

**INFORMES DE AVANCE**

Proyectos acreditados en la Secretaría de Investigación y Postgrado.

## 1. TÍTULO DEL PROYECTO:

**“ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE PROGRAMAS COMPENSATORIOS EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE POSADAS Y EM LAS CONDICIONES LABORALES DOCENTES. PERÍODO 2005-2010” Cod. 16H/267**

3. FECHAS DE INICIO Y DE FINALIZACION DEL PROYECTO: DESDE 01-01-2009 HASTA 31-12-2010

4. PERIODO AL QUE SE REFIERE EL PRESENTE INFORME: DESDE 01-01-2009 HASTA 31-12-2010

## 5. EQUIPO DE INVESTIGACION

APELLIDO Y Nombre	Cargo / Beca	Nº de horas investiga x semana	Mes de incorporación	Mes de finalización	Evaluación S - NoS
Beatriz Teresa Curtino	JTPex	20	Enero 2009	Diciembre2010	
Susana Beatriz Moniec	PTIex	5	Enero 2009	Diciembre2010	S
Díaz Karina	AUXah	5	Mayo 2010	Diciembre2010	S
Belloni Norma	AUXah	5	Mayo 2010	Diciembre2010	S
Beretta Edgar	AUXah	5	Mayo 2010	Diciembre2010	S

Firma Director de Proyecto .....

Aclaración: Beatriz Curtino .....

Fecha de presentación del Informe final. ....

## **6. RESUMEN DEL PROYECTO ORIGINAL**

El modelo de desarrollo impuesto en el país a partir de los 70 con una intensificación del neoliberalismo en la década del 90, ha generado la exclusión de un amplio sector de la sociedad; como consecuencia se comenzaron a implementar políticas focalizadas también denominadas emergentes, tendientes a asistir a la población marginada del sistema.

Paralelamente el sistema educativo, a partir de la Ley Federal de Educación sancionada en 1993, plantea la necesidad de pensar en una escuela inclusiva, para lo cual debe atender la diversidad del alumnado, con especial atención en la población más vulnerable.

En este contexto se implementaron programas y proyectos compensatorios en las instituciones escolares, con la finalidad de incrementar la matriculación y retención escolar, siendo los directivos y docentes sus efectores, generándose de esta manera una nueva responsabilidad, modificando las condiciones laborales de sus efectores e interviniendo en las actividades sustantivas de las instituciones.

Esta investigación se propone por medio de la metodología cualitativa analizar los efectos de la aplicación de políticas compensatorias en las instituciones educativas de la ciudad de Posadas y en las prácticas de docentes y directivos como principales efectores de los programas y proyectos, esperando de este modo lograr un aporte significativo a la hora de diseñar e implementar dichas políticas.

## **7. LISTA DE ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL PERÍODO**

Se profundizó la búsqueda bibliográfica respecto a la temática planteada en la investigación en relación a todas las dimensiones abordadas.

Para la elaboración del marco teórico pertinente, se efectuó una síntesis de los diferentes paradigmas y conceptos referentes a las políticas públicas, con profundización en las políticas sociales aplicadas a educación y modelos de inclusión educativa.

En función de la relevancia del contexto en que se planifican y ejecutan las políticas sociales, producto del modelo de desarrollo impulsado y sus consecuencias, se efectuó una descripción de la región y más específicamente de la localidad, Por otra parte se describió a partir de la presentación y análisis de los indicadores de mayor relevancia las condiciones de vida de la población, usando para ello información secundaria (Censos, Encuesta permanente de los hogares, estadísticas educativas, de salud, etc.) elaborada por diferentes organismos.

Se profundizó en diagnósticos referidos a educación, básicamente vinculado a calidad educativa en función de su importancia para la inclusión social base de los programas aplicados en el sistema educativo.

Se relevaron los programas existentes en el período de referencia 2005-2009, los ejecutados en la provincia, procediéndose a la clasificación de los mismos a partir de los objetivos, nivel al cuales van dirigidos, responsables de planificación, ejecución y financiación.

Teniendo en cuenta las características de los proyectos y los objetivos planteados para la presente investigación se seleccionó para evaluar el impacto en las instituciones escolares y condiciones laborales

de los docentes el Programa Integral para la igualdad educativa (PIIE), ya que específicamente está dirigido a la inclusión educativa y son los docentes y la escuela los responsables de su desarrollo.

Se efectuó una planilla de observación y una guía para la recolección de información que podrán brindar los directivos y/o docentes de la institución para la descripción de las escuelas seleccionadas, tanto en sus aspecto edilicio (tamaño, antigüedad, tipo de construcción, estado de conservación), población que atienden (número y características del alumnado), historia y organización institucional.

Se elaboró una segunda guía de entrevista para directivos y docentes destinadas a abordar las dimensiones de análisis de la presente investigación:

a) El proceso de implementación de los programas compensatorios aplicados en las escuelas de Posadas seleccionadas, y más específicamente respecto al PIIE. .

b) Asignación y distribución de recursos y modo de organización institucional para la implementación del programa.

c) Procesos y resultados obtenidos con la implementación de los programas, en relación a los esperados por el programa y los que podríamos denominar los no previstos o contemplados en relación a los efectos institucionales y sobre sus efectores.

d) Modificación de las condiciones de trabajo.

La dimensión a) y b) serán abordadas en mayor profundidad por las entrevistas a los directivos y la dimensión c) y d) en los docentes.

Se efectuó el relevamiento del marco muestral, se seleccionaron las escuelas, se efectuó el trabajo de campo, realizando entrevistas en profundidad a directivos y docentes de las escuelas seleccionadas, el número de casos tomados fue en función de la aplicación del muestro teórico, incluso incorporando escuelas por las categorías de análisis que fueron surgiendo en el proceso del trabajo de campo y análisis de la información relevada.

Se procedió al análisis de los datos, se redactó el informe final, que se presenta junto a este formulario.

Se hicieron presentación en Jornadas y encuentros, las ponencias relativas a esta investigación se incorporan en el anexo del informe final con su correspondiente certificación.

Se prevé presentar los resultados en congresos, jornadas y/o encuentros donde la temática lo permita y enviar artículos para publicación.

## **8. ALTERACIONES PROPUESTAS AL PLAN DE TRABAJO ORIGINAL**

Teniendo en cuenta los objetivos de la investigación y con el relevamiento de los programas se decidió trabajar sobre los proyectos más representativos en cuanto a objetivos de la investigación. En el análisis de datos se recurrió a la teoría de las representaciones y análisis de situaciones sociales y pedagógicas que surgieron como emergentes durante el trabajo de campo, cobrando importancia no sólo en relación a los objetivos de la investigación sino en una descripción del contexto social que repercute en la organización institucional, rol docente y condiciones de trabajo, independientemente de los programas compensatorios que llegan a la escuela.

## 9. PRODUCCIÓN DEL PROYECTO

### 1. Publicaciones

*Publicaciones: Indicar apellidos y nombres de todos los autores, entre comillas el título del artículo, luego subrayado el nombre de la revista, año, volumen, número, y páginas. Para libros subrayar el título, y consignar lugar, editorial, y año.*

#### 1.1. Libros resultados del proyecto de investigación.

“Atención de las diferencias individuales y grupales en el aula: intervenciones inclusivas de la educación Especial en la escuela común”. Producto de la investigación. Directora Beatriz Curtino, Moroni, Edith; Le Gall Luis y Soria Silvia. En instancia de publicación por la Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones con ISBN en trámite.

#### 1.2. Capítulos de libros

#### 1.3. Publicaciones en revistas de ciencia y técnica con referato externo:

##### 1.3.1 Artículos publicados en revistas Internacionales

##### 1.3.2 Artículos publicados en revistas Nacionales incluidas en el CAICYT

##### 1.3.2 Artículos publicados en revistas Nacionales con referato no incluidas en el CAICYT

*Las revistas consideradas pueden ser en versión impresa o digital.*

#### 1.4 Publicaciones en congresos (con evaluación)

##### 1.4.1 Con publicación de trabajos completos

Evento: Tercer Encuentro Provincial y Primer Encuentro Regional. Organizado por la Red educativa de la F.C.E.Q. y N. UNaM.

Carácter de la participación: Coautora y expositora de ponencia “La escuela como generadora de hábitos saludables: el lavado de manos”

Lugar: Posadas.

Fecha: 10, 11 y 12 de septiembre de 2009.

##### 1.4.2 Con publicación de resúmenes *Las Actas pueden ser en versión impresa o digital.*

Evento: Encuentro Pre-ALAS Chaco 2011 preparatorias Congreso ALAS, Recife 2011 “Fronteras abiertas de América Latina: Geopolítica, cambios culturales y transformaciones cosiales”

Carácter de la participación: Expositora Ponencia “*Entre la inclusión y la retención. Políticas y problemas sociales en el ámbito educativo*”

Lugar: Resistencia. Chaco

Fecha: 11 al 13 de mayo de 2011.

Evento: VI Jornadas de Sociología de la UNLP “Debates y Perspectivas sobre Argentina y América Latina en el Marco del Bicentenario. Reflexiones desde las Ciencias Sociales.”

Carácter de la participación: Expositora Ponencia “*Programas y proyectos de política social en educación en la provincia de Misiones en el periodo 2005-2008*”

Lugar: La Plata- Buenos Aires

Fecha: 9 y 10 de diciembre de 2010.

Evento: XIX Jornadas Nacionales de la red de Cátedras y Carreras de Educación Especial de la Universidades nacionales (RUEDES) y XIII Jornadas de la Red de Estudiantes de Cátedras y Carreras de Educación Especial (RECCEE) “Educación Especial: encuentros y desencuentros en los discursos y las prácticas-”

Carácter de la participación: Presentación del Libro: “Atención a las diferencias individuales y grupales en el aula: intervenciones inclusivas de Educación Especial en la escuela Común”

Lugar: San Martín- Buenos Aires

Fecha: 23, 24 y 25 de septiembre de 2010.

Evento: Segundo Congreso provincial de Filosofía y Ciencias de la educación “Educación y violencia, un enfoque antropológico”.

Carácter de la participación: Coordinadora de Talleres.

Lugar: A. del Valle. Misiones

Fecha: 13-14 de agosto de 2010.

Evento: Jornada Docente “La educación como derecho social”.

Carácter de la participación: Expositora

Lugar: Posadas.

Fecha: 7 de agosto de 2010

Evento: Tercer Encuentro Provincial y Primer Encuentro Regional. Organizado por la Red educativa de la F.C.E.Q. y N. UNaM.

Carácter de la participación: Coautora de ponencia “Investigación educativa en la generación de teoría”

Lugar: Posadas.

Fecha: 10, 11 y 12 de septiembre de 2009.

Evento: Tercer Encuentro Provincial y Primer Encuentro Regional. Organizado por la Red educativa de la F.C.E.Q. y N. UNaM.

Carácter de la participación: Coautora y expositora de ponencia “La escuela como generadora de hábitos saludables: el lavado de manos”

Lugar: Posadas.

Fecha: 10, 11 y 12 de septiembre de 2009.

Evento: VI Jornadas de Investigación en educación “Investigación, conocimiento y protagonismo de los actores en el campo educativo”

Carácter de la participación: Coautora y expositora de ponencia “De la formación y práctica docente a la investigación educativa”

Lugar: Córdoba.

Fecha: 1, 2 y 3 de julio de 2009.

Evento: I Jornadas de Enfermería del Litoral “Infecciones Asociadas al cuidado de la Salud”

Carácter de la participación: Coautora de Trabajo libre “Saberes y prácticas del lavado de manos en instituciones escolares”

Lugar: Paraná Entre Ríos.

Fecha: 19 y 20 de junio de 2009.

## 2. Vinculación y Transferencia

### 2.1 Resultados en Títulos de propiedad intelectual logrados en el período

#### 2.1.1 Patentes de Productos y Procesos registrados

#### 2.1.2 Acciones de transferencia que resulten del Proyecto de Investigación y que estén acreditados a través de convenios, disposiciones, contratos, etc.

## 3. Formación de Recursos Humanos

### 3.1. Dirección de Tesis de Doctorado Concluidas

### 3.2. Dirección de Tesis de Doctorado en curso

### 3.3. Dirección de Tesis de Maestría Concluida

### 3.4. Dirección de Tesis de Maestría en curso

- Lorena Ritter. “La Integración educativa del sordo en misiones en relación a la propuesta Bilingüe-Bicultural” Maestría en Política Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones. (Directora. Beatriz Curtino).

- Rosana Bogado “Los planes de empleo en la provincia de Misiones en el periodo 2005-2010” Maestría en Política Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones (Directora Susana Moniec)

- Silvia Garcíarena “Las políticas alimentarias en Misiones *en los 90*” Maestría en Política Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones (Directora Susana Moniec)

### 3.5. Dirección de Trabajo Final Integrador de la Especialización

## 3.6 Dirección de Trabajo Final Integrador de la Especialización

## 3.7 Dirección de tesis de grado.

- Espinoza, Pablo- Rosalía Neris “Las dificultades para el aprendizaje en el Nivel Superior a partir de las representaciones de alumnos de la Escuela Normal Superior N° 10, de la ciudad de Posadas”. Licenciatura en Educación. Universidad Nacional de Misiones (Directora Beatriz Curtino).
- Koleniski, Carmen. “La Identidad Normalera, es el eje de análisis de nuestra investigación. Los sentidos –representaciones de la Identidad Institucional de la Escuela Normal Superior “Estados Unidos del Brasil”. Licenciatura en Educación. Universidad Nacional de Misiones (Directora Beatriz Curtino).
- Galloso, Celeste. Informe sobre la Evaluación del proyecto en matemática “Superando Obstáculos, realizado en el Instituto Virgen de Itatí 2007 2008. Licenciatura en Educación. Universidad Nacional de Misiones (Directora Beatriz Curtino).
- Neris, Tomás. “Investigación sobre los factores que inciden en el rendimiento académico de los estudiantes del primer año del Profesorado de Matemática del ISARM - Posadas”. Licenciatura en Educación. Universidad Nacional de Misiones (Directora Beatriz Curtino).
- Díaz, Lorena Karina “El fracaso educativo en los primeros años C y D del polimodal de la Escuela Normal Superior N°6. A. del valle. Mnes 2007-2008” Licenciatura en Educación. Universidad Nacional de Misiones (Directora Susana Moniec).
- Fleitas, Juana “Representaciones sociales de los docentes del polivalente 14 acerca de la comunicación y roles docentes” Licenciatura en Educación. Universidad Nacional de Misiones (Directora Susana Moniec).
- Rimmele, Jaqueline. “Evaluación de aplicación de estrategias para abordar el fracaso escolar”. Licenciatura en Educación. Universidad Nacional de Misiones (Directora Susana Moniec).
- Atamañuk, María. “La repitencia de los alumnos del 8vo. de una escuela de la localidad de Corpus”. Licenciatura en Educación. Universidad Nacional de Misiones (Directora Susana Moniec).
- Bogado, Andrea “Arte y Política. El teatro comunitario” Licenciatura en Trabajo social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. UNaM.
- Weiler, Graciela “La experiencia de microcréditos. El caso de la ONGs. REdasol de la ciudad de Posadas. Licenciatura en Trabajo social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. UNaM.

**4. Premios**

## 4.1. Premios Internacionales

## 4.2. Premios, reconocimientos y menciones, Nacionales

**5. Ponencias y comunicaciones**

- 2011 Ponencia: “Entre la inclusión y la retención. Políticas y problemas sociales en el ámbito educativo” Encuentro Pre-ALAS Chaco 2011 preparatoria del XXVIII Congreso ALAS, Recife 2011. “Fronteras abiertas de América Latina: Geopolítica, cambios culturales y transformaciones sociales” Organizado por Universidad Nacional del Nordeste, Facultad de Artes, Diseño y Ciencias de la Cultura y Centro de Estudios Sociales (Universidad Nacional del Nordeste).
- 2010 Ponencia: “Programas y proyectos de política social en educación en la provincia de misiones en el periodo 2005-2008” VI Jornadas de Sociología de la UNLP. “Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario. Reflexiones desde las Ciencias Sociales” Res. 518/2010 Organizado por el Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educaciónj (UNLP) los días 9 y 10 de diciembre de 2010. Autora y expositora en colaboración con Susana Moniec. Publicado en CD con ISBN 978-950-34-0683-9.
- 2010 Investigación: “Atención a las diferencias individuales y grupales en el aula: intervenciones inclusivas de educación especial en la escuela común”. Efectuada y evaluada en el marco de la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNaM y el Programa de Incentivos a la investigación del Ministerio de Educación de la Nación. Dirección: Master Beatriz Curtino, Co-dirección Prof. Edith Moroni, Investigadores Mgter. Luis Le Gall y Mgter. Silvia Soria. Tercer. Editorial Universitaria. Posadas. Misiones. ISBN 978-950-579-162-0.

- 2010    Compiladores: Bialakowsky A., Pérez A.M. y Rubinich L. Compiladores. Ponencia “Inclusión social implica inclusión educativa: una estrategia posible”. En Sociología y Ciencias Sociales: Conflictos y desafíos transdisciplinarios en América Latina y el Caribe. El Contexto y la región interrogados. Encuentro Pre ALAS 2008. Preparatorio de XXIV Congreso ALAS Buenos Aires 2009. Corrientes Argentina Universidad Nacional del Nordeste ISBN 978-950-656-130-7. Volumen 2 Tomo 1, páginas 203-209. En colaboración con Luis Le Gall, Edith Moroni y Silvia Soria.
- 2009    Ponencia: “Investigación educativa en la generación de teoría”. Tercer Encuentro Provincial y Primer Encuentro Regional. Organizado por la Red educativa de la F.C.E.Q. y N. UNaM. Posadas, 10, 11 y 12 de septiembre. Autora en colaboración con Luis Le Gall, Silvia Soria y Moroni Edith.
- 2009    Ponencia: “La escuela como generadora de habitus saludables: el lavado de manos”. Tercer Encuentro Provincial y Primer Encuentro Regional. Organizado por la Red educativa de la F.C.E.Q. y N. UNaM. Posadas, 10, 11 y 12 de septiembre. Autora y expositora en colaboración con Grittis de Cardozo Carmen, Khüle Marta, Fretes Raquel y Soto Ulises. Trabajo seleccionado para publicar. CD ISBN 978-950-579-182-8.
- 2009    Ponencia. “De la formación y práctica docente a la investigación educativa”. VI Jornadas de investigación en educación “Investigación, conocimiento y protagonismo de los actores en el campo educativo”. Córdoba, 1, 2 y 3 de julio. En colaboración con Luis Le Gall. Publicado resumen en libro pág. 75. y ponencia completa en CD con ISBN 978-950-33-0706-9
- 2009    Conferencia. “Saberes y prácticas del lavado de manos en instituciones escolares”. I Jornadas de enfermería del litoral. Paraná Entre Ríos. 19 y 20 de junio. En colaboración con Carmen Grittis de Cardoso, Marta Khuler, Raquel Frettes y Ulises Soto.

## 6. Trabajos inéditos

- 2006/2008    Investigación “Saberes y práctica del lavado de manos en las instituciones escolares” (16Q316) Resol. CD FCEQyN 154/06. CEDIT. UNaM. Proyecto incentivado. Dirección: Beatriz Curtino, Co-dirección Carmen Grittis, Investigadores: Marta Kuhle, Raquel Fretes y Ulises Soto. Informe final presentado en febrero de 2009
- 2009    Artículo: “Programas y proyectos de política social en educación en la provincia de Misiones en el periodo 2005-2008” Beatriz Curtino y Susana Moniec. Presentado en panel.

## 7. Síntesis para la difusión de los resultados en Internet

La reconfiguración del papel del estado que comienza en la década del 70 y se agudiza en la década del 90, con la retracción de los Welfare State o estados sociales, dan origen a la retracción de las políticas de carácter universal para dar lugar al surgimiento de las políticas focalizadas.

La agudización en las últimas décadas de una desigualdad de oportunidades y amplia proporción de población excluida, con el agravamiento de los indicadores de sociales, implicaron la necesidad de aplicar políticas sociales particulares, administradas desde diferentes espacios sociales, la educación no quedó excluida de esta situación, debiendo las escuelas y docentes hacerse cargo de la implementación de programas y/o proyectos compensatorios, que plantean nuevos escenarios que involucran condiciones de trabajo y la construcción de nuevas identidades.

En esta investigación, se presenta el análisis de las tensiones derivadas de la aplicación de los programas compensatorios en instituciones educativas públicas localizadas en barrios periféricos de la ciudad de Posadas; esta investigación se abordó a partir de la metodología cualitativa, efectuándose para ello entrevistas no dirigidas a docentes y directivos de escuelas a las que llegan los programas de referencia.

El foco de estos programas compensatorios, claramente expuesto en los objetivos de los mismos esta puesto básicamente en la retención e inclusión educativa y en la infraestructura y equipamiento, correspondiéndose con las metas establecidas en la planificación educativa. Entre los resultados se observa un campo de tensión entre la inclusión y la calidad derivado de la aplicación de estos programas

así como el impacto en las condiciones de trabajo docente, en la organización institucional y en las prácticas pedagógicas.

Si bien en esta investigación inicialmente se había propuesto un análisis del impacto de los programas compensatorios en educación, el trabajo de campo dio cuenta que, para los actores directamente involucrados en los procesos de enseñanza-aprendizaje en los diferentes establecimientos que comprendió la investigación, aparece como significativo la problemática social que atraviesa la escuela interpelando los mandatos instituciones y el propio rol docente. Así mismo se pone de manifiesto cómo las condiciones de trabajo docente, además de caracterizarse por la precariedad laboral y los bajos salarios, está permeada por el sufrimiento ante las condiciones de vulnerabilidad del sujeto de aprendizaje y su familia, la frustración y la impotencia por no poder dar cuenta de la situación.

