/09, 84/09, 88/09, 90/09 y 93/09.
- Ver resoluciones y documentos anexos en:
http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/cf_resoluciones.html; año 2009.

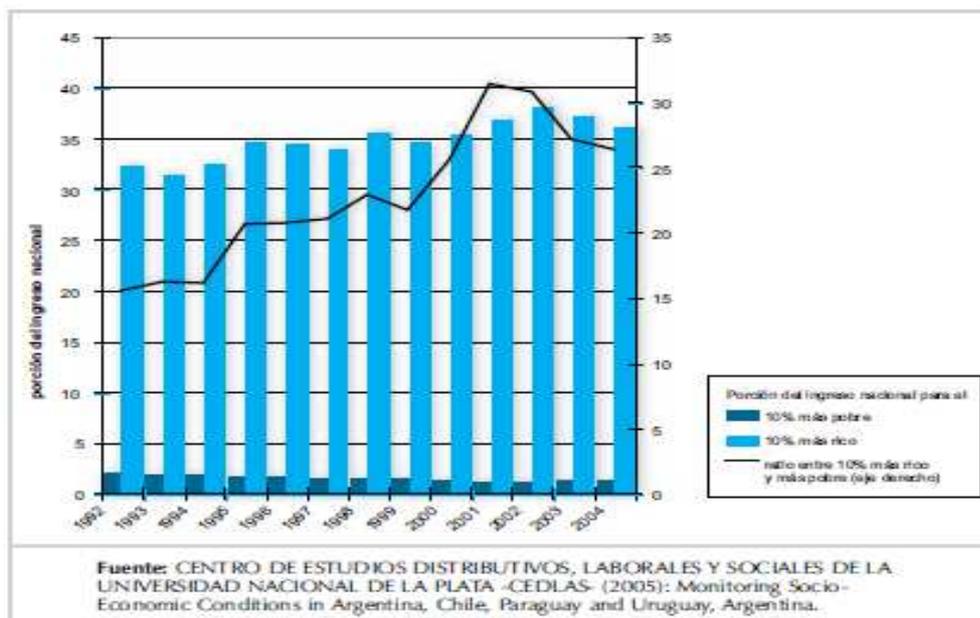
ANEXO I

Gráfico 1: Pobreza y crecimiento económico en Argentina, 1992-2005



ANEXO II

Gráfico 2: Desigualdad en Argentina, 1992-2004



ANEXO III Ubicación del CPA



Para citar este documento

Morales, Susana (2015). El Programa de apoyo a las políticas de mejoramiento de la equidad educativa: PROMEDU y su implementación en una escuela secundaria de La Pampa (1990-2010) (Trabajo final integrador). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina: Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto. Disponible en: <http://ridaa.demo.unq.edu.ar>