Firma Director de Proyecto .....

Aclaración: Beatriz Curtino .....

Fecha de presentación del Informe de Avance .....

Presentar dos copias en papel y acompañar en soporte digital incluyendo los Anexos.
---

***ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE PROGRAMAS  
COMPENSATORIOS EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE  
POSADAS Y EN LAS CONDICIONES LABORALES DOCENTES.  
PERÍODO 2005-2010.***

Directora: Master Beatriz Curtino

Co-directora: Mestre Susana Moniec



Secretaría de Investigación y Postgrado  
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES  
Posadas, junio de 2011

*“Perdimos las veredas, las plazas, las sobremesas, las fiestas familiares. Se nos llenó la vida de no-lugares. La escuela es todavía “un lugar posible” donde los sujetos acontezcan. Esa es hoy su función social más genuina”. (Bixio,2007:48).*

<b>ÍNDICE</b>	<b>Págs.</b>
INTRODUCCIÓN_____	1
CAPÍTULO I_____	3
1.1. Transformación del estado y educación_____	3
1.2. Transformaciones del Estado y Mercado laboral_____	5
1.3. El trabajo docente: situación y condiciones_____	7
1.4. Transformación del estado y políticas social_____	9
1.5. Política social y educación_____	11
1.6. Situación de la educación en Argentina_____	23
1.7. El fracaso escolar y sus causas_____	29
1.8. Situación contextual: Argentina, Misiones, Posadas_____	32
CAPÍTULO II_____	38
2.1. La escuela y llegada de los programas sociales_____	38
2.2 Características del alumnado, su representación y las prácticas_____	42
2.3 Los programas sociales y su impacto en las escuelas_____	52
CONCLUSIONES_____	60
BIBIOGRAFÍA_____	64
ANEXOS_____	67

## INTRODUCCIÓN

La reconfiguración del papel del estado que comienza en la década del 70 y se agudiza en la década del 90, con la retracción de los Welfare State o estados sociales, dan origen a la retracción de las políticas de carácter universal para dar lugar al surgimiento de las políticas focalizadas.

La agudización en las últimas décadas de una desigualdad de oportunidades y amplia proporción de población excluida, con el agravamiento de los indicadores de sociales, implicaron la necesidad de aplicar políticas sociales particulares, administradas desde diferentes espacios sociales, la educación no quedó excluida de esta situación, debiendo las escuelas y docentes hacerse cargo de la implementación de programas y/o proyectos compensatorios, que plantean nuevos escenarios que involucran condiciones de trabajo y la construcción de nuevas identidades.

En esta investigación, se presenta el análisis de las tensiones derivadas de la aplicación de los programas compensatorios en instituciones educativas públicas localizadas en barrios periféricos de la ciudad de Posadas; esta investigación se abordó a partir de la metodología cualitativa, efectuándose para ello entrevistas no dirigidas a docentes y directivos de escuelas a las que llegan los programas de referencia.

Entre los resultados se observa un campo de tensión entre la inclusión y la calidad derivado de la aplicación de estos programas así como el impacto en las condiciones de trabajo docente, en la organización institucional y en las prácticas pedagógicas.

Este informe se estructura en diferentes apartados. En el primero de ellos se hace referencia al marco contextual referencial en el que se aborda las transformaciones del estado, de las políticas públicas y su influencia en la educación; en las condiciones de trabajo docente. Además se hace referencia a la situación de la educación en la Argentina, en Misiones y en Posadas.

En el segundo apartado, ya haciendo uso del análisis de los datos relevados en campo, se desarrolla la caracterización de las unidades de estudio, los mecanismos por los cuales se implementan los programas sociales en las instituciones educativas; se caracteriza al alumnado, a las representaciones y prácticas docentes, para finalmente abordar el impacto de los programas sociales. Cabe destacar que para la realización del relevamiento de datos se contó con la participación de los profesores Norma Belloni, Carina Díaz y Edgar Beretta, en carácter de investigadores ad-honorem.

---

El informe concluye con una serie de conclusiones y respectivos anexos.

## CAPÍTULO I

### 1.1.

### Transfor

#### **mación del estado y educación.**

BRUNO (2008) en su artículo “Educación y Poder” plantea la existencia de diferentes centros de poder durante el desarrollo del capitalismo: el Estado Nación; el equilibrio entre el Estado, el mercado y el sindicalismo; y finalmente la aparición del mercado como centro o vértice de poder hegemónico. Asimismo, analiza como en cada uno de los periodos en que se configuraron los distintos centros de poder la educación cumplió un papel diferente.

*Así “desde finales del siglo XVII, hasta las primeras décadas del siglo XX, el estado en su configuración nacional ocupó un lugar central en la estructura de poder de las sociedades occidentales, secundando los centros de poder de las empresas” (BRUNO: 2008: 94). Siendo la acción del Estado y el papel de la educación fundamental para el desarrollo del capitalismo. “Los sistemas nacionales de educación, dado que fueron creados y dirigidos desde arriba por el Estado, pasaron a actuar en tres grandes campos: el del orden y el control, el de la legitimación del sistema político social; el del proceso de acumulación...” (BRUNO: 2008: 94).*

La internacionalización de la economía, luego de la segunda guerra mundial, va a dar lugar al surgimiento de un nuevo centro de poder y por ende también va a cambiar el papel de la educación. El nuevo vértice de poder se conformó por “*empresas multinacionales, las instituciones del Estado nacional (...)*” y de forma subordinada, las grandes centrales sindicales burocratizadas (BRUNO: 2008: 97).

Ya en las últimas décadas del siglo XX, se comienza a instalar una nueva forma de organización de la producción, conocido o denominado como modo de producción Flexible (HARVEY: 1992); posfordista o de Alto valor; modo de producción que vino acompañado con el proceso de globalización de la economía y que propició la constitución de una nueva estructura de poder en el capitalismo; estructura de poder en la cual el Estado y los sindicatos van a dejar de tener la presencia que tuvieron hasta la década del 80. Para BRUNO (2008), esta re estructuración del capitalismo impactó en los sistemas educativos, alterando la relación entre el Estado y la educación; en esta nueva configuración del capitalismo los estados nación pierden autonomía de decisión y capacidad de regulación.

Esta reconfiguración del papel del estado, también se va a poner en evidencia en sus intervenciones sociales. Con la retracción de los Welfare State o estados sociales, en el lugar de las políticas de carácter universal van a surgir con toda su fuerza las políticas focalizadas, ya no con el sentido de discriminación positiva tendientes a integrar a los desintegrados, sino políticas focalizadas en la extrema pobreza; no quedando exentas las políticas educativas.

*“En esta nueva dinámica del capitalismo, la educación dejó de ser pensada como una cuestión nacional (...) hoy la educación es pensada y planificada en términos mundiales, en consonancia con las necesidades del capitalismo mundializado y profundamente desigual, en términos de exigencias en lo que se refiere a la complejidad en que deberían estar formadas las nuevas generaciones, a los niveles salariales, a las condiciones de trabajo y a los tipos de conflictos que prevalecen en diferentes países y regiones del mundo” (BRUNO: 2008: 104).*

Algunas de las características que va afectar al sistema educativo en este último periodo son las siguientes<sup>1</sup>

- A. La educación deja de ser pensada como una cuestión nacional, para ser pensada y planificada en términos mundiales en consonancia con las necesidades del capitalismo.(BRUNO: 2008: 104).
- B. Ve reducidas las inversiones
- C. Crece la privatización e internacionalización de los servicios educativos al tiempo que decrece la intervención del estado en esa materia.
- D. Se desarrolla la mercantilización de los servicios educativos y surgen nuevos recursos como la educación a distancia.
- E. Se estandariza rápidamente la educación superior, debido a la influencia de las empresas mediante el mercado de trabajo.
- F. La educación pasa a constituir un “ámbito de expansión para el capital”; exigiéndose la formación de “recursos humanos calificados, competentes y empleables” (FELDFEBER: 2008: 8).
- G. Se instala una nueva lógica, la “de la racionalidad/productividad copiada de las organizaciones empresariales....) (BRUNO 2008: 105)
- H. Aparecen los programas compensatorios, focalizados en la extrema pobreza o para poblaciones en riesgo como estrategia de contención de conflictos y disturbios.
- I. La educación asume como función garantizar el orden.

---

<sup>1</sup> Sistematizado a partir de BRUNO, FELDFEBER, DE OLIVEIRA: 2008.

J. Se instala la lógica de la competencia como eje organizador de las actividades académicas.

K. En la investigación educativa va a ver un desplazamiento hacia temas vinculados a la evaluación costo beneficio; control de gestión, etc.

L. Aparición de nuevas regulaciones que “orientan la gestión de los sistemas educativos..., como de la formación y el trabajo docente”. (FELDFEBER: 2008: 8).

*“Las reformas implementadas en los 90 tuvieron ritmos, intensidades y énfasis diferentes en los distintos países de la región y tuvieron también impactos heterogéneos. Sin embargo, y a pesar de estas diferencias, todas estas reformas han tenido una matriz común que refiere a los imperativos del proceso de globalización, a las recomendaciones e imposiciones de los organismos multilaterales de crédito y al convencimiento con que las élites de los distintos países las implementaron” FELDFEBER: 2008: 8).*

Para (OLIVEIRA 2008) en América latina en particular, la reforma de los 90 va a implicar una nueva regulación de las políticas educativas, que van a tener implicancias significativas en la organización y gestión escolar y como consecuencia en el trabajo docente, que podría ver alterado su naturaleza y definición.

Para (OLIVEIRA 2008) la instalación de nuevas regulaciones educativas ha impactado particularmente en los trabajadores de la educación quienes han visto intensificado su trabajo a partir del aumento y la extensión de la jornada laboral para asumir nuevas funciones y responsabilidades a fin de dar cuenta de las exigencias impuestas por el sistema y por las necesidades de formación o auto formación que le son requeridas en función de un mayor profesionalismo docente; todo esto al mismo tiempo que se precarizan y flexibilizan sus relaciones laborales y que la movilización de los trabajadores y la lucha sindical no se encuentran con toda la fuerza necesaria para exigir cambios o reivindicaciones.

## **1.2. Transformaciones del Estado y Mercado laboral**

Entendemos que a nivel mundial, asistimos hoy a una serie de fenómenos relacionados a los rápidos y grandes cambios que tienen como paño de fondo la globalización de la economía y los avances científicos tecnológicos que se incorporan al proceso de producción. Estos cambios repercuten en diferentes aspectos de la vida social: en lo político, en lo económico, en los sistemas ideológicos, sin embargo sus consecuencias quedan más crudamente expuestas en el aspecto social, con la agudización de los problemas sociales (aumento de la pobreza, crecimiento de la desigualdad social, aumento de la violencia).

Paralelamente se da hoy la situación que con el desempleo estructural, el pleno empleo ya no es realizable. El aumento de la productividad y la automatización hacen que cada día se necesite menos de los trabajadores: las máquinas no se cansan, no hacen huelgas, no se enferman, no tienen derecho a vacaciones, etc. Ante esta situación, los trabajadores día a día pierden poder de presión, dejando de lado sus reivindicaciones por mejores salarios y aceptando medidas de flexibilización de las leyes laborales, que unas décadas atrás serían impensables, como: la reducción de los salarios y de la jornada laboral a fin de poder conservar los lugares de trabajo. Toda esta situación trae aparejada la precarización del empleo y la disminución de la protección social.

Los cambios a los cuales hacemos referencia ponen sobre la mesa dos formas diferentes y contrastantes de organización de la producción, el Fordismo y el modo de Acumulación Flexible. El primero de ellos se desarrolló durante la vigencia del paradigma Keynesiano, posibilitando el desarrollo del Estado de Bienestar. Cuando este modelo dejó de ser capaz de resolver las contradicciones del capitalismo, se comenzó a producir el deslizamiento a una nueva forma de organización de la producción.

Así, de un proceso que planteaba producción y consumo de masas y en el cual la organización de la producción se basaba en una estructura mecánica, regida por un proceso de toma de decisiones más bien autoritario, pasamos a la producción de “alto valor” o “Acumulación Flexible”.

La flexibilidad que exigían las nuevas condiciones de funcionamiento del capitalismo, implicó una reestructuración radical del mercado de trabajo, que se tradujo en altas tasas de desempleo y también la reducción del poder sindical. Durante la vigencia del Fordismo, el trabajo asalariado era considerado como el principal mecanismo de integración social a partir del cual se organizaba gran parte de la vida de las personas; el mismo no solo generaba los recursos necesarios para la subsistencia, sino que *“organizaba la cotidianidad de los sujetos y sus familias, era un factor muy importante en la socialización de las personas y las proveía de todo un mundo de relaciones y valoraciones personales”* (BECCARIA Y LÓPEZ 1996: 11).

Como consecuencia de estos cambios en el mundo del trabajo, asistimos a una nueva configuración en el mapa social, que sumado a la imposibilidad de las políticas sociales de dar cuenta de manera satisfactoria de los nuevos problemas sociales, que desde la década del 70 comenzaron a asomar y que hoy se colocan sobre el tapete, dio lugar a que en el ámbito de las ciencias sociales, diferentes autores hablen sobre el

surgimiento de una nueva cuestión social, que por sus características no puede ser atendida desde viejos esquemas de abordaje de lo social.

Es en este contexto, se comienza a hablar de las diferentes crisis de los Estados de Bienestar Social y del surgimiento de nuevos modelos, en los cuales además de la presencia del Estado y el Mercado, se recupera a la sociedad civil como un actor fundamental en la provisión del Bienestar.

Así, la década del 90 marcó un cambio paradigmático en la ejecución de las políticas sociales de la región y del país en particular; entre ellos pueden mencionarse el pasaje del paradigma dominante al emergente (CEPAL: 1989), la emergencia del modelo gerencial de políticas sociales en el campo de la asistencia (GRASSI: 2003).

Estas políticas se vieron acompañadas por lo que se denominó “proceso de modernización del Estado”, concebido como *“un conjunto de procesos acumulativos que se despliegan por la vía de metas medibles en períodos acotados de tiempo, con indicadores conocidos y verificables”* (TOHÁ Y SOLARI 1996:2) La gerencia pública pasa a ser una pieza clave en la modernización del estado, para la cual eran exigibles nuevos roles y funciones entre los funcionarios públicos.

Junto a la denominada modernización del estado, aparece con frecuencia la terciarización de algunos servicios, la descentralización y focalización de las políticas públicas.

### **1.3 El trabajo docente: situación y condiciones**

Durante la etapa del fordismo, la solidaridad y unión de los obreros superó a la de los trabajadores de la administración y servicios públicos, lo que se reflejó en el funcionamiento de los sindicatos y en consecuencia en la defensa de su condición de trabajo (MARTÍNEZ 2001). El mismo autor sostiene que tanto desde la sociología de la educación como desde la sociología del trabajo, a la labor docente se le prestó escasa atención hasta las últimas décadas, y que los trabajos están básicamente centrados en la relación entre los sistemas educativos y el mercado de trabajo, o con temas vinculados a los alumnos más que a los maestros y profesores.

Las transformaciones sociales y del mundo del trabajo a partir de la década del 60 ponen al sector servicios o terciarios en la mira de las investigaciones sociológicas, hasta el momento desplazada por los estudios de la clase obrera y el trabajo industrial.

A partir del 70 aparecen estudios relacionados con el sector terciario pero aún los estudios sobre las escuelas son escasos, en tanto en la década del 80 con la importancia asignada al “capital cultural” y luego al “capital social” y “capital científico” aportan otra mirada hacia los estudios referidos a educación, si bien no específicamente al trabajo docente, estando la mirada centrada más en la apropiación y lucro del trabajo intelectual. (MARTINEZ 2001) sostiene que los estudios sobre trabajo docente aparecen más vinculados a lo que llama “mundo pobre” del trabajo, vinculado a bajos salarios, precaria calificación y modelo competitivo por barato, visto el trabajador de la educación como empobrecido y precarizado, el mismo autor se pregunta, el docente *¿Es un nuevo proletario de la época?*.

El mismo autor, plantea que frente a los límites cada vez más confusos entre lo privado y lo público, tanto en cuanto a la propiedad de bienes como en el acceso a servicios, la privación de lo público en políticas del estado-mercado, ha dado origen a un núcleo de conflicto social que se ha instalado en la educación y en los procesos de trabajo en la enseñanza, apremiando al docente entre lo prescripto y la realidad concreta, afectando *“la materialidad del trabajo de enseñar y el proceso de aprendizaje de los alumnos”* (MARTINEZ, 2001:4) y agrega que una de las mayores dificultades que se les plantea es *“¿Cómo defender el trabajo docente como lugar de producción de conocimientos, creativo y seguro?”* (MARTINEZ, 2001:4) afirmando que en este contexto es que *“El mundo del trabajo ya no es central en esta identidad docente de construcción permanente; en este nuevo sujeto lo humano y lo social toman un camino de firme resistencia, de nuevas formas de luchar por la igualdad y el respeto a las diferencias”* MARTINEZ, (2001:5) lo que indudablemente genera riesgo de autodestrucción psíquica del docente.

Como bien manifiesta (CHAILE, 2007) *“En las sociedades del hemisferio sur la función que cumple la escuela y particularmente la actuación profesional docente se han visto progresivamente modificadas — y con aceleración en los últimos tiempos — por efecto de factores de índole social, por cambios en las concepciones políticas, por la emergencia de nuevos requerimientos profesionales ante la sociedad que se modifica, por la intensificación de la comunicación vía internet, todo lo cual conduce a un replanteo de la organización y las metas educacionales que se persiguen.”* Agregando que en este contexto *“Las políticas educacionales procuran actualizar la estructura del sistema educacional, poner al día la currícula y — particularmente — capacitar a los docentes — sea desde la Formación Inicial o a través de la actualización profesional — para que*

*incorporen competencias, habilidades cognitivas y estrategias didácticas de mejor encaje con las condiciones de trabajo” a lo que agrega que no obstante ello, entre los docentes se manifiestan niveles de disconformismo, cuya causa es necesario analizar, revisar, teniendo en cuenta el contexto local, tanto social como político, básicamente en aquellos aspectos que inciden sobre las funciones que desempeña como docente, que como bien manifiesta la autora ...”afectan los procesos de formación y actuación docente, así como las funciones de la escuela en el medio”. (CHAILE 2007:216 -217)*

#### **1.4. Transformación del estado y políticas sociales**

La intervención orgánica del Estado Argentino sobre la cuestión social, puede ser clasificada en tres grandes etapas, cada uno de ellas vinculadas a diferentes modelos de desarrollo. El Modelo de la Beneficencia, vinculado al Modelo Agro Exportador de desarrollo económico, se caracterizó por el crecimiento hacia fuera y por una escasa intervención del Estado sobre la cuestión social, que en la época no se configuraba aún en términos modernos.

Este periodo se extendió hasta la década del 30, cuando comenzó a desarrollarse el Modelo de Sustitución de Importaciones, momento en que en el país se instala con toda su fuerza la cuestión social en términos modernos; debiendo asumir entonces el Estado, un papel mas activo de intervención sobre lo social, configurándose gradualmente un nuevo perfil de política social, que unas décadas mas tarde daría lugar al Estado de Bienestar Social Argentino. Estado de Bienestar que algunos autores (LO VUOLO Y BARBEITO: 1993) lo caracterizan como un híbrido institucional en virtud de que conjugó características de los modelos de la Seguridad Social (Beveridge), del Seguro Social (Bismarck) y del Asistencial.

La tercer etapa del desarrollo de las políticas sociales en Argentina comienza a perfilarse con el auge de las políticas de ajuste, que van a propiciar nuevos paradigmas de política social para el país, fundamentalmente a partir de la intervención de los organismos acreedores que pasan a financiar, recomendar y evaluar las acciones públicas. Comienza a sostenerse entonces la necesidad de hacer mas eficiente y eficaz el gasto social del Estado, para lo cual se propone un modelo de política social a partir del cual se focalice la intervención social del Estado en la extrema pobreza, reservando al Estado el papel de “gerente social”, cuyo imperativo es que los recursos lleguen en mayor volumen posible a la población beneficiaria.

Este paradigma de política social, Paradigma Emergente en términos de la CEPAL, tuvo su máximo desarrollo durante la década del 90 y marcó un cambio paradigmático en la ejecución de las políticas sociales en toda la región y del país en particular, entre los cambios pueden mencionarse la emergencia del modelo gerencial de políticas sociales en el campo de la asistencia (GRASSI: 2003), la focalización y la descentralización como sus principios directrices, entre otros. Implicando así la pérdida de la centralidad del Estado en la definición, planificación, ejecución y financiamiento de los planes y proyectos sociales y un mayor involucramiento de otros sectores en estas actividades, para todas las áreas de política social, inclusive en la educación que antes eran de incumbencia casi exclusiva del Estado.

La nueva configuración que asumen hoy las políticas sociales, en que el Estado se deshace de su antiguo rol, coloca a la intervención sobre lo social como un campo problemático, ya que se plantea un nuevo escenario de actuación para los profesionales del campo de las políticas sociales en particular, por ello es necesario contar con elementos teóricos y metodológicos que permitan comprender y reflexionar sobre las diferentes dimensiones que intervienen en el surgimiento, desarrollo y reconfiguración de las formas de protección social, así como sobre las implicancias que las propuestas de políticas sociales tienen sobre la intervención profesional.

La gestión de los programas requiere de preparación para trabajar en equipo y enfrentar situaciones nuevas, situación para la que los efectores de dichos programas no siempre están formados y preparados, las motivaciones también resultan ser un factor importante para el desempeño, tanto en las expectativas por los resultados como en las condiciones de trabajo y remuneración.

En ese sentido, es de suponer que los cambios en las formas de comprensión de la cuestión social y en la intervención sobre la misma, fueron modificando también o impactaron en los campos de actuación profesional, marcando modificaciones en su configuración y en las tendencias de intervención de los profesionales vinculados con lo social, colocándolos en un campo problemático, ya que las profesiones se fueron consolidando durante la hegemonía del paradigma dominante de política social, en la cual el Estado cumplía un rol central. En este sentido, la reflexión sobre el accionar profesional del docente en el contexto actual, de plena vigencia de los programas sociales compensatorios y *Welfare* de carácter pluralistas, en la medida que involucra en la intervención sobre lo social a diferentes sectores, además del Estatal, nos suscita una

serie de preguntas en cuanto al impacto que ocurre en los contextos institucionales educativos a partir de la aplicación de los programas compensatorios.

En nuestro país, en la década del 90 con la adopción del modelo neoliberal, se desarrolló un contexto, caracterizado por un deterioro en los niveles de empleo e ingresos, el crecimiento de la pobreza en términos cuantitativos y cualitativos, una marcada desigualdad de oportunidades y amplia proporción de población excluida, un agravamiento de los indicadores de salud (desnutrición, aparición de enfermedades consideradas erradicadas, etc.) y educativos, como el abandono, la repitencia, la sobre edad, entre otros; en el cual se comenzaron a asomar con toda su fuerza las políticas sociales de carácter focalizado. Políticas que además encontraron su justificativa en los diferentes diagnósticos de los organismos internacionales que referían que el gasto social argentino era ineficaz e inefectivo.

La re organización del gasto social a partir de la creación de nuevas unidades de gestión como la Secretaría de Desarrollo Social, transformada luego por los sucesivos gobiernos en Ministerio de Desarrollo Social; la creación de nuevos Planes y programas como la política alimentaria, los programas de empleo, los programas de inclusión educativa, entre otros, fue y continúan siendo una de las formas a partir de las cuales los gobiernos argentinos, desde la década del 90, pretendieron y pretender hacer frente a la compleja problemática social que se presenta.

### **1.5. Política social y educación**

Considerando la educación como el factor más importante para la tan mentada igualdad de posibilidades y oportunidades y considerada como el factor de mayor peso para la inclusión social, la escuela se convierte en la institución por excelencia para alcanzar dichos objetivos.

El sistema educativo reconoce la existencia de alumnos/as que por diferentes razones presentan necesidades educativas especiales, requiriendo que se le efectúen adecuaciones curriculares acordes, para que logren alcanzar los objetivos, evitando el fracaso escolar, fuente de exclusión educativa y social por excelencia.

Atendiendo a las causas del fracaso escolar es que se dispone que se apliquen desde las escuelas programas y/o proyectos compensatorios, en la búsqueda de atacar tanto los factores endógenos cómo exógenos responsables del fracaso escolar.

Para la aplicación de los programas y/o proyectos compensatorios, se seleccionan las escuelas que atienden altos porcentajes de población vulnerable, de acuerdo al

diagnóstico de los problemas y sus causas, se aplican políticas compensatorias destinadas a paliar el hambre, la falta de activos, infraestructura, equipamiento, atender con apoyos escolares las dificultades de aprendizaje de los alumnos, brindar apoyo económico (becas), etc. en la búsqueda de lograr que la escuela se convierta efectivamente en una escuela inclusiva a través de las estrategias pautadas en las diferentes políticas de intervención.

En este contexto resulta importante reconocer que un nuevo escenario se está generando, la escuela que tradicionalmente fue el lugar de encuentro de alumnos de diferentes niveles socioeconómicos, teniendo así la posibilidad de convivir e interactuar niños y jóvenes de diferentes niveles, en un espacio de integración social, ha dejado de esta manera de cumplir dicha función. Los de nivel alto y medio alto se comienzan a concentrar en las escuelas privadas, las clases medias y medias bajas, en las escuelas públicas céntricas, y los de menos recursos, que no pueden hacer frente al gasto de transporte, en las escuelas barriales. Ya existen estudios efectuados en diferentes lugares del país que dan cuenta de esta situación.

De esta manera estamos ante la presencia de un nuevo elemento diferenciador “La Escuela”, esta distribución de los alumnos entre privadas y públicas, y a su vez entre públicas céntricas y barriales o periféricas, no permitiendo que prosperen las redes sociales entre diferentes clases sociales, contribuyendo con una mayor segregación, donde las clases más desfavorecidas pierden la posibilidad de acceder al capital social producto de las relaciones sociales con otros sectores, como una estrategia alternativa de la superación de la pobreza, lo que también genera diferencias de condiciones laborales para los docentes y directivos, de acuerdo al tipo de población que asiste en las escuelas en las que se desempeñan laboralmente.

De esta manera la escuela se convierte en causa y a su vez secuencia de una situación, que básicamente redundará en fortalecer el tan comentado círculo de la pobreza y en un factor más de diferenciación, por tanto cabe preguntarnos ¿Dónde queda la escuela inclusiva? ¿Será posible de esta manera ser la que brinde la igualdad de oportunidades, que promete el ingreso, permanencia y egreso del sistema educativo, por el que brega la ley de educación y programas compensatorios aplicados?.

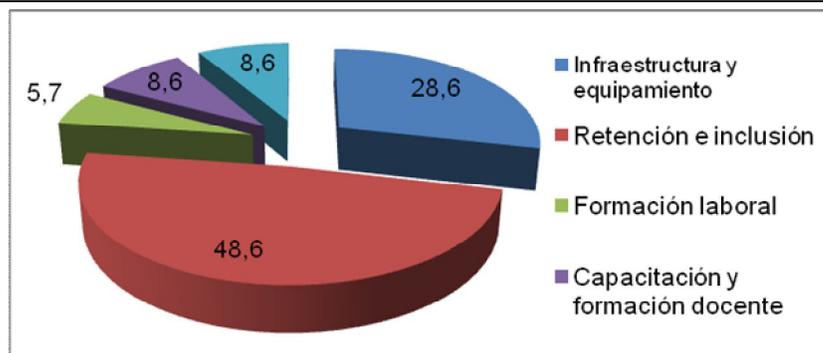
Si bien el sistema educativo no puede superar las dificultades económicas y sociales generadas en el proceso de crecimiento desigual de los últimos años, ni la escuela convertirse en la encargada de implementar políticas sociales, si debe generar estrategias didácticas, recuperando el rol pedagógico, atendiendo la diversidad del alumnado, diversidad que admite diferentes causas y/o factores intervinientes, sin perder como meta

lograr el ingreso, permanencia y egreso con una educación de calidad a todos los ciudadanos.

En el área educativa, campo de interés de esta investigación, numerosos son los planes, programas y proyectos que se proponen desde la esfera nacional y provincial para hacer frente a los déficit en: la accesibilidad (el acceso de la población a las instituciones y programas de enseñanza); en la disponibilidad (infraestructura, servicios y bienes públicos en materia de educación); en la calidad y en la asequibilidad (alcance de la educación en los sectores más desfavorecidos). Entre los programas encontramos **Programa Nacional de Inclusión Educativa**, Programa Nacional de Educación en contextos de Encierro (PNEEPyM), Programa 700 Escuelas, Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural, (PROMER), Programa Nacional Aprender Enseñando, Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), Programa Nacional de Alfabetización, PIIE (Programa Integral para la Igualdad Educativa), Programa Nacional de Mediación Escolar, Programa de Apoyo (DiNIECE), Plan Nacional de Lectura, Programa Nacional de Renovación Pedagógica, Comedores escolares, Programa de escuelas saludables, Campaña Nacional de Lectura, Formación para el Trabajo, Programa de Educación de Jóvenes y Adultos, Programa Nacional de Educación Solidaria, CAJ, Programa Nacional de Educación Alimentaria Nutricional. (Ver en anexo base de programas y proyectos con sus respectivos objetivos y población beneficiaria.)

Tomando como fuente de datos la publicación de los programas y/o proyectos sociales vinculados a educación, registrados en el Sistema de Estadísticas Educativas (DIENICE), del Ministerio de Educación de Misiones 2010 y la Guía de Programas Sociales del Sistema de Monitoreo SIMOSE 2005-2008, se contabilizaron 35 proyectos/programas, de algunos de los cuales se desprenden varios componentes y/o líneas de acción. Estos programas presentan diferentes objetivos y van dirigidos a diferente tipo de beneficiarios. En función de los objetivos es posible clasificarlos en cinco grandes rubros: Infraestructura y equipamiento; alimentarios; de retención e inclusión; capacitación y formación docente; formación laboral y otros (Ver gráfico 1).

**Gráfico 1: Distribución de los proyectos/programas aplicados por rubro en la provincia de Misiones 2005-2010.**



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del Sistema de Estadísticas Educativas (DIENICE), del Ministerio de Educación de Misiones 2010 y la Guía de Programas Sociales del Sistema de Monitoreo SIMOSE. 2005-2008

Casi el 50% de proyectos y programas corresponden a los vinculados de manera directa a las políticas de **retención e inclusión** a la escuela de niños, jóvenes y adultos. De estos programas/proyectos algunos ofrecen apoyo económico a través del sistema de becas, consistente en la entrega de una determinada suma de dinero con el compromiso de la permanencia dentro del sistema educativo; otros ofrecen apoyo escolar a alumnos que presentan dificultades en los aprendizajes, ya sea por medio de talleres escolares o de proyectos comunitarios; otros brindan apoyo familiar y adaptaciones curriculares, todas acciones orientadas a lograr la retención, permanencia y egreso; asimismo, en esta línea hay programas/proyectos que promueven la vuelta a la escuela y/o terminalidad de los estudios.

En **Infraestructura** se incluyeron planes/programas de construcción de escuelas, refacción y/o ampliación de edificios; en tanto con relación a **equipamiento** se incluye provisión de tecnología, mobiliario, materiales didácticos y bibliográficos. Casi el 30% de los programas/proyectos van dirigidos a cumplir con estos fines.

Dos de los 35 programas/proyectos son **alimentarios**, ambos implican refuerzo monetario, como asistencia económica para la provisión de alimentos y provisión de insumos para comedores y la capacitación y supervisión de huertas y comedores escolares.

Los de **capacitación y formación docente** (3 programas), se ejecutan en algunos casos con la modalidad de cursos específicos a los docentes y en otros de apoyo ya sea con becas, formación, equipos y adecuación edilicia a institutos de formación docente.

Entre los programas considerados en la categoría de **formación laboral** (2 casos) se incluyeron aquellos programas/proyectos que pagan becas, entregan materiales bibliográficos y útiles a alumnos y capacitación y asistencia técnica a docentes.

Entre los programas/proyectos denominados **otros** (3 proyectos) se consideraron a los que de alguna manera contribuyen al proceso educativo como viajes turísticos y jornadas de lectura, no siendo estos encuadrados en las otras categorías construidas.

Cabe destacar que para el cumplimiento de los objetivos propuestos se postulan diferentes acciones, en la mayoría de estos proyectos se suelen combinar varias prestaciones, como por ejemplo en los de retención e inclusión se suele combinar el pago de becas a los alumnos y apoyo financiero a las escuelas para el desarrollo de propuestas pedagógicas ya sea con pago de capacitación, materiales bibliográficos (textos) y/o útiles. Entre los de equipamiento e infraestructura algunos de los proyectos combinan la mejora edilicia o aportes para refacción, con provisión de material didáctico; si bien hay algunos que son destinados exclusivamente a la construcción de escuelas o entrega de libros.

Los programas/proyectos también difieren en cuanto a los niveles educativos de aplicación, el 63% de los programas especifican el nivel educativo al cual van dirigidos.

**Tabla 1. Nivel educativo al que van dirigidos los programas/proyectos compensatorios según tipo.**

	Infraestructura y equipamiento	Alimentario	Retención e inclusión	Formación laboral	Cap. Y form. doc.	Otros	Total
Primario/EGB y Especial	13%	100%	24%	0%	33%	33%	26%
Polimodal/ Secundario	0%	0%	24%	0%	0%	0%	11%
Todos los niveles	50%	0%	12%	50%	0%	33%	23%
Inst. de formación	0%	0%	0%	0%	33%	0%	3%
Sin especificar	38%	0%	41%	50%	33%	33%	37%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del Sistema de Estadísticas Educativas (DIENICE), del Ministerio de Educación de Misiones 2010 y la Guía de Programas Sociales del Sistema de Monitoreo SIMOSE. 2005-2008

El 26% de los proyectos cubren la EGB/primario<sup>2</sup> y Especial y una proporción similar cubren polimodal o secundario y el 23% todos los niveles. Sólo el 3% cubre los institutos de formación docente y son exclusivamente de capacitación y formación, Ver tabla 1.

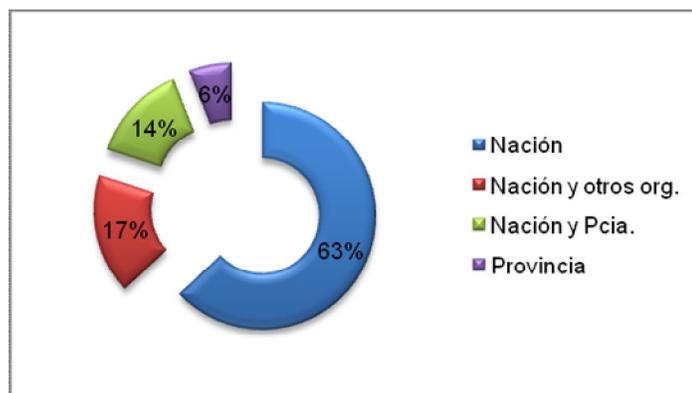
En el 37% de los programas/proyectos considerados no se especifica el nivel educativo al que se dirigen, que son los que en la tabla 1 figuran con la categoría “sin especificar”. Analizado el beneficiario a los cuales dirigen sus acciones, se observa que

<sup>2</sup> En los años de registro de los programas/proyectos de referencia el ciclo escolar en las provincias fue el de EGB y Polimodal, en tanto en Provincia de Buenos Aires se mantuvo el sistema anterior primario y secundario.

focalizan su accionar en jóvenes por grupo de edad, combinando con alguna otra característica como ser el pertenecer a familias vulnerables o el haber abandonado la escuela, como en el caso de los proyectos/programas de retención e inclusión. En tanto en los de infraestructura y equipamiento la categoría “sin especificar” nivel, indican como receptores de la política a escuelas, sin diferenciar niveles educativos que atienden las mismas. Los programas alimentarios sólo cubren EGB/primario y escuelas especiales.

La mayoría de los programas/proyectos de política social aplicados en el área educativa en la provincia de Misiones son diseñados por diferentes reparticiones de los ministerios nacionales, fundamentalmente el de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. De los 35 programas/proyectos aplicados en la provincia de Misiones, el 94% son financiados por Nación, si bien en algunos de ellos el financiamiento es compartido con otros organismos como BIR, BIRF, UNICEF (17%) y otros con el Gobierno de la Provincia de Misiones (15%). Sólo el 6% son financiados exclusivamente por la Provincia de Misiones (Ver gráfico).

**Gráfico 2. Distribución de los programas/proyectos por fuente de financiación.**

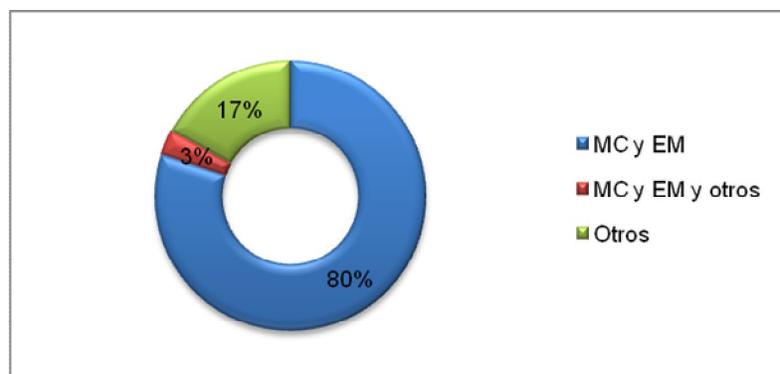


Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del Sistema de Estadísticas Educativas (DIENICE), del Ministerio de Educación de Misiones 2010 y la Guía de Programas Sociales del Sistema de Monitoreo SIMOSE. 2005-2008

No obstante que el diseño y la financiación sean de dependencia nacional, la mayoría de los proyectos/programas tienen como organismo ejecutor al Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia (83% de los casos), si bien dentro del mismo son diferentes subsecretarías o direcciones los responsables directos de su ejecución; en uno de los casos comparten la responsabilidad con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los que tienen otros órganos ejecutores (6 casos), dos corresponden al Ministerio de Bienestar Social y el resto comparten la ejecución con el INTA, UNICEF, Ministerio de Salud y Secretaría de Estado de Acción Cooperativa, Comercio e Integración.

**Gráfico 3: Distribución de los programas/proyectos por institución responsable de su ejecución.**



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del Sistema de Estadísticas Educativas (DIENICE), del Ministerio de Educación de Misiones 2010 y la Guía de Programas Sociales del Sistema de Monitoreo SIMOSE. 2005-2008

La mayoría de estos programas, cada uno con criterios y normativas propias suponen la instalación de una lógica diferente (de proyectos, evaluación costo impacto, subsidio de la demanda, entre otras) y requieren para su operacionalización algún nivel de involucramiento de los integrantes de la comunidad educativa, esto es de los directivos, de los docentes y de la comunidad en general a partir de la participación de los padres o de organizaciones de la sociedad civil.

Todo ello incide en la forma de organización institucional, imprimiendo una dinámica diferente; entendiendo el grado de dinámica como dado por la existencia de estrategias, mecanismos y capacidad de acción que adopten las instituciones (CARBAJAL Y OTROS, 2007:8)

El impacto de la planificación y ejecución de los programas institucionales no pueden evaluarse sin tener en cuenta la valoración que efectúan los propios efectores en cuanto a diseño, ejecución y resultados, teniendo en cuenta las diferentes etapas del proyecto o programa en cuestión y que en esta investigación nos proponemos medir desde la óptica de sus efectores, con el fin de mejorar y/o redefinir básicamente la forma de implementación, básicamente resguardando la organización institucional, condiciones laborales de directivos y docentes, y el mantenimiento de la actividad sustantiva de las

escuelas, ofrecer una educación de calidad para todos los alumnos, en aras de la tan mentada escuela inclusiva, con procesos educativos que garanticen la igualdad de posibilidades.

Los directivos se convierten dentro de las escuelas en los gerenciadore de los programas/proyectos, que como bien dice (TOHÁ Y SOLARI 1996) son los que en el nuevo modelo de estado se encuentran en tensión entre la política y la burocracia, y entre las exigencias de flexibilidad y control., por lo cual necesitan de apoyo, ya sea político, de recursos económicos, humanos, etc. La teoría respectiva sostiene que para estos cargos es importante el perfil del profesional requerido y que debe ser seleccionado, en consecuencia; si trasladamos esta situación al ámbito escolar y al cargo de directivo específicamente, puede ser que el perfil no responda a los requerimientos, ya que el ascenso a un cargo directivo en educación si bien requiere de manejo de gestión, es para un tipo de gestión que no necesariamente es la óptima para la aplicación de programas sociales, que requieren una especialización y experiencia específica.

En ese sentido y reconociendo que en la aplicación de estos programas, que llegan a la escuela como enlatados, intervienen diferentes jurisdicciones como la nacional y la provincial, es que nos preguntamos ¿Cómo impactan estos programas en las instituciones educativas elegibles? ¿Cómo se organiza la institución para su implementación? ¿Qué ocurre con la distribución de recursos económicos, de tiempo, espacio, humanos, etc.? ¿Esta reorganización implica conflictos entre la comunidad educativa? ¿Con que nivel de consenso se toman, ejecutan, evalúan? ¿Inciden la aplicación de los programas sociales en la escuela en las actividades sustantivas de la institución, de los directivos, los docentes, y los alumnos? ¿Qué ocurre con las condiciones de trabajo docente que además de sus funciones específicas debe incursionar en la ejecución de políticas sociales? Para los docentes, ¿Éstos programas efectivamente ayudan, favorecen a los alumnos? ¿En qué, cómo y porqué?.

Finalmente, lo que ésta investigación se propone, es medir los efectos/situaciones no contemplados en el desarrollo de los programas compensatorios y la evaluación cualitativa efectuada por los efectores por fuera del marco evaluativo propuesto por los programas.

Existen antecedentes de evaluación y cuantificación del impacto de los programas compensatorios en la población beneficiaria, sobre los presupuestos educativos y la respuesta de las provincias a los estímulos financieros otorgados en tal sentido por la Nación, pero no que

analicen el impacto generado en los efectores de los programas sociales, tanto actores como instituciones comprometidas.

La aplicación de los programas compensatorios aplicados en y desde la escuela, implican una serie de superposiciones de responsabilidades y acciones, que seguramente exceden muchas veces a las posibilidades reales de directivos y docentes, de cumplir con todas las demás actividades que implican cumplir con los fines y objetivos pautados en el Capítulo II, Artículo 11 la Ley Nacional de Educación 26.206.

Lo que podemos considerar como un antecedente a la temática de esta investigación son las recomendaciones efectuadas por (VELEDA 2008), en el informe publicado por el CIPPEC sobre la inclusión y retención educativa; respecto a los comedores escolares plantea en línea general mejorar la organización y el valor nutricional del servicio y entre las especificaciones hace referencia a la necesidad de capacitar a supervisores, directores de las escuelas y responsables de la preparación de la comida y la designación de personal específico *“para aliviar la tarea de las directoras”* (VELEDA 2008:19), reconociendo de hecho una problemática respecto a su aplicación.

La misma autora en cuanto a las recomendaciones para atender el fracaso escolar propone que los ministerios de educación provinciales *“...otorguen el necesario sostén a las escuelas por fuera del espacio institucional, como un modo de compartir esfuerzos por la retención de los alumnos con otros actores o instituciones”*, (VELEDA 2008:21), además sugiere la presencia de equipos interdisciplinarios, coordinados con los supervisores, que además deben ser capacitados para impulsar una mayor interacción de las escuelas con otras instituciones, a modo de efficientizar la acción y *“aliviar”* el trabajo y responsabilidad del personal de la escuela, para lo que además agrega como propuesta concreta, impulsar la creación en las escuelas de cargos específicos para la coordinación del trabajo.

Todas estas propuestas efectuadas por (VELEDA 2008), están vinculadas a la postura manifiesta de que la inclusión y retención se den en el marco de coordinar integralmente *“las políticas sociales, sanitarias y de justicia con las educativas”* articulando las políticas educativas con otras políticas públicas, para *“evitar superposiciones y distribuir mejor las responsabilidades”* (VELEDA 2008:17),

Con relación a la situación de los docentes, expresa que los programas asistenciales resultan ser una sobrecarga, agregando *“...muchas veces se sienten desbordados”* (VELEDA 2008:10).

Por otra parte DUCHATZKY Y REDONDO (FLACSO), a partir del análisis del plan social educativo instrumentado durante la Presidencia de Menem en 1993, plantean *“la ruptura de la configuración social y educativa y el modo en que las políticas públicas en los tiempos de globalización y reformas educativas encaran la sutura”* (DUCHATZKY Y REDONDO 2000:17),

asimismo reconocen lo ineludible de las políticas focalizadas, pero marcan la salvedad en relación a la lógica a partir de la cual se aplican las mismas.

La Dra. (CHAILE, 2007) investigadora de la Universidad Nacional de Salta, en el artículo *“Retos y tensiones de la formación docente en el actual proceso de transformaciones”* si bien aborda las dificultades entre formación y función docente, remarca el agravamiento que implica las malas condiciones laborales debido al bajo salario, la inestabilidad laboral y dificultades de promoción en la carrera docente, a lo que se suma el proceso de exclusión social generado por el modelo de desarrollo impuesto que afecta lo que denomina la *“conducta del escolar”* reflejando el tipo de hogar y las condiciones de vida en la que se desenvuelven, debiendo la escuela asumir la tarea sustitutiva y el docente hacer frente a la situación para como bien dice (CHAILE 2007): *“no desde la formación, sino desde la experiencia”*, si transpolamos esta situación a la que deben enfrentar los docentes haciéndose cargo de la implementación de algunas políticas compensatorias es de suponer que se genera una ruptura entre formación y función.

Si bien se reconoce la necesidad de atender la diversidad educativa, especialmente de los sectores más vulnerables de la sociedad, valorizando la educación como una de las condiciones esenciales para la inclusión social, su desarrollo se debe efectuar con eficiencia y eficacia y contemplando la situación de todos los actores involucrados y de las propias instituciones escolares.

Nos proponemos esta investigación en función de los antecedentes presentados y atendiendo al aporte de experiencias de docentes y directivos que en oportunidad del contacto a través de cursos, jornadas, charlas y talleres efectuados<sup>3</sup> plantean que en el desarrollo de los programas compensatorios aplicados en educación, se generan una serie de dificultades, conflictos, que afectan la organización institucional y el desarrollo de las actividades escolares, así como las condiciones de trabajo.

Estas reconfiguraciones de lo social que se vienen describiendo, también son percibidas por los docentes, quienes en diferentes instancias ponen de manifiesto los impactos que vienen sufriendo en su quehacer, en las condiciones de trabajo, en los niveles de logros alcanzados con los estudiantes, entre algunos de los múltiples aspectos que mencionan. En instancias del desarrollo de un curso con alumnos de la Licenciatura en Educación<sup>4</sup>, efectuada en el marco del Programa de Articulación para docentes del sistema educativo, como parte de las actividades de un taller se efectuó la aplicación de la técnica de pictograma para la elaboración de diagnóstico participativo. Para ello se separaron a los participantes en dos grupos<sup>5</sup>; a uno de ellos se les

---

<sup>3</sup> Ver en currículum antecedentes de los cursos, charlas y talleres dados a docentes y directivos escolares por las autoras de este proyecto.

<sup>4</sup> De la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones.

<sup>5</sup> El criterio de agrupamiento fue que en uno de los grupos se conforme mayoritariamente con docentes de mayor antigüedad en el sistema y el otro con docentes de menor antigüedad.

requirió que graficaran al docente de hoy y al otro grupo al docente de hace 20 años; del trabajo grupal resultaron los dos gráficos (4 y 5) que se incorporan a continuación:

**Gráfico 4. Representación del docente de hace 20 años.**



Fuente: Elaboración por grupo de docentes del curso de Metodología de la Investigación de la Licenciatura en Educación. FHyCS. UNaM: 2008.

Los participantes de la actividad plantearon una clara diferencia en cuanto a la visualización, tanto del rol como de la función que los mismos docentes identifican en su tarea entre ambos períodos. En relación al docente de hace 20 años (gráfico 4), fue representado en la imagen de una vaca de mirada “tierna”, reflejando un docente cálido, que propiciaba cariño; de contextura robusta y gorda, regocijante y bien cuidada, atribuido en la interpretación ofrecida al buen pasar derivado del reconocimiento económico por su tarea, con grandes ubres queriendo significar su función de gran proveedora de conocimientos; con patas abiertas, en posición de receptora y protectora, “*considerada como las segunda mamá*”; coqueta, de labios pintados.

Los participantes de la construcción de dicho pictograma explicaron que su intención, era la de reflejar la imagen de un docente valorado por alumnos, padres y la sociedad en general; con condiciones de trabajo óptimas y cumpliendo el rol de efectores directos del proceso educativo, que, además de conocimientos transmite valores.

**Gráfico 5. Representación del docente de hoy.**



Fuente: Elaboración por grupo de docentes del curso de Metodología de la Investigación de la Licenciatura en Educación. FHyCS. UNaM: 2008.

La imagen del docente anterior (gráfico 4) contrasta de forma significativa con el graficado en el pictograma del docente actual (gráfico 5), en el cual la representación se asemeja a la imagen de un extraterrestre, con una cabeza desproporcionada en relación al cuerpo y que contiene múltiples enunciados: didáctica, pedagogía, psicología, leyes, sociedad, hambre, frío, cursos, salario, representando los diferentes temas y preocupaciones que ocupan a los docentes de hoy en día. La imagen a su vez contiene 6 brazos en alusión a que el docente actual debe cumplir múltiples funciones, en cada una de las manos son sostenidos diferentes objetos, como un pasaje de colectivo, un fibrón, una tiza, la tarjeta sueldo, una receta médica, el cucharón y, no ocupando un lugar central, en una de las manos menos importantes, el sujeto de aprendizaje.

De la observación del gráfico cómo del análisis de las explicaciones dadas por los participantes del curso, claramente se observa que atribuyen al docente actividades educativas y sociales muy diversas, como ocuparse del comedor; de la distribución de la copa de leche; de la atención de los casos de violencia en la escuela; de gestionar beneficios varios para los alumnos y en algunos casos incluso para sus familias; con condiciones de trabajo complejas, por ello justamente colocan etiqueta de medicamentos en el estomago, explicando que es por los remedios que deben ingerir básicamente por patologías vinculadas al estrés por las múltiples funciones y condiciones laborales desfavorables. Marcan las orejas grandes por la necesidad de estar informados, “*escuchar todo*”; además de colocar una banda protectora en la boca, significando la necesidad de “*hablar poco y filtrar, cuidar lo que dicen*” para lo cual les sirve los agujeritos del vendaje.

Estas representaciones contrastantes en cuanto a condiciones de trabajo docente; reconocimiento social de su profesión; rol y función de la escuela y características del sujeto de aprendizaje, son por demás expresivas de las consecuencias derivadas de los modelos de desarrollo por los cuales atraviesa el país en las últimas décadas. Por un lado, el modelo de Estado y de políticas públicas vinculadas al proceso de sustitución de importaciones y por otro, el modelo de post ajuste.

### **1.6. Situación de la educación en Argentina**

Si bien las estadísticas educativas muestran que se ha ido incrementando el porcentaje de niños escolarizados en América Latina, (BLANCO GUIJARRO,1999:55) manifiesta al respecto: *“el gran avance logrado en la cobertura universal en educación básica no se ha acompañado de respuestas eficientes de los sistemas educativos a las diferencias sociales, económicas, geográficas, lingüísticas, culturales e individuales, lo que ha conducido a un alto nivel de analfabetismo funcional, de repetición y ausentismo escolar. Esto afecta especialmente a los sectores sociales más desfavorecidos y genera una grave situación de inequidad”*.

La misma autora plantea la necesidad de vincular la equidad no sólo a una igualdad de acceso sino a una educación de calidad lo que exige una mayor competencia e interacción profesional, proyectos educativos más complejos, capacidad de adaptar el currículo a las necesidades educativas de los alumnos y alumnas y también una mayor provisión de recursos de todo tipo.

Respecto a la evaluación de calidad educativa, hay dos pruebas internacionales que se administran actualmente en nuestro país son: PISA y SERCE.

El PISA es un Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes, implementado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se trata de un estudio internacional sobre capacidades para la vida en la población de estudiantes de 15 años de edad, relacionadas con Ciencias, Matemática y Lengua. Se efectúa cada tres años y en cada oportunidad se analiza en profundidad distintas competencias, en el 2000 midió la lectora, 2003 en matemáticas, 2006 ciencias naturales y 2009 nuevamente lectora. Argentina entra en la evaluación del 2000, no participa del operativo 2003 y nuevamente lo hace en el 2006, en dicha oportunidad el relevamiento se efectuó en 179 escuelas cubriendo todo el país y 6 en Misiones (5 públicas y 1 privada) seleccionadas al azar.

El concepto de competencia que maneja el PISA es *“conjuntos complejos de conocimientos, habilidades, actitudes, valores, emociones y motivaciones que cada individuo o cada grupo pone en acción en un contexto concreto para hacer frente a las demandas peculiares de cada situación”* agregando que en el documento elaborado la organización para la Cooperación y desarrollo Económico- OCDE- se establece en el 2007: *...“competencias clave aquellas que todas las personas precisan para su realización y desarrollo personales, así como para la ciudadanía activa, la inclusión social y el empleo. El enfoque final adoptado por los países participantes en PISA tiene que ver con la capacidad de los estudiantes para extrapolar lo aprendido y aplicar sus conocimientos a nuevas situaciones y contextos. No se trata de evaluar qué se espera que los estudiantes hayan aprendido, sino con qué éxito pueden extrapolar lo que han aprendido y aplicar sus conocimientos y habilidades en nuevos contextos (PISA, 2006:17). “...las competencias básicas deberían definirse dentro de tres amplias categorías consideradas prioritarias para el desarrollo de los estudiantes en el mundo contemporáneo. Estas categorías abarcan:*

- a) Poder usar un amplio rango de herramientas para poder interactuar en los diferentes ámbitos,*
- b) Poder comunicarse con otros y en grupos heterogéneos,*
- c) Actuar de manera autónoma y tomar responsabilidades para manejar sus propias vidas”.* (PISA 2009:10)

En el análisis teórico-metodológico para el desarrollo de las capacidades a las que hace referencia a los efectos de generar una educación de calidad plantea que *“... el propósito pedagógico no debería ser complicar más las estrategias didácticas para provocar la motivación extrínseca, sino modificar los contextos escolares de modo que se conviertan en escenarios culturales más ricos y cercanos a la vida real de la comunidad social, donde se produce y se aplica el conocimiento”* .(PISA 2009:14).

En el mismo sentido dentro del contexto de generar una educación de calidad, con el desarrollo de capacidades planteadas desde el OCDE se manifiesta que *“La función del docente desde un enfoque de competencias podría concebirse como la de **un tutor de los aprendizajes de los estudiantes**. Esto implica diseñar, planificar, organizar, estimular, acompañar, evaluar y reconducir los procesos de aprendizaje. Tareas que implican no sólo capacitación sino también creatividad, capacidad para investigar y experimentar, protagonismo y, por qué no, entereza y esperanza ante procesos de incertidumbre. La enseñanza no es el fin del sistema educativo, sino un instrumento complejo y privilegiado*

*para provocar los aprendizajes. Por lo tanto, la enseñanza que no provoca aprendizaje no ha cumplido con su objetivo. Desde este marco, la valoración de la calidad del sistema educativo tendrá como eje de referencia la calidad del aprendizaje de las competencias básicas que es capaz de estimular y producir. El aprendizaje relevante de las competencias básicas requiere estimular la metacognición de cada estudiante, es decir, su capacidad para comprender y gobernar su propio y singular proceso de aprender y de aprender a aprender". PISA 2009 P14*

De acuerdo a la evaluación 2006 de PISA, de los 54 países participantes, el Argentina se ha ubicado entre las categorías más bajas, incluso de los países de la región. Según competencias, clasifica en ciencias en el puesto 51, en matemáticas 52 y lectura 53; a continuación se presenta una tabla con los puntajes obtenidos en la evaluación de las competencias de los alumnos en ciencias, matemáticas y lectura, por Argentina y los países participantes de Iberoamérica.

**Tabla 2. Puntajes promedio obtenidos por los alumnos en la evaluación de competencias en ciencias, matemáticas y lectura. Argentina, 2006.**

	Ciencias	Matemáticas	Lectura
Chile	438	411	442
Uruguay	428	427	413
México	410	406	410
<b>Argentina</b>	<b>391</b>	<b>381</b>	<b>374</b>
Brasil	390	370	393
Colombia	388	370	383

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en el Informe nacional. PISA 2006.

Teniendo en cuenta los puntajes obtenidos en la medición de las competencias en ciencias, matemáticas y lengua, se procede a distribuir a los alumnos por nivel de 1 a 6, de acuerdo a los puntajes obtenidos, clasificando en el nivel 1 los de menos valor y 6 los de más alto puntaje. A continuación se presenta una tabla con la distribución de los alumnos evaluados por nivel de acuerdo a las distintas competencias evaluadas, lo que sumado a los puntajes promedio nos dan un diagnóstico de la situación, que contribuye a conocer y ubicarnos en la problemática educativa, que arrojan como resultado a más del 50% de los alumnos evaluados concentrados en el nivel más bajo –Nivel 1- y menos del nivel 1.

**Tabla 3. Distribución de los alumnos evaluados por nivel según competencia en ciencia, matemática y lectura. Argentina, 2006.**

	N 6	N 5	N 4	N 3	N 2	N 1	-N 1	Total

Ciencia	0%	0,4%	4,1%	13,6%	25,6%	27,9%	28,3%	100%
Matemática	0,13%	0,9%	3,8%	10,6%	20,4%	24,7%	39,4%	100%
Lectura	0%	0,9%	5,1%	14,3%	21,8%	22,1%	35,8%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en el Informe Nacional. PISA 2006.

El estudio PISA también tiene el objetivo de relevar información contextual; para ello solicita a los alumnos y a los directores de los establecimientos educativos que respondan un cuestionario que permite obtener información sobre los mismos alumnos y su entorno familiar, incluyendo su capital económico, social y cultural y diversos aspectos de la vida de los alumnos; diversos aspectos sobre los centros de enseñanza y las prácticas del personal docente.

Relacionando los puntajes con las diferentes dimensiones educativas y contextuales, arriban a la siguiente conclusión:

- ✓ Las mujeres en la Argentina obtienen una nota levemente superior en las evaluaciones en ciencia que los varones.
- ✓ El nivel educativo de las madres y los padres y la presencia de bienes en el hogar (un lugar tranquilo para estudiar, una computadora, acceso a Internet y libros) son factores que se relacionan positivamente con los resultados de las pruebas en ciencias.
- ✓ También se observa que la escuela influye en la adquisición de conocimientos; medido en la cantidad de horas de clases de ciencias, el equipamiento escolar - informático y de laboratorio- y la formación de los docentes.
- ✓ El tiempo de estudio del alumno en su casa es otro factor que muestra una relación positiva con los resultados de las pruebas.

En cuanto a las pruebas particulares respecto a matemática y lectura, los resultados en Argentina indican que aproximadamente el 65 por ciento de los alumnos no alcanza el nivel básico de competencia matemática y lectora de acuerdo a las evaluaciones aplicadas, sobre estos resultados se llama a la reflexión a padres, educadores y responsables de las políticas provinciales y nacionales, dado que de esta manera un número muy significativo de alumnos no se está beneficiando lo suficiente de las oportunidades educativas existentes, lo que afecta la tan mentada igualdad de posibilidades ya sea para continuar estudios superiores, como para la inserción laboral.

El Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo -SERCE-,(2006), es un estudio internacional sobre Ciencias, Matemática, Lengua y Factores Asociados, aplicado a alumnos de 3° y 6° año de la Educación Primaria, efectuado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), OREALC-UNESCO, el mismo se llevó a cabo en 17 países de la región.

Para la evaluación se utiliza un conjunto de instrumentos diseñados específicamente para tales fines. Los estudiantes evaluados efectuaron pruebas de Matemática, Lectura y Ciencias. También se relevó información de contexto a través de cuestionarios aplicados a los propios estudiantes, docentes, directores y padres de familia de las escuelas de la muestra.

Se recogió información que permitió describir y relacionar condiciones sociodemográficas, familiar y personal de los alumnos así como de los procesos y dinámica escolar, desde las diferentes perspectivas: alumnos, directivos, docentes y padres.

Con la información relevada se analizan los *recursos escolares*, para lo cual se evalúa la infraestructura y servicios básicos de la escuela, el número de libros de la biblioteca escolar y los años de experiencia del docente, considerando que también contribuyen al rendimiento.

También evalúan lo que llaman *segregación escolar*, tomando para construir tal dimensión; las condiciones socioeconómicas y culturales de los estudiantes, considerada la segunda variable de mayor importancia para explicar el rendimiento.

La evaluación realizada en el marco del SERCE presentan un análisis de lo que aprenden los estudiantes, las desigualdades de aprendizaje existentes y los factores que explican las diferencias en el logro.

Al igual que en las evaluaciones de PISA, el SERCE, teniendo en cuenta los puntajes obtenidos en la medición de las competencias en ciencias, matemáticas y lengua, clasifica a los alumnos en 4 niveles, el 1 los de menos valor y 4 los de más alto puntaje, registrando con categoría -1 para los que no llegan al menor de los niveles.

A continuación se presenta una tabla con la distribución de los alumnos de 3° y 6 grado evaluados por nivel de acuerdo a las distintas competencias en cada una de las disciplinas.

Los alumnos de 3º grado solo realizaron pruebas en matemática y lectura, en matemática el 74% no supera el nivel 2 y en lectura el 68%. Entre los alumnos de 6º grado en Ciencias se observan la mayor proporción con bajos puntajes, el 86% no supera el nivel 2, en tanto en matemáticas y lectura estos representan poco más de la mitad (51 y 55% respectivamente). En la evaluación de referencia, los alumnos argentinos de 3º grado evaluados, entran en la media de los alumnos de la región, y los alumnos de 6º, superan a la media regional.

**Tabla 4. Distribución de los alumnos de 3º y 6º grado primaria evaluados por nivel de competencia según disciplina. Argentina, 2006.**

3º Grado	N 4	N 3	N 2	N 1	-N 1	Total
Matemática	10,47%	15,17	31,13%	32,77%	10,46%	100%
Lectura	8,37%	23,63%	39,73%	22,01%	6,26%	100%
6º Grado	N 4	N 3	N 2	N 1	-N 1	Total
Ciencia	1,17%	12,73%	43,04%	37,73%	5,32%	100%
Matemática	12,34%	36,26%	37,99%	11,87%	1,53%	100%
Lectura	19,22%	25,48%	35,59%	17,93%	1,78%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos SERCE 2006.

De los estudios efectuados se concluye que *“En la región existe una importante diversidad en la calidad del aprendizaje de los Estudiantes”* y que si bien los factores de contexto socioeconómico tienen una influencia poderosa en el rendimiento, las variables asociadas a la escuela contribuyen significativamente a disminuir las desigualdades de aprendizaje asociadas a disparidades sociales con lo cual las escuelas pueden hacer una importante contribución al desempeño de los estudiantes.

### 1.7 El fracaso escolar y sus causas

Según el informe del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia 2007-2008: Condiciones de Vida de la Niñez y Adolescencia, un programa de investigación del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina y la Fundación Arcor, cuatro de cada diez adolescentes de los últimos tres años del secundario cursan en un año inferior al correspondiente a su edad o abandonaron los estudios. En el otro extremo, la mitad de los chicos de entre dos y cuatro años no están escolarizados en un jardín de infantes o en otros espacios educativos.

La pobreza es una causa clave de esta situación, en el mismo informe plantean que la inclusión temprana está muy relacionada con la estratificación socioeconómica de los hogares: mientras que un niño que pertenece al 25% más pobre tiene una propensión a no concurrir a un jardín infantil de un 68%, un par en el estrato el 25% más rico, registra

una tendencia del 30%, dato importante teniendo en cuenta que se considera que la escolarización temprana es de suma importancia para las trayectorias escolares y más para el caso de los niños que provienen de hogares de estratos socioeconómicos bajos.

La deserción, abandono, bajo rendimiento académico son otros de los problemas con los que se enfrentan los docentes, situación que también se da básicamente entre los alumnos que provienen de hogares de bajo nivel socioeconómico.

(GARAY y GEZMET 2006) en una entrevista efectuada por el diario La Voz, respecto al fracaso educativo y fracaso escolar, manifestaban que las transformaciones estructurales de las condiciones sociales y materiales del contexto hace que la escuela se vea atravesada por fenómenos de malestar, crisis y conflictos, por otra parte afirman que *“cuando mayor es el fracaso escolar mayor es la propensión a manifestaciones violentas, ancladas en la frustración de las expectativas de que el conocimiento, por la vía de la educación formal, abra los caminos del futuro, los sueños y las esperanzas, cuando mayor es el fracaso educativo de la familia y la comunidad, mayor es el riesgo de constituir sujetos vulnerables”* (LA VOZ 2006:7)

Al respecto, analizando el tema del fracaso escolar (KAPLAN 2006) planea el problema de las desigualdades de las condiciones de los alumnos, reconociendo que las desigualdades en el punto de partida por el tránsito educativo resultan difícil de superar, transitando por la escuela de manera desigual, lo que no solo conlleva a diferencias de rendimiento sino a no terminar de la escuela. (GARAY 2006) que la diversidad no atendida se convierte en desencadenante del fracaso escolar, en alusión a la diversidad cultural entendida como *“una variedad de diferencias que existen entre las personas y organizaciones, referido a antecedentes, costumbres y creencias que contribuyen al entendimiento del mundo”* GARAY, 2006:7

El fracaso escolar *“está referido a todo aquel sujeto en situación de aprendizaje o grupos de sujetos que no alcanzan con suficiencia los objetivos educativos programados y propuestos como metas, dentro de un establecimiento de educación formal. Estos sujetos pueden estar referidos a algún área específica del currículum...”*. (GARAY 2006:7), operativamente el fracaso se mide generalmente en función de indicadores tal como la situación de abandono, repitencia y sobre edad, atendiendo a estos indicadores es posible concluir que Misiones se encuentra en amplia desventaja dentro del contexto nacional. También otros indicadores como la tasa de escolarización en todos sus niveles, con especial énfasis en nivel inicial y Polimodal (ver tabla 5).

**Tabla 5. Tasa de repitencia, sobre edad, abandono, y escolarización NI, EGB1 y Polimodal. Total país. Misiones. 2005**

Indicadores	Argentina	Misiones
Tasa de repitencia <sup>6</sup> . EGB 1 y 2 (2005)	6,6%	8,9%
Tasa de sobre edad <sup>7</sup> EGB 1 y 2 (2005)	22,6%	39,8%
Tasa de abandono <sup>8</sup> . EGB 1 y 2 (2005)	1,5%	3,3%
Tasa neta de escolarización nivel inicial 2001	46,2%	29,2%
Tasa neta de escolarización EGB1 2001	98,1%	94,4%
Tasa neta de escolarización Polimodal 2001	53,6%	35,6%

Fuente: Estadísticas de DINIECE. MECyT y CNP y V 2001

Teniendo en cuenta la incidencia de los niveles educativos de los padres en el proceso educativo y concretamente en el fracaso escolar, es de destacar que Misiones es la provincia con porcentajes de analfabetos y población de 15 años y más, con menos de 4 años de estudio superior a la media nacional y con menor porcentaje de mayores de 25 años que han completado o superado el nivel secundario, no sólo de la media nacional sino del resto de las provincias Argentinas. (Ver tabla 6).

**Tabla 6. Tasa de Analfabetismo, porcentaje de población con menos de 4 años de estudio y con secundario completo y más. Argentina- Misiones**

Indicadores	Argentina	Misiones
Tasa de analfabetismo. Medido en población de 10 años y mas, 2001	2,6%	6,2%
Población (15 años y más) con menos de 4 años de estudios aprobados. 2001.	6,8%	12,5%
Porcentaje de población de 25 años y más que completó o superó el secundario 2001	34,3%	22,8%

Fuente: Datos Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

El fracaso escolar está compuesto generalmente por problemas internos y externos, los internos son los relacionados a la didáctica, atención a la diversidad, adaptaciones curriculares, en tanto entre los externos la familia, vulnerabilidad, pobreza, cultura, etc.

Existen registros de antecedentes y datos estadísticos que demuestran el creciente número de alumnos/as repitentes, con sobre edad o que abandonan el sistema educativo, una de las razones es atribuida a los problemas de orden pedagógico didáctico que surgen para atender la diversidad, otras obedecen a problemas de orden extraescolares

<sup>6</sup> Repitente: % de alumnos matriculados como repitentes del mismo año en el que se matricula.

<sup>7</sup> Sobre edad: % de alumnos que supera la edad teórica.

<sup>8</sup> Abandono: % de alumnos que no se matricula al año siguiente.

como situación familiar, social, pobreza, etc. ; a razón de ello es que se proponen y llevan a cabo diferentes programas y/o proyectos, cuyos resultados son variables, y que si bien logran en algunos casos lograr la retención de los alumnos, los resultados en cuanto a condiciones de aprendizajes y egresos no resultan ser siempre las apropiadas para el objetivo final que es lograr la inclusión educativa y social más allá de la permanencia en la institución.

Por otra parte, las condiciones en las que se desarrollan los programas y/o proyectos compensatorios, de acuerdo a experiencias y antecedentes relevados para esta investigación, demuestran que no siempre se prevé el impacto de los mismos en las instituciones, tanto en su organización como en la afectación de las actividades sustantivas de la escuela y su personal, ya sea directivos como docentes, incluyendo sus condiciones de trabajo.

La indagación llevada a cabo por el Observatorio de la Deuda Social Argentina, sobre la percepción de los padres, madres o tutores en torno a la calidad educativa de las escuelas a las que asisten sus hijos, a partir de tres indicadores: la calidad de la enseñanza que reciben los chicos, el estado general del edificio escolar y el trato que maestros y profesores dan a los alumnos, surge que para los padres, madres y tutores, los principales problemas de la educación que afectan a los niños y adolescentes son el ausentismo de los docentes, la indisciplina escolar, la violencia, la falta de autoridad y de normas, la ausencia de exigencias y evaluación, y la carencia de preparación de los maestros.

Por otra parte, los docentes en general atribuyen a falta de interés y apoyo de la familia en la educación de sus hijos, falta de acompañamiento, desinterés de los propios alumnos por aprender frente a una desvalorización social creciente de la educación y hacia los propios docentes, la situación de vulnerabilidad social de amplios sectores sociales, marginados social y económicamente, con escaso o nulo capital social, a lo que se suma el incremento de la violencia escolar como un factor de fuerte incidencia para el proceso tanto de enseñanza por parte del docente, como de aprendizaje por parte de los alumnos.

El sistema educativo reconoce la existencia de alumnos/as que por diferentes razones presentan necesidades educativas especiales, requiriendo que se le efectúen adecuaciones curriculares acordes, para que logren alcanzar los objetivos, evitando el fracaso escolar, fuente de exclusión educativa y social por excelencia.

En este contexto y atendiendo a las múltiples causas del fracaso escolar se implementan una serie de programas y/o proyectos compensatorios, que como bien ya se ha planteado, una serie de antecedentes no siempre resultan de la eficacia esperada y conllevan una serie de dificultades en su ejecución, sumado a emergentes no evaluados en su totalidad por el proceso de valoración al que son sometidos.

Toda esta conjunción de situaciones, tanto contextuales como del propio sistema educativo, conllevan a la necesidad de evaluar desde una perspectiva más amplia, con diagnósticos que remitan a reflejar la situación desde todos los actores involucrados, en esta investigación se incorporan las voces de los directivos y docentes efectores de los programas y/o proyectos compensatorios, a los efectos de medir la incidencia de dichos programas en las instituciones escolares, sus actividades y en los resultados alcanzados.

### **1.8. Situación contextual: Argentina, Misiones, Posadas**

En Argentina como consecuencia de lo que se denominó “la década perdida” por la depresión económica acaecida en el país en los 80, más la implementación del neoliberalismo que comienza a perfilarse en la década del 70, con su mayor expresión en la década del 90, dio como resultado un crecimiento de la pobreza en términos cuantitativos y cualitativos, con una marcada desigualdad de oportunidades y amplia proporción de población excluida.

Una serie de períodos de crisis como las dadas en los años 1975-76, 1982, 1989-90, 1995, 1998-2002, y el consecuente deterioro en los niveles de empleo e ingresos, agudizaron la situación de marginación de amplios sectores poblacionales, los períodos de estabilización y crecimiento no alcanzaron para corregir esta situación.

El modelo de desarrollo impulsado en los últimos años, aún en sus etapas de crecimiento económico se caracterizó por primar la eficiencia aunque fuera a costa de la equidad en la distribución de los bienes y de los servicios; manteniendo la brecha e incluso con incremento de la misma entre los que más tienen y los que menos. Teniendo en cuenta esta situación podemos afirmar que la equidad social, entendida como capacidad básica y de oportunidades para todos estaría altamente comprometida.

En Argentina, en 1974 el 10 % más rico de la población tenía el 21 % de la riqueza, mientras que el 40 % más pobre tenía el 23 % de la misma. Al 2008 los primeros tienen el 35 % y los segundos el 12 %. (SULLINGS, G.:2008)

La brecha de ingresos también es un indicador importante para evaluar la situación de desigualdad que conlleva a la diferencia de acceso a determinados bienes y servicios que hacen a la equidad, uno de los indicadores utilizados es la relación entre deciles de

ingresos<sup>9</sup>, estableciendo la proporción entre el 10 % que más gana y el 10 % que menos gana, en el 2008 esa relación es de 35 veces, estando en el decil más alto asalariados con ingresos superiores a \$ 2.500, con lo cual la concentración de ingresos está en un porcentaje mucho más pequeño que el 10 % de la población. (SULLINGS, G.:2008)

La situación descripta se ve agudizada en la provincia de Misiones, dado que su economía la constituye básicamente la producción primaria, la cual se desarrolla generalmente en pequeñas explotaciones, atados a los cultivos perennes por los que se les impone una doble rigidez: a) escasez de tierra que les impide la diversificación en búsqueda de productos alternativos para mejorar los ingresos, b) imposibilidad de reemplazo de productos. Por otra parte, la industria que se desarrolla en la provincia se encuentra ligada a esta producción primaria con escasa incorporación de valor. Para los pequeños productores la búsqueda de nuevos mercados resulta difícil, así como la incorporación de tecnología para incrementar su producción y reducir costos para ingresar al mercado con adecuadas condiciones para la competencia que el modelo exige; por esta situación se produjo en los últimos años un importante desplazamiento de población rural hacia centros urbanos (ver tabla 7), con una importante cantidad de mano de obra no calificada para tareas urbanas, que generalmente se radica en las zonas más desfavorecidas de las ciudades, generando amplios bolsones de pobreza.

**Tabla 7 Porcentaje de población urbana y rural de la provincia de Misiones.  
1970, 1980, 1991, 2001.**

Población	1970	1980	1991	2001
Urbana	37,5%	50,4%	63,5%	70,6%
Rural	62,5%	49,6%	36,5%	29,4%

Fuente: Censo nacional de Población y Vivienda 1970, 1980, 1991 y 2001.

La población clasificada como pobre a partir de presentar al menos unos de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>10</sup> medida en oportunidad de la realización de los Censos Nacionales de Población, dan cuenta de la situación

<sup>9</sup> Corresponde a 10 tramos del 10 % de la población

<sup>10</sup> Se clasifica como población con NBI a aquellos que viven en hogares con NBI, denominados como pobres estructurales. Se clasifican como hogares con NBI a los que presentan alguno de los siguientes indicadores:

- a) Los hogares con más de 3 personas por cuarto.
- b) Los hogares que habitan en vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria y otro, lo que excluye casa, departamento y rancho)
- c) Los hogares que habitan en viviendas sin retrete con descarga de agua.
- d) Los hogares con algún miembro de 6 a 12 años que no asiste o nunca asistió a la escuela.
- e) Capacidad de subsistencia: Hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no hubiese completado el tercer grado de escolaridad primaria.

desfavorable en la que se encuentra Misiones, (Ver tabla 8). Para el 2001 más de un cuarto de población se clasifican como pobres estructurales o históricos, dado que las razones o componentes de pobreza lo sumen en una situación de marginalidad, con amplias limitaciones para acceder al mercado de trabajo formal, acceso los servicios básicos, con dificultades estructurales para romper el círculo de pobreza en el que se encuentran inmersos.

Cabe acotar que entre los diferentes departamentos de la provincia existe amplia diferencia en cuanto al porcentaje de población con NBI, El departamento Capital reunía al 2001 20,8% de población con NBI, en el otro extremos encontramos al Departamento de San Pedro con el valor más elevado (39,9%).

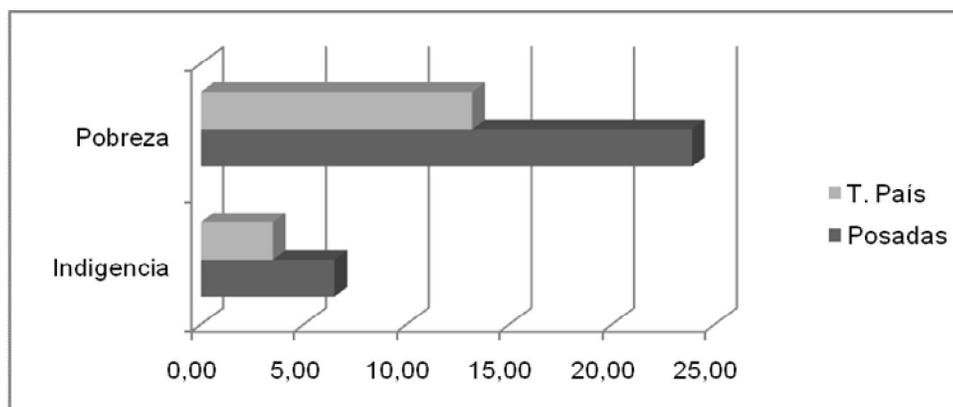
**Tabla 8. Porcentaje de población con necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).  
Total país y Misiones. 1980.1991.2001.**

	1980	1991	2001
Total país	39,2%	30%	23,5%
Misiones	45,4%	33,6%	27,1%

Fuente: INDEC. Censo nacional de Población y Vivienda 1980,1991 y 2001.

En Posadas, en el segundo semestre de 2010 el 6,5% de su población es **indigentes**, se considera **indigente** a aquellos individuos que vive en hogares cuyo ingreso monetario no cubre el valor de una canasta alimentaria necesaria para cubrir los requerimientos normativos kilocalóricos y proteicos indispensables en función de la edad, sexo, número de miembros y nivel de actividad y 23,9% de la población califica como **pobre**, siendo aquellos que no cubren la canasta básica total, que se calcula aplicando al valor de la canasta alimentaria el coeficiente de Engel, que surge de la relación del gasto que representa la alimentación con los otros gastos del hogar. El gasto total de los hogares incluye: alimento y bebidas, indumentaria y calzado, vivienda, equipamiento y funcionamiento del hogar, atención médica y gastos en salud, transporte y comunicaciones, equipamiento y cultura, educación, bienes y servicios diversos y se actualiza de acuerdo al Índice de Precios (IPC) de cada uno de los rubros considerados en la canasta; como se observa en el gráfico 6 los guarismos para Posadas son muy superiores a los registrados en promedio para los 31 conglomerados urbanos del total país (3,5% y 13,2% respectivamente).

**Gráfico 6. Porcentaje de población en condición de pobreza e indigencia. Total conglomerados urbanos País y Posadas. 2º semestre 2009.**



Fuente: INDEC- EPH

Además de la situación de pobreza que se evidencia en las tablas anteriores hay una serie de indicadores como el PBG per cápita y de otros recursos por habitante (ver tabla 9) que permiten mostrar las condiciones desfavorables en materia económica que se encuentra la provincia de Misiones respecto a la media nacional.

**Tabla 9. Indicadores Económicos Total País-Misiones.**

Indicadores	Argentina	Misiones
PBG por habitante 2008 (en dólares)	8.269	3.700
Recursos corrientes totales por habitante. 2006 (en pesos)	3.428,4	1.956,9
Recursos de origen nacional por habitante 2006 (en pesos)	1.870,4	1,358,4
Recursos coparticipados por habitante 2006 (en pesos)	1.381,8	975,8
Recursos propios por habitante 2006 (en pesos)	1.283,5	404,06
Gasto por alumno estatal 2006 (en pesos)	2.910,04	1.223,7

Fuente: CIPPEC. Septiembre de 2008.

También del análisis de los indicadores usados con mayor frecuencia para describir la situación social, como la tasa de mortalidad infantil, esperanza de vida al nacer, y cobertura en salud entre otros, muestra que las condiciones de vida en Misiones están en desventaja respecto a la media nacional.

**Tabla 10. Indicadores sociales. Argentina Misiones**

Indicadores	Argentina	Misiones
Tasa de Mortalidad Infantil, 2006(1)	16,3	19,6

Tasa Bruta de Natalidad 2006 (1)	18,2	25,7
Tasa Bruta de Mortalidad, 2001(1)	7,6	4,4
Esperanza de vida al nacer 2000-2001 (2)	73,77 años	72,69 años
Población sin cobertura de Obra Social. 2001 (3)	48,1%	57,8%

Fuente: (1) 2006. INDEC-IPEC Dirección de estadísticas de salud de la Pcia de Misiones. Anuario Estadístico, IPEC, Septiembre de 2008.

(2) INDEC-IPEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Anuario Estadístico, IPEC, Septiembre de 2008.

(3) INDEC-Censo Nacional de Población y Vivienda - Análisis demográfico.

TBM: Cantidad de defunciones/población promedio

TBN: cantidad de nacimientos/población promedio

TMI: Defunción niños 0-1/nacidos vivos

Teniendo en cuenta la situación descrita en Misiones y la relación entre el fracaso escolar y las condiciones económicas y sociales de la población y por ende de los alumnos, el esfuerzo por incluir dentro del sistema y ofrecer una educación de calidad, con vistas a propiciar el escenario para la contención e inclusión social de la población vulnerable, requiere efectuar adaptaciones y planificaciones acordes a la circunstancias.

En este contexto, los docentes que deben enfrentar el proceso educativo de la población de referencia, imponiéndole esfuerzos superiores a los de otros contextos con indicadores económicos, sociales y educativos que arrojan valores que marcan una situación de menor desventaja tanto cuantitativa como cualitativamente que en otras zonas del país.

## CAPÍTULO II

Considerando que el objetivo de ésta investigación, consistió en analizar los efectos de la aplicación de programas compensatorios de políticas sociales en las instituciones educativas de la ciudad de Posadas y en las condiciones laborales de los docentes en el período 2005 -2010, se procedió a seleccionar del listado de escuelas públicas que reciben planes sociales de retención e inclusión, aquellas ubicadas en diferentes barrios de la ciudad y que atendieran a diferentes tipo de población.

A los efectos de reunir la información necesaria se efectuaron entrevistas en profundidad a personal directivo y docente con la aplicación del muestreo teórico, es decir indagando sobre las dimensiones de análisis propuestas, hasta la saturación de las categorías construidas.

De las entrevistas realizadas se puede concluir que al momento de analizar el impacto de los programas sociales en las realidades socioeducativas que con ellos se pretenden atender, se observa una vinculación muy fuerte entre las representaciones de docentes y directivos sobre las problemáticas sociales macro y micro del alumnado, las condiciones de trabajo docente y la evaluación que éstos efectúan.

### **2.1. La escuela y llegada de los programas sociales**

El análisis preliminar elaborado a partir de fuentes primarias, entrevistas en profundidad a directivos y docentes, dan cuenta de establecimientos que presentan diferentes situaciones en cuanto a sus características de edificación y estado de conservación, las escuelas más antiguas se encuentran en general en malas condiciones de conservación y mantenimiento, no solo de la infraestructura sino además en sus servicios. En algunos casos inadecuados para el crecimiento poblacional, más aún cuando en el mismo edificio funciona más de una escuela, como es el caso de una de las abordadas en esta investigación, donde a pesar de reconocer que tienen una convivencia armónica, el uso y la falta de espacio, afecta el desarrollo de las actividades.

Las de construcción más recientes y específica, en general resultan ser funcionales ya que cuentan con salones especiales para informática, aulas grandes y ventiladas, patio y galerías acorde para la convivencia escolar; si bien en algunos casos se remarca la poca visión de crecimiento poblacional para un futuro cercano.

Algunas escuelas funcionan en edificios inicialmente construidos para otros fines, éstas en general presentan deficiencias, una de las mayores y más generalizada es la escases de espacios recreativos, no contando con la posibilidad de separación por

niveles, dimensiones reducidas de las aulas, y pocos sanitarios para la cantidad de alumnos que reciben.

En todos los casos, independientemente de las necesidades, el personal directivo manifiesta la falta de financiación para su mantenimiento, equipamiento y funcionamiento, situación que se agrava en las escuelas de construcción más antigua donde las necesidades y gastos de mantenimiento son mayores, tanto por la antigüedad como por las malas condiciones de conservación de los edificios. Esta situación se agudiza en las escuelas a las que concurre población de menor nivel socioeconómico, donde proponer el pago de cooperadora u otro tipo de aporte por parte de los alumnos, que contribuya a la mejora y/o sostenimiento de la escuela, resulta imposible.

En una de las escuelas de construcción reciente, levantada con el Programa 700 escuelas, programa financiado por Nación a los efectos de la erradicación de las escuelas rancho, la Vicedirectora comenta que hicieron uso del edificio con un acto de apertura por necesidad antes de su inauguración, que aún faltan terminar algunas cosas, otras ya se van deteriorando, pero que no reciben ningún tipo de aporte para dar solución: *“Hicimos un acto de apertura y vinimos, no está entregada, la tomamos porque la necesitábamos, estábamos frente al super en esa de madera, era chiquita, el año pasado empezamos desde el principio de año acá, pero faltan terminar un montón de cosas, también hay un montón de cosas que se están deteriorando, nosotros mandamos notas y notas y no dan solución. Miran y se van otra vez”*.

En este contexto y ante el desfinanciamiento de la educación, los programas sociales se constituyen fundamentalmente como una fuente de recursos que posibilitan el equipamiento escolar y el mantenimiento de la infraestructura, que de acuerdo a las condiciones de los establecimientos marcan una efectividad diferencial.

A través de los programas consiguen materiales bibliográficos, computadoras, impresoras, libros y mobiliarios para la biblioteca. En una de las escuelas en que se gestionaron y pusieron en marcha varios programas, la directora manifestaba: *“sin este tipo de programas nunca se hubiesen conseguido tantas cosas, en cuanto a lo negativo, el deterioro que se va teniendo de las cosas, por ejemplo las computadoras y las impresoras, en el caso del órgano para música, son muchos alumnos para un solo instrumento y un solo docente”*, marcando lo que en otras entrevistas también manifiestan, que es la insuficiencia de los recursos materiales adquiridos e incluso en algunos casos la falta de recursos humanos necesarios para un mejor aprovechamiento.

Una de las cuestiones que surgen a partir del análisis de los datos en relación a los programas sociales que reciben las escuelas, es que si bien tienen de positivo que les permite contar con recursos económicos que contribuyen al mantenimiento de los edificios escolares y su equipamiento, después se les presenta la dificultad de adquisición de los insumos necesarios para su uso, reparación y actualización del equipamiento adquirido, en especial el equipamiento tecnológico. En otros casos manifiestan que si bien reciben por ejemplo computadoras no así los medios para su instalación, debiendo recurrir a la colaboración de docentes, desviando plata de los programas o bien cuando las condiciones lo permiten con los aportes de cooperadora; *“tenemos 16 computadoras, ahora nos dieron el Ministerio de la Nación, viene de Nación, pero tenés que arreglarte como puedas, no te dan nada, ahora se están programando, no te dan nada, nosotros tuvimos que pagar toda la instalación, todo el cableado”*, expresaba una de las vicedirectoras entrevistada.

En relación al PIIE los entrevistados coinciden en marcar que si bien los montos otorgados no son elevados, el programa constituyó una importante fuente de ingresos monetarios, tanto para el mantenimiento de la escuela como para la compra de elementos útiles para la actividad pedagógica *“compramos computadoras, las primeras y únicas que tenemos, los docentes se capacitaron para el uso de las computadoras, se compró máquina de foto, radio grabador, televisor, muchas cosas nos dio el programa, el PIIE nos brindó muchas posibilidades, de trabajo, elaborar proyectos, hasta el cambio en la forma de trabajar”*. (docente).

Otro elemento de coincidencia, se vincula con la burocracia al recibir y rendir los recursos otorgados por los programas, entre ellos el tiempo que demanda la gestión y la capacidad instalada que esta requiere (elaboración de proyectos, conocimientos específicos de presupuesto, constitución y reuniones de equipo, la rendición de gastos, entre otros); otros reclamos que se realizan es relacionado al retraso en la llegada de los recursos, la necesidad de adecuar los recursos destinados al programa a las necesidades prioritarias de la institución; una de las entrevistadas comentaba como muchas veces hacen uso de los fondos del programa para cubrir necesidades prioritarias para el sostenimiento de la institución: *“la escuela ahora tiene plata para llevar adelante las tareas pedagógicas”*; una directora comentaba que si bien los fondos del programa estaban destinados a otros fines, pero que ante la falta de presupuesto para mantenimiento, el dinero del programa nacional se convierte en *“el único dinero con que contamos para manejarnos, para comprar cosas para la escuela, trato de mantener, de*

*subsanan, cosas que van faltando en la escuela como por ejemplo cerraduras, tubos para el grado, no podemos dar clases sin luz, compramos insumos para informática”.*

Uno de los reclamos más frecuentes en relación a los programas, es la necesidad de que tengan continuidad *“sería bueno que estos programas tengan una continuidad, cómo política de estado permanente”* y remarcan la importancia que las liquidaciones se efectúen en tiempo, permitiéndoles de esta manera una mejor planificación.

La llegada de los programas tienen diferentes vías, en algunos casos es el propio ministerio, que selecciona la escuela en función de las características de la población que asiste: *“La escuela fue seleccionada por la situación de vulnerabilidad, de riesgo de la población”*, otro directivo expresaba que el programa llegó a la escuela mediante: *“las autoridades nacionales, dadas las características de la población: relocalizados, vulnerables”*; en otros casos son los propios directivos que gestionan su inclusión en función del bajo rendimiento de los alumnos, alta repitencia y problemas de aprendizaje, una entrevistada decía: *“Esto lo pidió la escuela por el alto grado de repitencia que teníamos nosotros y los problemas de aprendizaje”*, ampliando la utilidad de los programas a la posibilidad de cambios pedagógicos, incorporación de bibliografía actualizada, capacitación en nuevas metodologías, elaboración de programas pedagógicos novedosos, todo ello en aras de un mayor rendimiento de los alumnos.

Si bien en general, los proyectos para los programas son elaborados en equipo, en los discursos de los directivos, aparece claramente la responsabilidad, compromiso y trabajo que implica la aplicación de los programas *“soy el responsable de todo, el único responsable de las rendiciones, de la plata, del control, de la implementación”*, poniéndolos efectivamente como los “gerentes” de dichos programas y a los docentes como los efectores, no sólo en el momento de la elaboración del proyecto, sino también en su implementación y rendición. En todos los casos la adhesión a los proyectos obliga a incorporar la lógica del gerenciamiento como parte de las prácticas institucionales. Lógica que implica generalmente una recarga de actividades en la figura del directivo y del equipo docente que se involucra en el desarrollo de estos programas.

Si bien, la posibilidad de implementación de los proyectos de referencia, genera expectativas entre los directivos por la posibilidad de acceder a recursos que por otro medio la escuela no puede obtener, los distintos momentos de implementación van a ir marcando diferentes grados de dificultad y conflicto entre los actores involucrados.

En general, hay coincidencia entre los entrevistados en manifestar que la elaboración de los proyectos y su aceptación no presentaron mayores dificultades y que fueron elaborados grupalmente, las diferencias comienzan a suscitarse al momento de la implementación de los proyectos que es cuando aparecen diversos tipos de requerimientos. Mientras en algunos casos manifiestan que no es muy complicado y que no se les ha presentado mayores dificultades, otros lo ven como un problema no sólo por la sobrecarga de actividad, sino por el compromiso que implica y que no siempre es asumido en equipo *“los docentes hacían el proyecto, yo los firmaba y presentaba, les daba la plata y ellos se encargaban de llevarlos a cabo, después rendíamos y es aquí donde después comenzamos con los problemas, porque yo tenía que estar atrás de ellos para que presenten las facturas, y pasaba mucho tiempo, aunque el PIIE nunca nos intimó a rendir los proyectos, siempre estábamos ahí, todo a último momento y después faltaba algo, y de vuelta y entonces me cansaron y dije que no, vino la chica del Consejo y le dije que no quería más el programa y ella me respondió que entonces nos sacaban a nosotros y se lo daban a otra escuela...nosotros ya no lo tenemos”*.

La tarea de gestión de los proyectos implica un desgaste importante para el personal directivo y docente involucrado, que muchas veces los impulsa a rechazar este tipo de propuestas, es decir que en algunas instituciones la ecuación costo-beneficio deriva en la renuncia a dichos ingresos en función del esfuerzo que ello significa, en tanto que en otras, las dificultades aparecen más relacionadas a lo que marcan como situación diferencial de “aceptación y compromiso” de los docentes con los proyectos.

## **2.2 Características del alumnado, su representación y las prácticas.**

La población de las escuelas que reciben programas compensatorios, está integrada básicamente por niños que provienen de familias muy carenciadas, según los entrevistados niños *“humildes”, “indigentes”, “vulnerables”*; una de las entrevistadas en cuanto a las razones por la que llega el programa a la escuela define muy bien esta situación: *“La escuela fue seleccionada por la situación de vulnerabilidad, de riesgo de la población, nosotros estamos catalogados dentro de Posadas, dentro del Ministerio de Educación de la Nación, estamos catalogados como zona roja....Catalogada en todo sentido, por las necesidades básicas insatisfechas, por la población en situación de riesgo en todo sentido, sanitario, educativo, tienen muchas necesidades”*. (Directora de escuela)

En general cuando describen las características de los alumnos en relación a su entorno familiar los describen como niños cuyos padres no tienen trabajo o si lo tienen no

es trabajo estable, viven de changas, poseen trabajos de baja calificación, bajos ingresos, siendo un alto porcentaje beneficiarios de planes sociales; poseen muy bajos niveles educativos, a excepción de los padres de uno de los establecimientos que se encuentra anclado en un barrio de viviendas sociales y que recibe población heterogénea en cuanto a los niveles socioeconómico de los alumnos y niveles educativo de los padres.

El análisis de la información de campo da cuenta de cómo a partir de la percepción que directivos y docentes tienen sobre la pobreza, construyen un nomenclador paralelo más allá de los tipos de pobreza formalmente reconocidos en el ámbito de las ciencias sociales y de los estudios sobre pobreza; aparecen así los **carenciados-carenciados**, los **indigentes totales**, **vulnerables totales**, para referir a situaciones de mayor gravedad a la que pueden plantear las formas de medición de la pobreza establecida. Las categorías mencionadas hacen referencia así a sectores de población *“que ni siquiera conocen sus derechos”, “no saben reclamar por lo que les corresponde”, “no saben ni siquiera a donde recurrir o tramitar, por ejemplo planes, muchos ni siquiera pueden hacer el trámite porque no tienen documento”, “son más que indigentes”* (decía una directora).

En cuanto a la movilidad del alumnado, en casi todas las escuelas plantean que la movilidad se da básicamente por las entregas de viviendas, especialmente con los planes de relocalización<sup>11</sup>. En una de las escuelas planteaban que además muchas veces los niños son retirados de la escuela, y después vuelven y se vuelven a ir, básicamente por cuestiones laborales, en búsqueda de trabajo *“se van, no consiguen trabajo y regresan al barrio y la escuela”*, también en algunos casos explican que la movilidad se da por niños con problemas familiares, familias disociadas, con problemas de violencia, cuyos niños son llevados con otro familiar, hogares, etc, después se los devuelven a la familia y entonces se insertan nuevamente en la escuela. Movilidad que reconocen que afecta el proceso de enseñanza y aprendizaje, pero también plantean la necesidad de aceptar estas situaciones dado que no se puede dejar sin atender las necesidades de éstos niños, que son justamente los que como bien manifiestan *“más necesitan de la escuela”* en relación a sus condiciones sociales y económicas, constituida la asistencia en una necesidad para que los padres puedan seguir cobrando la Asignación Universal por Hijo<sup>12</sup>; las inasistencias es una situación que muchas veces los pone en el dilema de si

---

<sup>11</sup> Relocalizados por ser ocupantes de calles, terrenos privados y en su mayoría por estar radicados en zona de inundación de la Represa de Yacyretá.

<sup>12</sup> Asignación Universal por Hijo, corresponde a una suma de dinero mensual por hijo para trabajadores no registrados que ganen menos del salario mínimo vital y móvil, desocupados y servicio doméstico, se paga a uno sólo de los padres, tutor, cuidador o pariente por consanguinidad hasta tercer grado por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado. Los hijos deben ser argentinos, hijos de Argentinos

certificar o no, poniendo en la balanza los costos y beneficios, llegando a la conclusión que no firmarles implica la posibilidad de que se pierda a dichos alumnos, sosteniendo que aún con discontinuidad y alto porcentaje de inasistencia, retener al alumno es importante, ya que da la posibilidad de seguimiento de esos niños.

En relación a la situación familiar de los alumnos, refieren a que un alto porcentaje proviene de familias “desmembradas”, “incompletas”, “viven con las madres”, “ensambladas”, “inestables”, en algunos casos manifiestan la presencia de familias que no se hacen cargo de los hijos “familias abandonicas”, “familias que no se ocupan de sus hijos”, relatando como tal, ya sea la falta de acompañamiento y preocupación por las actividades escolares, como por no ocuparse de sacar el documento del niño: “las familias abandonicas ni siquiera se molestan en ir a hacer el documento para conseguir el plan social”, también aducen a la falta de una adecuada asistencia en salud, comentan en las entrevistas como en algunos casos los problemas de salud de los niños no son atendidos con continuidad “mandábamos la chica al doctor pero no siguió, tenían que operarla y bueno le consiguieron hasta el día para operarse (refiriéndose a las docentes) y no la llevaron a la nena. No sé qué se puede hacer, porque te sentís impotente, te da ganas de agarrar la criatura y llevarle por tu cuenta” haciendo referencia así no sólo a la complejidad de la situación sino además al compromiso asumido por la institución. También hacen referencia a “familias violentas”. Con relación a esta situación en algunas de las entrevistas relatan algunas experiencias vividas con alumnos que sufren de abusos familiares, tanto por agresiones físicas como de abuso sexual, relatando como la escuela interviene buscando ayuda para contener a esos alumnos, una entrevistada decía: “yo denuncié una vez una situación de violencia, vino una nena toda golpeada, en el 2000 más o menos o antes capaz, pero bueno, le llevaron, estuvo en la Paula Albarracín y después la llevaron de nuevo a la casa, no hay alguien que pueda sostener esa familia, a esos chicos, hacerse cargo de esos chicos, la escuela puede hasta cierto punto; ahora tenemos otro problema, el Dieguito, cuando lo revisaron tenía lastimado todo el cuerpo, golpeado y bueno ahora con estrategias le estamos diciendo no de defenderse sino de no generar situaciones que lo golpeen”.

En todas las escuelas describen la presencia de niños con algún nivel de desnutrición, otros que lo han superado pero que en algún momento la han padecido, a lo

---

nativos o por opción, naturalizado o residentes, con residencia legal en el país de 3 años previo a la solicitud. Para cobrar esta asignación deberá cumplir con el plan de vacunación obligatorio hasta los 4 años y a partir de los 5 años además deberá comprobar la concurrencia a establecimiento de educación pública, para el trámite deberá presentar documento del grupo familiar y las partidas de nacimiento de sus hijos. Información ANSES.

que atribuyen como un factor negativo de fuerte incidencia para el proceso educativo. En todas las escuelas trabajadas, en el segundo semestre del 2010, comentan haber efectuado el relevamiento de peso y talla de los alumnos requeridos para la detección de desnutridos a partir de la Implementación del Plan Hambre Cero<sup>13</sup>, en algunos casos aclarando que esperan conocer los resultados, una entrevistada decía: *“En agosto se mandó todo para el Programa Hambre Cero, vamos a ver que sale, pero uno nunca sabe el resultado, eso le decimos a los del Ministerio, nadie viene, nunca sabemos el resultado”*.

La cantidad de cuestiones que deben atender los directivos y docentes en las escuelas, muestran a las claras la sobrecarga laboral que ello implica, excediendo las actividades específicas relativas a su función, pero además, muchas de ellas distantes de la formación recibida, a lo que se suma el malestar por la falta de devolución de resultados de las acciones realizadas a solicitud de las autoridades educativas de la jurisdicción.

En este contexto, en algunas escuelas, a la función socializadora tradicionalmente reconocida, se le suma y en muchos casos cobrando un papel primordial la asistencia social.

Toda esta situación se enmarca como bien manifiesta (BIXIO, 2010:26) en una etapa en la que *“El proceso de declinación de las instituciones de la modernidad ha ido produciendo a su vez, como efecto de esa pérdida de valor simbólico, un cuestionamiento a su función social. En el caso de la escuela, a esto se le agrega una fuerte pérdida de significatividad social de los conocimientos que allí se transmiten y una suerte de opacamiento de la tarea del docente como representante de dicha institución”* y es allí donde los docentes, según la misma autora: *“Reconocen, de diferentes maneras, que se han modificado los escenarios educativos como consecuencia de una fuerte transformación histórica”*. En el contexto de las escuelas trabajadas, la información relevada en campo, permite observar una clara transformación de los mandatos, mucho de los cuales ni las instituciones ni los docentes están en condiciones de asumir.

La descripción que realizan los entrevistados de las características de la población que asisten en las escuelas consideradas en esta investigación, es bastante similar en cuanto a características objetivas del alumnado, condiciones de pobreza, vulnerabilidad

---

<sup>13</sup> Programa implementado por el Gobierno de la provincia de Misiones (2010) para atender la desnutrición por medio de la coordinación de programas sociales y la designación de un tutor voluntario de la sociedad civil.

económica, social y familiar, la diferencia se da en las representaciones<sup>14</sup> que directivos y docentes tienen respecto a estos alumnos y sus familias, poniendo de esta manera en tensión la función educadora de la escuela y las responsabilidades sociales a asumir por docentes y directivos. En este contexto también hay diferencias en cuanto a los niveles de importancia y efectividad asignada a los programas sociales.

Los entrevistados coinciden en que el contexto de pobreza, muchas veces acompañado de una nutrición deficiente, contexto familiar adverso, incide en el rendimiento académico de sus alumnos, quienes siempre en los discursos de los entrevistados aparecen como víctimas, ya sea de un contexto más general o del contexto familiar.

Las representaciones que docentes y directivos tienen sobre las familias son asociadas al desempeño académico de los alumnos.

A partir de las entrevistas realizadas a docentes y directivos se puede observar que las familias de los alumnos son clasificadas en función de las condiciones de vida de los niños en: **“familias como únicas culpables”**, a los padres se los hace responsables de su propia situación y la de sus hijos; **“las familias y el contexto como responsables de la situación”** lo que podríamos llamar una posición intermedia, en la cual aparecen los padres como responsables pero a su vez víctimas de un contexto que les niega la posibilidad de un cambio; y **“la familia como víctima del contexto”**, a partir de la cual su situación socioeconómica es considerada como derivada de un sistema macro, razón por la cual ponen fuera de ellos la responsabilidad por la situación de vulnerabilidad de los alumnos. No obstante estas diferentes representaciones, en casi todos los discursos de los entrevistados, en alguna instancia, se hace presente el reclamo al Estado por el desentendimiento de su responsabilidad en la política educativa, la falta de cobertura integral de los problemas sociales y por la aplicación de políticas desvinculadas del contexto; y a la dirigencia política, por su falta de sensibilidad y de preocupación por los problemas sociales que afectan a la población.

En los discursos de los entrevistados es posible identificar la construcción de diferentes tipologías de padres en relación a la educación de sus hijos: **“padres ocupados y preocupados”**; **“padres desinteresados, despreocupados”** y **“padres**

---

<sup>14</sup> Moscovici, S (1979) en su estudio principal: El psicoanálisis, su imagen y su público, teoriza acerca de las representaciones con el fin de analizar el proceso de construcción social de la realidad. Esta construcción se arraiga en las actividades cotidianas que son compartidas, inteligibles, descriptibles y analizables.

## **imposibilitados por diversas razones de poderse ocupar de la educación de sus hijos”.**

Una docente, al describir sus alumnos en función de su contexto decía: son una *“población difícil”* aclarando que las considera población difícil *“porque generalmente son desocupados, en sus tiempos tuvieron sus planes Jefes y Jefas de familia, ahora tienen la Asignación Universal”, “familias que no se ocupan de sus hijos”, familias a las que no les interesa la educación de sus hijos “van porque si no van no cobran el plan”, “ellos no apuestan a la educación, no cumplen con la escuela”, “no hacen las tareas de la escuela, la mamá no se sienta y no le pregunta al niño, la mamá no está para ayudarlo mucho al niño”,* están en la casa pero miran novelas en lugar de ayudar a los niños.

Esta percepción sobre las familias “no ocupadas ni preocupadas” por la educación, contrasta con un segundo tipo que se corresponde con el de las familias “preocupadas”, que trabajan, incluso aunque tengan planes, que se preocupan por los hijos y también se diferencia de la que considera que los padres no se ocupan, preocupan o acompañan en el proceso educativo a sus hijos justificando esta situación en la falta de conocimientos para ello: *“no fueron a la escuela, o solo hicieron uno o dos años, algunos no saben leer ni escribir o apenas”, “no están capacitados para ayudarlos, yo les digo vengan, vengan papás, que yo les enseño así pueden ayudar a sus hijos”,* otros ya en referencia no sólo a lo educativo, refieren a que hay madres y padres muy *“desanimados”, “están muy deprimidos”* haciendo referencia a sus condiciones de vida y falta de expectativas de cambio.

Innumerables estudios demuestran que las expectativas y valores que las familias depositan en la escuela y en el proceso de escolarización de sus hijos con vistas a un posible cambio en sus condiciones de vida, se constituyen en un valor diferencial importante a la hora de los esfuerzos e interés puesto en la educación de sus hijos.

Entre los docentes entrevistados, éstas representaciones diferenciales<sup>15</sup> sobre el involucramiento de los padres en la educación de sus hijos tiene estrecha relación con las

---

<sup>15</sup>Las representaciones sociales se constituyen a partir de una forma de conocimiento corriente, llamado *de sentido común*, y que se caracterizan por las siguientes propiedades: *“a) es socialmente elaborada y compartida; b) tiene un fin práctico de organización del mundo (material, social, ideal) y de orientación de las conductas y de la comunicación; c) participa en el establecimiento de una visión de la realidad común a un grupo social o cultural determinado”* (JODELET, 1991:668).

La RS no existe como realidad "objetiva", sino en tanto construcción del sistema cognitivo de los individuos en interacción social que pertenecen a una sociedad o grupo determinado. Eso significa también que esa construcción integra el conjunto de valores y de representaciones ya existentes en esos grupos.

representaciones de docentes y directivos respecto de las responsabilidades de la familia por las condiciones de vida en la que se encuentran. Las representaciones identificadas parecieran tener estrecha relación con la procedencia de la población que concurre a la escuela así como con el grado de conocimiento e involucramiento de directivos y docentes con las familias. En escuelas que reciben población del mismo barrio donde están asentadas y en las cuales hay mayor contacto con la comunidad, es en las que sus docentes y directivos responsabilizan por la situación de vulnerabilidad de sus alumnos y familias al contexto macro, marcando una comprensión diferencial del problema social con aquellas escuelas que reciben población dispersa y más aún si es heterogénea.

Así las representaciones de los docentes que identifican a las “familias como únicas culpables” por sus condiciones de vida están asociadas con las representaciones sobre los padres como “despreocupados y desinteresados” por la educación.

En tanto las representaciones que identifican a “las familias y el contexto como responsables de la situación” o “la familia como víctima del contexto”, aparecen asociadas a las representaciones sobre los padres “ocupados y preocupados” y/o con los “imposibilitados” de ocuparse de la educación de sus hijos.

Los problemas de aprendizaje que presentan los alumnos, como bien se ha manifestado, en general son atribuidos a causas externas a la escuela, al contexto económico social macro y contexto familiar, *“hay mucha falta de acompañamiento o desinterés de la familia, ese es el mayor obstáculo”*; aducen a los bajos niveles educativos de los padres, las condiciones familiares: desintegradas, violentas, sin trabajo o trabajos de altos niveles de pauperización e inestables, que muchas veces los lleva a movilizarse a otros lugares ya sea barrios o ciudades en busca de trabajo, todas estas situaciones son vistas como causas del bajo rendimiento académico e incluso abandono aunque más no sea temporario de la escuela. Otra de las causas que se manifiestan como disparadores de problemas de aprendizaje son deficiencias intelectuales producidas por carencias alimentarias ya sea actuales como en otras instancias de su desarrollo, incluso durante la gestación.

Otro de los factores identificados como causa de los problemas de aprendizaje es la conducta y la falta de límites que se adjudica a un alto porcentaje de alumnos, atribuyendo los problemas de conducta a las situaciones familiares *“los problemas de conducta es porque tienen otros problemas en la casa”, “no conocían los límites”, “y están sólo con la madre, y la pueden, no les saben o no pueden ponerle límites”*.

En síntesis, depositando en los padres o en el contexto, la responsabilidad por las dificultades de aprendizaje de los alumnos, lo que va a contribuir a la realización de lecturas a partir de las cuales los problemas de aprendizaje de los niños se ubican fuera de la escuela.

En el discurso de la directora que recibe población que como ella misma define alumnos provenientes de *“familias vulnerables, que tienen pobreza de todo tipo...”*, expresa que para describir a sus alumnos debía describir la historia del barrio, atribuyéndole una importante significación para comprender y no sólo describir las situaciones de estas familias. Relata que el barrio se constituyó a partir de la relocalización de población que vivía a la vera del río<sup>16</sup>, cuya cultura, red social y actividades económicas estaban íntimamente relacionadas con su ubicación; explica que ésta población fue trasladada sin el acompañamiento que la situación requería, generando una problemática social con un mayor deterioro en sus condiciones de vida, mayor a la que padecían antes del traslado *“Lo que sucedió es por supuesto que ellos vivían del río, acá vinieron los que venían del río, los que eran que verdaderamente vivían del río, lavanderas, oleros y no los que andan levantando la bandera”*<sup>17</sup>. El relato se constituye en el elemento fundante para comprender desde que lugar en esta escuela tanto directivos como docentes colocan a estas familias en las condiciones de víctimas, de una situación no creada por ellos y de la que nadie se hace cargo, depositando sobre la empresa constructora de la represa y los funcionarios gubernamentales la responsabilidad de las condiciones de vida de estas familias. Desde esta perspectiva adjudican a la escuela un rol social importante, convencidos que si bien deben ocuparse de lo académico también deben preocuparse y ocuparse de lo social, las necesidades más elementales de estas familias, la escuela se constituye de esta manera como bien manifiestan: *“en el único lugar en donde estos niños e incluso sus familias pueden encontrar un ámbito de contención, donde estos niños pueden recibir lo que en ningún otro lado tienen”*. (entrevista docente)

Estas visiones respecto de las responsabilidades por la situación social de las familias que las escuelas atienden van a estar estrechamente relacionadas con el campo

---

<sup>16</sup> En la Provincia de Corrientes se construyó la represa de Yacyretá, que implicó en la ciudad de Posadas, la necesidad de desplazar a la población que vivía a la vera del Río Paraná, en general ocupantes, población carenciada, cuyas fuentes de recursos se las proveía el río (fabricación de ladrillos, lavanderas, pescadores) y cercanía con barrios de clase media que les ofrecía la posibilidad de trabajar en el cuidado de jardines, como empleadas domésticas, etc.

<sup>17</sup> Esto lo comenta en alusión a la situación de históricos reclamos que viene haciendo la población desplazada por la construcción de la represa, reclamos de resarcimiento a la que se sumaron sectores cuya afectación resulta dudosa, acompañados por profesionales que han hecho de esta situación negocios particulares.

de posibilidades que docentes y directivos se plantean en su quehacer cotidiano con la población que atiende. En ese sentido se reconoce a la escuela cómo el único lugar de contención, donde al docente le cabe la responsabilidad ineludible de comprenderlos, apoyarlos, darles y mostrarles que otra cosa es posible, una docente decía *“La escuela es la única esperanza que ellos tienen”* en tanto la directora de uno de estos establecimientos decía; *“Nosotros estamos trabajando en una escuela donde los niños son muy carenciados no solo en la parte económica sino también la afectiva, la parte humana, son maltratados físicamente, psíquicamente, psicológicamente, por eso yo no voy a permitir que no se le brinde acá lo que ellos necesitan que se le tiene que brindar, yo no lo voy a permitir, porque si ellos vienen y encima uno no los recibe o no les da lo que ellos buscan les estas bajando más la autoestima”*. Haciéndose presente de esta manera la relación concreta entre representación y práctica<sup>18</sup>.

Estas diferentes representaciones sobre condiciones de vida de la familia y sobre involucramiento de los padres en la educación de sus hijos va a dar lugar a diferentes prácticas tanto pedagógicas como sociales instrumentadas desde la institución educativa.

Una de las docentes entrevistadas manifiesta visitar a las familias, conocer las historias de muchas de ellas, convencida en que la situación de pobreza ha ido envolviendo a las familias en una situación de difícil reversión, limitadas totalmente sus posibilidades de cambio, la misma manifiesta *“acá hay problemas sociales, socioafectivos y económicos y si nosotros vamos a continuar, la escuela tiene que marcar la diferencia, yo tengo esta visión que si la escuela va a ser la continuidad de la casa con gritos, o con actitudes de.....con actitudes que a veces hablan más que una palabra, hacia el niños y desde el vamos... cuando yo recibo a esos chicos no puede ser la continuidad de la casa, ver la impotencia de esas madres en la pobreza, en la indigencia, yo las conozco, veo la agresión, la violencia verbal, psicológica, económica. ¿Entendés?, y si yo hago lo mismo en la escuela va a ser una continuidad, tiene que ser que esto le sirva para la vida. ¿Entendés lo que yo te digo? si esto va a ser una continuidad no tiene sentido, es una guardería, si yo voy a ser una crítica ese es mi pensamiento y con esa vara mido yo, tampoco les voy a juzgar.*

Las condiciones de vida de las familias interpelan a docentes y directivos en relación a su rol, al sentido social de la escuela y a los mandatos institucionales. Situación ante la cual se reconoce desde los entrevistados que se asumen de diferentes formas. Al

---

<sup>18</sup> Sandoval (1997) señala que una de las funciones de las representaciones sociales es la de la actuación, las representaciones sociales las condicionan, es decir se efectivizan en las prácticas.

respecto uno de los entrevistados reconocía *“no todos los docentes asumen por igual”*, y con nostalgia rememora la formación docente de antes, una docente comprometida y segura de su posición frente al alumno y la escuela deseada, con especial énfasis en la escuela deseada y que considera necesaria para los niños que provienen de sectores marginales: *“Yo quiero otra escuela, más todavía para ellos, que los atraiga, esa es la escuela que yo quiero, yo quiero que ellos opinen, cuando vienen a dar charlas del agua, del medio ambiente, chagas, leishmaniasis, de todas esas cosas, del dengue, yo les pregunto ¿Por qué creen ustedes que vienen a la escuela? y ellos dicen (reproduce como si hablaran los alumnos “Para que tomemos conciencia y en parte sí, pero yo no tengo la culpa que corten los árboles, que cambien el medio ambiente en la selva, todas esas cosas” entonces yo les digo ¿Y porque no levantas la mano y le decís, que ellos te contesten. Afirma como si se dirigiera a los alumnos agrega “Que ellos te contesten, hay leyes. ¿No te dicen, se cumplen, a quien favorecen? De alguna manera reflexionando sobre estas palabras podemos relacionarlo con lo que BIXIO, (2010:49) describe como pensar el oficio de educar sostenido en la pedagogía crítica de Freire como una “pedagogía emancipadora, provocadora y creadora”, requiriendo como bien plantea la autora “la valentía de resignificar nuestras prácticas y del esfuerzo para recuperar el sentido del enseñar y el aprender”.*

La docente entrevistada, agrega volviendo a la escuela deseada para estos alumnos: *“Quiero una escuela cuidada”* y respecto al rol del docente en esa escuela, comenta como ante la falta de interés de un alumno (citado como ejemplo) *“yo le digo a la maestra, buscale otra cosa que le interese; leele cosas que le interesen, preguntale que le gusta, buscamos y vas a ver te vas a sorprender”*, marcando siempre las posibilidades y esperanzas de que algo es posible hacer, situación marcada siempre en su discurso con la ejemplificación a partir de casos concretos, vividos en su trayectoria docente, identificando una práctica marcada por como bien manifiesta BIXIO (2010:49) *“una cierta cuota de locura para recuperar la risa y el asombro y de un cierto ánimo de aventura para atreverse a pensar con otros, otro tanto de travesura para dejarse fascinar por lo desconocido”....”Resignificar nuestras prácticas, reinventarlas, darle corazón y sangre a nuestro oficio, equivale a trabajar con certezas imperfectas, abiertas, sostenidas en la incorformidad y la resistencia. Tal vez sólo se trate de apelar a certezas a las que podríamos llamar: saludablemente indisciplinadas”*

Las estrategias para acercar a los padres a las escuelas son múltiples, en algunos casos emplean actividades como el “kiosco saludable” creado en una de las escuelas;

haciendo que las madres participen de la preparación del desayuno y merienda de los alumnos, convocándolos a las actividades teatrales, enmarcadas en el proyecto PIIE, así como a reuniones en la que se les explica que se les dará a los niños, tanto en contenidos como metodología.

El logro obtenido en relación a la incorporación de los padres a la escuela es dispar, también lo plantean respecto a la aceptación de los programas por parte de los padres, en algunos casos generan alguna resistencia como es el caso del cambio de metodología en el proceso de alfabetización y enseñanza de las matemáticas, cuyo avance es más lento y ello genera preocupación de los padres al respecto, una de las entrevistadas manifestaba *“los padres se preocupan por la metodología, no era la tradicional, en primer grado había que conversar con los padres y explicarles en que consistía”*, respecto a la generación de rechazo decía *“en algunos si, en otros no, era como todo, es como en todos lados, acá hay una población numerosa así que por ahí rechazaban”*. Esta situación no sólo se da en el caso de la aplicación del Programa UNICEF sino también en el PIIE, donde las actividades teatrales efectuadas desde el programa para aplicar en las distintas disciplinas era comprendida por algunos padres como actividad extracurricular, no viéndolo como herramientas didácticas, donde nuevamente los docentes y directivos marcan la necesidad de intervenir explicando y mostrando su importancia y aprovechamiento en el proceso educativo.

### **2.3 Los programas sociales y su impacto en las escuelas.**

Al impacto en la organización institucional, en los lineamientos pedagógicos y condiciones laborales de los docentes producidos por la aplicación de los programas compensatorios que bajan desde el sistema educativo a las escuelas, se suma aquellos que sin llegar directamente se hacen presente en la institución e impactan en las condiciones de trabajo docente, a partir de las contraprestaciones que les son exigidas a los beneficiarios, como es el caso de los programas de transferencia de ingresos, entre ellos la Asignación Universal por Hijo, en su oportunidad el Plan Familia y el Jefe y Jefa.

A partir del trabajo de campo se han identificado percepciones tanto **positivas** como **negativas** sobre los beneficiarios de estos planes, así como de la utilidad y efectividad.

Entre los que califican la situación como positiva aparecen manifestaciones como: *“Y ahora empezaron a cobrar, yo note un cambio cuando le dieron el plan jefe y jefa, cuando comenzaron esos planes yo les decía a las maestras, viste que ahora vienen más limpios, mejor arreglados, no el 100% pero un 90% si”*, *“desde que cobran vienen, vienen bien*

*vestidos por los menos, no sé si comerán, o bueno se los ve por lo menos mejor, vienen mejor porque tienen unos pesitos más que en otras épocas”, “ha mejorado el rendimiento de los alumnos, las madres que están en la casa se acercan más a las reuniones escolares”, expresaban docentes y directivos.*

La otra mirada –la negativa- , es la construcción de la imagen del beneficiario de plan social como un “objeto”, de hecho en los relatos de los docentes se rescatan expresiones como “*es un plan social*” para hacer referencia al niño, a quien se lo incrimina de asistir a la escuela únicamente para que sus padres puedan obtener la certificación en función del beneficio, considerando que las familias centran su interés en el beneficio económico y no en la educación de sus hijos, otra docente decía “*los chicos solo vienen a la escuela para cobrar el salario*”.

Uno de los impactos de la AUH es el aumento de la matrícula, la incorporación en las aulas de niños con sobre edad, situación que es evaluada de forma negativa por algunos docentes, ya que estos alumnos presentan diferentes intereses, predisposición ante el proceso de enseñanza aprendizaje, otros tiempos para el aprendizaje y requieren una atención más personalizada para lograr alcanzar los objetivos propuestos por el sistema para el nivel, cuestiones que introducen nuevos problemas como la atención a la diversidad. A raíz de esta situación los entrevistados construyen tipologías: “*chicos grandes*” y “*chicos chicos*”; siendo identificados los “chicos grandes” como los alumnos “problema”, en tanto los “alumnos chicos” son catalogados como de menores problemas, una docente al respecto expresaba “*me entretengo más*”, marcando claramente una diferenciación importante con relación a estas tipologías reconocidas y las condiciones de trabajo que ello acarrea.

En relación a los proyectos y/o programas compensatorios que llegan a las escuelas<sup>19</sup>, cómo antes se expresara impactan en diferentes aspectos: en las condiciones de trabajo de los docentes, en la organización institucional y en lo pedagógico.

Entre los impactos referidos específicamente a las condiciones de trabajo se identifica la sobrecarga laboral y la incorporación de nuevas funciones. En cuanto a la organización institucional van a tener implicancia en la gestión y en la distribución de las actividades requeridas para su realización; respecto a lo pedagógico, el principal impacto está vinculado al campo de tensión que se genera ante la transferencia a las escuelas de la responsabilidad de sostener la inclusión, más allá de la calidad educativa. Por otra

---

<sup>19</sup> Descriptos y clasificados por objetivo, beneficiario, financiamiento y responsable en el Capítulo I de esta investigación.

parte, estos programas van a implicar también la necesidad de introducir cambios pedagógicos, en las formas de evaluación, modificaciones en los requerimientos de promoción, problemas en la interpretación de las normativas y metodologías que prescriben los programas y en los resultados esperados, que a su vez también contribuyen a impactar negativamente en las condiciones laborales de los docentes.

Las implicancias de los programas sociales en las escuelas suscitan claramente posiciones diferenciales entre docentes, presentándose entonces aquellos que apoyan estas medidas de política social y por el otro, aquellos que se resisten a su aplicación.

Entre aquellos que **aceptan**, se justifica a partir de considerar la necesidad de atender las nuevas características que asume el alumnado “*los alumnos de hoy no son los mismos*”, la necesidad de incorporar recursos económicos, didácticos, tecnología, atender las situaciones económicas sociales del alumnado “*primero hay que darles de comer para que puedan estudiar*”.

La **no aceptación** aparece asociada a la resistencia de algunos docentes a la introducción de **cambios pedagógicos**. Las razones esgrimidas por los interpelados para la no aceptación son: “*los miedos al cambio*”, “*el trabajo y compromiso que exigen*”, “*mayor cantidad y tiempo de trabajo*”, “*funciones para las que sienten que no están capacitados*”, “*obstinación*”, “*intransigencia a abrir la cabeza*”, “*miedo al fracaso tanto de los alumnos como del propio docente*”. Los directivos marcan esta situación como una constante a la hora de la implementación de los programas-proyectos, atribuyendo en algunos casos a la sobrecarga de trabajo que implican las actividades cómo la elaboración del proyecto, las gestiones que estos demandan para su aprobación, posterior aplicación, rendición de gastos y cierre; y en otros casos a la imposición de cambios pedagógicos y evaluativos que deben implementar, con los cuales no siempre acuerdan o para lo cual no están formados.

En el caso del programa de UNICEF los docentes plantean que además de la capacitación que les exigía, ello no los eximía del resto de las tareas “*lo que ocurre que acá igual hacíamos todo*”, otra expresaba “*con UNICEF la modificación estuvo básicamente en el aula y del PIIE vino mucho material*”, diferencia que justifica que a la hora de analizar la incidencia de estos programas, la atención se ponga en diferentes componentes, en el primero más en los cambios pedagógicos y la capacitación y en el segundo en la demanda de tiempo para el desarrollo de las actividades y la rendición de gastos. Respecto a UNICEF una docente decía: “*...el mayor problema fue con algunos*

*docentes que le tenían miedo al cambio, yo les decía vamos a hacer algo diferente, los alumnos ya no son los mismos, ya no son los mismos chicos, yo soy de otra generación pero tengo una apertura mental, todo lo que sea innovación me encanta”, “Y siempre hay resistencia al cambio, están dentro de su librito, dentro de su parámetros viste, su formación”.*

La **vocación** y la **formación** aparecen como un factor importante, tanto para la adaptación a los cambios como en el compromiso asumido con la docencia, al respecto una de las directoras entrevistada decía: *“...hay diferencias por la formación algunos tienen muy buena formación académica y otros no, muy deficiente, muy mediocre”, “El nivel de formación académica se nota, depende del lugar..., en otras muy bajo nivel, sobre todo la parte didáctica, tiene que venir bien formado de carrera para trabajar”* También la edad y/o antigüedad del docente, es en algunos casos atribuido como un factor de incidencia en la aceptación y no aceptación, *“los docentes contentos, muy comprometidos e implicados en el desarrollo del proyecto, mucha participación, no de todos, hubo algunas resistencias, pero especialmente los docentes jóvenes se comprometieron mucho con los proyectos, en la elaboración y funcionamiento, a los docente de mayor antigüedad no les interesaba mucho, pero los jóvenes si se involucraron más”* (Docente)

Relacionado al funcionamiento de la escuela una docente en la entrevista marca la necesidad de compromiso de los docentes *“la escuela marcha bien, pero hace falta siempre un poco de compromiso, muchos vienen simplemente a recibir un sueldo y no les interesa el estado de los chicos en el aula, y a otros si, les interesa más, disponen todo de su vida para que avancen”.*

Dentro de la caracterización de docente **comprometido** y **no comprometido** (o no tan comprometido), una de las entrevistadas relaciona la situación con la formación, lo hace ligado a la época de formación, manifestando que la actitud de compromiso, el conocimiento acerca de cómo conducirse frente al alumno era parte del proceso, que el docente salía sabiendo que debía ser referente para sus alumnos, reconociendo que aún con menos años de capacitación que en la actualidad esto se lograba, al respecto decía: *“Hay una tendencia como que no hay tanto compromiso, yo soy maestra normal, antes el maestro era maestro, nosotros salíamos sabiendo plantarse en el frente, hasta para dirigir el himno, no íbamos a tener música en el campo, había que plantarse y cantar, enseñar, la presencia del maestro, yo no hablo como modelo pero tiene que haber una concordancia entre lo que digo y lo que hago, lo mismo que en la casa. No grites, no*

*pelees no pelees con una colega, no le contestes mal, ellos ven...*". Sus comentarios marcan un dejo de nostalgia entre lo que fue y lo que es, pudiendo de esta manera quedar encuadrada en una de las posiciones docentes que identifica (BIXIO C. 2010)<sup>20</sup>.

Con respecto al proceso de aceptación o resistencia a los programas y/o proyectos así como a los cambios pedagógicos, lo que se manifiesta como común denominador, es que poco a poco en general van aceptando tanto los proyectos como las innovaciones pedagógicas "*...en general aquellos docentes que se resisten a estos nuevos cambios, al ver los resultados que surgen del trabajo de los demás docentes se van sumando poco a poco*"; remarcando que si bien con niveles diferenciales se van comprometiendo con los procesos, debiendo para ello insistir, capacitar, y por sobre todo mostrar resultados.

En los discursos tanto de los directivos como docentes entrevistados, aparece de manera reiterada la aclaración que la **participación y responsabilidad** que asumen los docentes en los proyectos presenta variabilidad y básicamente atribuyen al "*nivel de compromiso*" según sus propias palabras; ante la pregunta si todas las docentes participaban en las actividades vinculadas a los proyectos, manifiestan que generalmente si, una de las docentes responde: "*Si, todas, unas más que otra, pero todas participan, unas con más compromiso que otras y viste depende de la forma de ser, yo no puedo medir a las otras por lo que soy yo, somos todas distintas, nos complementamos, soy una convencida que hay trabajar en equipo*".

En cuanto a los **cambios pedagógicos**, describen como a partir de la aplicación de UNICEF se producen "*cambio en la metodología alfabetizadora, de cálculo para el primer ciclo y mayor complejidad para el segundo*", programa que algunas escuelas alcanzaron a poner en funcionamiento para todos los ciclos y en otras sólo en el primer ciclo. En aquellas escuelas que continuaron con el programa y lo desarrollan para todos los ciclos, manifiestan estar satisfechos con los resultados, si bien reconocen que tuvieron la necesidad de complementar con otros métodos, técnicas y/o estrategias, así como bibliografía, algunas expresiones al respecto fueron: "*y tenemos implementados todos los ciclos, y si forma parte de la vida institucional, es pedagógico*"; "*No lo empleamos tal cual, hubo mucho mucho aporte nuestro también, puro puro no, mucho aporte nuestro también,*

<sup>20</sup> Bixió C. 2010 plantea cuatro tipos de posiciones docentes: **a. Aceptación resignada:** vinculada al pesimismo, "*Nada se puede hacer*". **b. Negación abnegada:** los problemas están fuera de la escuela, las familias, crisis, droga, alcohol etc. **c. Voluntarismo ingenuo:** culpabilizan de los problemas que se suscitan en la escuela a la falta de capacitación de los docentes. **d. Entusiasmo crítico:** se vincula al optimismo, la esperanza crítica de Freire, la ilusión, proponiendo un proyecto político desde donde educar, socializar.

*una cosa combinada*<sup>21</sup>. Aclaración que se da en las entrevistas efectuada en las diferentes escuelas, aún en aquellas cuyos directivos y docentes se manifiestan muy conformes con las modificaciones introducidas por el programa.

Varios de los entrevistados marcan que el programa UNICEF cuando se comenzó a implementar tuvo algunas, que en muchos docentes presentó resistencia por diferentes razones, en algunos casos como ya se manifestó, la barrera al cambio se sustentaba en temores acerca de los resultados, en otros, por no haber efectuado una correcta interpretación acerca del mismo, aduciendo a la falta de continuidad o el no haber hecho la capacitación todos los docentes *“el problema se plantea cuando estos docentes solicitan licencia por diez o más días, el o la suplente no han recibido la capacitación de UNICEF, lo que implica un corte en el proceso de enseñanza”* o no haberse implementado en todos los ciclos, otro problema que se plantea es que como los objetivos con UNICEF por año y ciclo no es el mismo que en general aplica el sistema educativo, cuando los alumnos pasan de una escuela con UNICEF a una que no tiene el programa, los chicos se encuentran atrasados, básicamente en matemáticas, remarcando que contenidos que con UNICEF se dan en quinto año sin UNICEF se ven en tercero. *“Un niño que salga de una escuela con programa UNICEF y vaya a otra escuela sin UNICEF tiene un retraso”*. (Docente)

Uno de los elementos de mayor discrepancia entre los docentes se plantea con la no repitencia que se propone desde el programa, al menos para los alumnos de primer grado *“ellos querían evitar la repitencia, realmente hay chicos que no podían pasar y pasaban igual, vos estas en el programa y tenes que ver los resultados”*, situación a la que se resisten no sólo por no considerar apropiado que un niño ascienda de nivel sin ciertos saberes básicos, sino porque en algunos casos manifestaban que esto suele generar el efecto contrario al deseado, la expulsión del alumno del sistema; una de las docentes entrevistadas a modo de anécdota cuenta lo sucedido con un alumno: *“... hice pasar a un nenito con lo que nos pedían que al menos sepa, lo mínimo leer y escribir, Pedro<sup>22</sup> paso sin saber y él es hasta ahora mi cargo de conciencia... el drama era de tercer grado pasar a un cuarto, la maestra no continuó lo que quería UNICEF, porque segundo ciclo todavía no estaban preparadas para UNICEF y que paso? La maestra empezó a dar y era un drama, Pedro se reveló, tuvo mala conducta y se fue de la escuela, perdimos un niño, y esa es mi preocupación”*, otro factor que se observó fue

---

<sup>21</sup> Las repeticiones son textuales de la entrevista.

<sup>22</sup> Nombre ficticio a fines de no identificación del caso, la docente menciono el apellido en la entrevista.

que la discontinuidad de los programas son generadores de dificultades: *“De UNICEF como te digo, para mi yo salí con la experiencia que no se lo retuvo al niño, no sé si hubo otros chicos, si hubiera algo a la no repitencia, a retener al niño nos haría falta en la escuela un gabinete psicopedagógico o una maestra niveladora, entonces va a la par, va trabajando con el alumno y el docente, porque qué pasa, entramos al grado y tenemos un programa y tenemos que cumplir, y el que avanza, avanza y el que no avanza no avanza, al haber una maestra niveladora o gabinete a nosotras nos ayudaría muchísimo”* lo que indudablemente está haciendo alusión también al tema de una oferta académica que no sólo contribuya a la retención sino también a la posibilidad de ofrecer las herramientas para el proceso de aprendizaje del niño.

En tanto otras entrevistadas respecto a la no repitencia en los primeros grados consideran que es positivo, una maestra al respeto comenta *“..nosotros teníamos en la cabeza eso que si repetía, al año siguiente se iba a apropiarse, pero veníamos con las mismas experiencias, las mismas estrategias y ahora comprendo, era conversar, era ver...”* agregando respecto al tema *“Yo lo que te digo, sí, que la repitencia, yo lo que he comprobado, es como un estigma que ellos tienen, si voy a repetir nomás porque soy burro, no importa hágame repetir nomas, vos tenes que estimular, vos puedes vos puedes con un tiempito más vos vas a poder”*. Se debe aclarar que en todas las entrevistas es frecuente que tanto los docentes como los directivos hagan referencia a cuestiones básicamente pedagógicas y sociales independientemente de los programas.

Por otra parte algunos de los entrevistados consideran que el tema de la no repitencia fue en realidad mal interpretado, es decir es un **problema de interpretación**, que cuando el alumno no alcanzaba un mínimo si debía repetir y en casos de alcanzar una base, debía ser promocionado pero con asistencia, no con un pase automático *“Ahí estuvo el problema, algunos no entendieron, el chico no tenía que repetir y tenía que pasar sin saber, si no alcanzaba un mínimo mínimo<sup>23</sup> quedaba y si le faltaba algo había que seguir acompañándole a ese chico, esa era la clave, no era el pase automático, era con asistencia, había que asistirlo, apuntalarlo, acompañarlo”*. Situación que también fue vista por muchos docentes como un elemento perturbador de su actividad, ya que al año siguiente debía hacerse cargo de la situación, es decir atender al total del alumnado y dar asistencia personalizada a los niños que pasaron condicionados a esta ayuda. Una de las entrevistadas en relación a la no repitencia propuesta por UNICEF y que incluso ahora también es propuesta desde el sistema, al menos para los alumnos de primer grado la

---

<sup>23</sup> Remarcado por la propia entrevistada.

misma entrevistada aclara *“No es promoción automática, sino asistida se los va acompañando a los chicos a los que tienen dificultad, lo que pasa que no todos aprenden igual, algunos aprenden antes, otros después, se manejan en distintas áreas, otros en la oralidad se manejan que es una hermosura. Lo que pasa es que los docentes tienen mucha inseguridad, dicen que ahora que hago que no aprendieron nada, entendés?”* Marcando la necesidad de atender la diversidad y la propia inseguridad del docente.

Las entrevistas dan cuenta de la resignificación de los programas sociales una vez llegados a las escuelas, en el caso particular del UNICEF no solo dan cuenta de lo ocurrido en su escuela en particular sino también de las experiencias transmitidas por lo acontecido en otras, ya que en el proceso de capacitación para la aplicación de este programa se hacían reuniones en las cuales participaban personal directivo y docente de diferentes escuelas, esas experiencias marcaban justamente como algunas escuelas resignificaban la propuesta en función del contexto, de las características del alumnado y del propio perfil docente. Las adecuaciones al programa consistían en la utilización de la bibliografía, materiales didácticos, metodología propuesta por UNICEF con otras estrategias didácticas pedagógicas diferentes a la prescripta por el programa. También en relación a la no repitencia, con el régimen de promoción asistida, no siempre interpretado como tal, en algunas escuelas reconocen que ellos a los alumnos con muy bajo rendimiento los hacían repetir más allá de lo pautado en el programa.

Si bien los ejes conversacionales planteados en las entrevistas estaban vinculados a la aplicación de los programas compensatorios en las escuelas, en los discursos de docentes y directivos se impone con mayor fuerza **la problemática social** instalada en la escuela, derivada del contexto social y que ponen en cuestión los mandatos institucionales y el propio rol docente.

Vinculado a la problemática social aparece el **sufrimiento** instalado en las condiciones de trabajo docente en forma recurrente. Esta situación de sufrimiento, se suma la frustración y la impotencia ante situaciones cuya resolución los trasciende como institución y cómo docente. *“La impotencia es lo que te da bronca”*.

La convivencia a diario con la problemática de estos alumnos genera en algunos directivos y docentes una sensibilización que los ubica en una posición frente a la docencia de un alto compromiso social, en algunos casos sobreponiéndolo al educativo.

## CONCLUSIÓN

A nivel mundial, asistimos hoy a una serie de fenómenos relacionados a los rápidos y grandes cambios que tienen como paño de fondo la globalización de la economía y los avances científicos tecnológicos que se incorporan al proceso de producción. Estos cambios repercuten en diferentes aspectos de la vida social: en lo político, en lo económico, en los sistemas ideológicos, sin embargo sus consecuencias quedan más crudamente expuestas en el aspecto social, con la agudización de los problemas sociales (aumento de la pobreza, crecimiento de la desigualdad social, aumento de la violencia).

Es en este contexto, que se comienza a hablar de las diferentes crisis de los Estados de Bienestar Social y del surgimiento de nuevos modelos, en los cuales además de la presencia del Estado y el Mercado, se recupera a la sociedad civil como un actor fundamental en la provisión del Bienestar.

Así, la década del 90 marcó un cambio paradigmático en la ejecución de las políticas sociales en la región y en el país en particular; impulsándose, en desmedro de las políticas universales, las de carácter focalizado en la extrema pobreza; no quedando exentas las políticas educativas. En este nuevo escenario, las instituciones educativas y los actores del sistema, tuvieron que pasar a ocuparse o hacer frente a nuevas problemáticas o temáticas y responsabilidades que antes les eran ajenas o por lo menos no estaban instaladas con toda su fuerza en los mandatos institucionales. Esta situación dio lugar al surgimiento de nuevas prácticas y representaciones en cuanto a condiciones de trabajo docente; reconocimiento social de la profesión; del rol y función de la escuela y de las características del sujeto de aprendizaje.

En Misiones las características que asumen los programas compensatorios en el ámbito educativo, en el período bajo análisis es que se diseñan y financian mayoritariamente en los niveles centrales del gobierno nacional y las dependencias de los ministerios provinciales cumplen el rol de ejecutores, con las implicancias que ello significa al nivel de prescripción del problema y de las respuestas de solución; así a pesar de la descentralización del sistema educativo, se puede observar una recentralización a partir del manejo de los fondos de los programas sociales.

Si bien en esta investigación inicialmente se había propuesto un análisis del impacto de los programas compensatorios en educación, el trabajo de campo dio cuenta que, para los actores directamente involucrados en los procesos de enseñanza-aprendizaje en los diferentes establecimientos que comprendió la investigación, aparece como significativo la problemática social que atraviesa la escuela interpelando los mandatos instituciones y el propio rol docente. Así mismo se pone de manifiesto cómo las condiciones de trabajo docente, además de caracterizarse por la precariedad laboral y los bajos salarios, está

permeada por el sufrimiento ante las condiciones de vulnerabilidad del sujeto de aprendizaje y su familia, la frustración y la impotencia por no poder dar cuenta de la situación.

El foco de estos programas compensatorios, claramente expuesto en los objetivos de los mismos esta puesto básicamente en la retención e inclusión educativa y en la infraestructura y equipamiento, correspondiéndose con las metas establecidas en la planificación educativa.

La llegada de los programas sociales compensatorios de inclusión o retención, al atender únicamente a sectores específicos que reúnen los atributos de focalización que los programas establecen, profundiza la segregación, tanto entre establecimientos, como dentro de los propios establecimientos, generándose categorías de población semejantes a las que Dustchaski denomina poblaciones tuteladas o asistidas. Categoría que también aparece en el de imaginario social, asociado a sectores de población con poca disposición a participar e involucrarse en proceso de trabajo para su auto sostenimiento o en el caso específico de la educación, en los procesos de enseñanza-aprendizaje de sus hijos.

Ante el desfinanciamiento de la educación, los otros tipos de programas más allá de los objetivos que se proponen cuando llegan a la escuela se constituyen, fundamentalmente en una fuente de recursos que posibilitan el equipamiento escolar y el mantenimiento de la infraestructura, que de acuerdo a las condiciones de los establecimientos marcan una efectividad diferencial.

Una de las cuestiones que surge a partir del análisis de los datos en relación a los programas sociales que reciben las escuelas, es que si bien tienen de positivo que los permite contar con recursos económicos que contribuyen al mantenimiento de los edificios escolares y su equipamiento, después se les presenta la dificultad de adquisición de los insumos necesarios para su uso, reparación y actualización del equipamiento adquirido, en especial el tecnológico.

Otro elemento de coincidencia, se vincula con la burocracia al recibir y rendir los recursos otorgados por los programas, entre ellos el tiempo que demanda la gestión y la capacidad instalada que esta requiere (elaboración de proyectos, conocimiento específicos de presupuesto, constitución y reuniones de equipo de responsables, la rendición de gastos, entre otros); el retraso en los llegada de los recursos, la necesidad de adecuar los recursos destinados por el programa a las necesidades prioritarias de la institución.

Si bien la posibilidad de implementación de los proyectos genera expectativas entre directivos por la posibilidad de acceder a recursos que por otro medio la escuela no puede obtener, los distintos momentos de implementación van a ir marcando diferentes grados de dificultad y conflicto entre los actores involucrados.

La tarea de gestión de los proyectos implica un desgaste importante para el personal directivo y docente involucrado, desgaste que muchas veces los impulsa a rechazar este tipo de propuestas, es decir que en algunas instituciones la ecuación costo-beneficio deriva en la renuncia a dichos ingresos en función del esfuerzo que ello significa, en tanto en otras las dificultades aparecen más relacionadas a lo que marcan como situación diferencial de “aceptación y compromiso” de los docentes con los proyectos, implicando un esfuerzo tanto para su bajada, aplicación y evaluación.

Del análisis de datos se concluye que en todos los casos la adhesión a los proyectos obliga a incorporar la lógica del gerenciamiento como parte de las prácticas institucionales.

Los programas y/o proyectos compensatorios en general llegan a las escuelas públicas que reúnen un alto porcentaje de población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, con el objetivo enunciado de dar posibilidades de inserción educativa y social, a partir de diferentes estrategias como otorgamiento de becas, acceso a tecnología, entrega de material bibliográfico, programas alimentarios, etc. De acuerdo a las evaluaciones efectuadas sobre los mismos, los resultados son variables, en general si bien logran en algunos casos la retención de los alumnos, los resultados en cuanto a condiciones de aprendizajes y egreso no resultan ser siempre los apropiados para el objetivo final: lograr la inclusión educativa y social más allá de la permanencia en la institución. Tanto los directivos como los docentes en sus discursos marcan cómo esta situación genera un campo de tensión que se pone de manifiesto cotidianamente en el espacio áulico en el que convergen una diversidad de situaciones cómo los tiempos de aprendizajes y edades diferentes, marcándose de este modo uno de los principales problemas que plantean las políticas de retención e inclusión que no consideran la calidad como una cuestión central.

En todos los relatos aparece la resistencia de algunos docentes a la implementación de cambios pedagógicos y a la aplicación de programas compensatorios derivados fundamentalmente de la sobrecarga laboral que implican; así como por la imposición de cambios pedagógicos y evaluativos que deben implementar, con los cuales no siempre acuerdan o para los cuales no están formados.

---

Las entrevistas dan cuenta de la resignificación de los programas sociales una vez llegados a las escuelas, así como de la tensión que estos generan entre objetivos propuestos y objetivos alcanzados y respecto a las condiciones laborales de los docentes.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **BIXIO, CECILIA**

2010 Maestros del siglo XXII El oficio de educar. Homenaje a Paulo Freire. Homo Sapiens Ediciones. Rosario. Santa Fe .

### **BLANCO GUIJARRO, ROSA**

1999 Hacia una escuela para todos y con todos Publicado en Boletín del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe. Oficina Regional de Educación de UNESCO para América Latina y el Caribe. UNESCO/Santiago.

### **BRUNO, LUCIA**

2008. Poder y educación. En Feldfeber y Andrade Oliveira (compiladoras). Políticas Educativas y Trabajo Docente. Bs. As., ed. Noveduc.

**CARBAJAL S. Y OTROS** LA Construcción de la cultura institucional educativa en contexto social crítico. El entorno de empobrecimiento y sus consecuencias en la dinámica institucional. Estudio de casos en la Ciudad de Salta 2005-2007. Disponible en internet.

### **CASTEL, R.**

1995. La metamorfosis de la cuestión social. Ed. Paidós. Bs. As.

### **CEPAL.**

1989. Opciones y falsos dilemas para los años '90: lo nuevo y lo viejo en la política social en América Latina. Documento de circulación interna.

1996. Los paradigmas de la Política Social en América Latina. Documento de circulación interna.

### **CIPPEC**

2008. Monitoreo De la ley de Financiamiento educativo. Segundo informe anual. Período Mayo 2007- Septiembre 2008. Centro de implementación de políticas públicas para la equidad y el crecimiento.

### **CHAILE M.O.**

2007. Retos y tensiones de la formación docente en el actual proceso de transformaciones. Educ. Pesqui. [online]. 2007, v. 33, n. 2, pp. 215-231. ISSN 1517-9702.

### **DINIECE**

2007. Anuario estadístico Educativo 2006. Dirección nacional de información y evaluación de la calidad educativa.

### **DUSTCHATZKY, SILVIA**

2009. Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Buenos Aires: Paidós.

### **GARAY, LUCIA**

2004. La Formación Docente, Evaluaciones y Nuevas Prácticas en el Debate Educativo Contemporáneo. Conferencia presentada en el 2do Congreso Internacional de

Educación Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Humanidades y Ciencias.  
Santa Fe.

**GARAY, L. y GEZMET, S**

2006. El fracaso educativo y el fracaso escolar. Art. Publicado en el Diario La Voz  
Noviembre. Córdoba

**GRASSI, E.**

2003. Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame  
(I). Espacio, Bs. As.. Capítulos V y VI.

**KAPLAN, C.**

2006. La inclusión como posibilidad El Ministerio. Buenos Aires

**HARVEY, D.**

1992. Condição Pós Moderna.. Ed. Loyola. Brasil.

**HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA**

1993. Ley Federal de Educación. Nº 24.195. Abril.

**INSTITUTO DE ESTADISTICAS Y CENSO DE MISIONES (IPEC)**

2008 Anuario estadístico de Misiones Instituto Provincial de Estadística y Censo.

**FELDFEBER Y ANDRADE OLIVEIRA (compiladoras).**

2008. Políticas Educativas y Trabajo Docente. Bs. As., ed. Noveduc.

**LÓPEZ MELERO Y GUERRERO F. (Comp..)**

1993 Lecturas sobre integración escolar y social. E. Piados. Barcelo. España.

**LO VUOLO, R. Y BARBEITO, A.**

1993. Reseña histórica de la política social. La nueva oscuridad de la política social.  
CIEPP. Bs. As.

1998. La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador.  
Miño y Dávila/Ciepp. Bs. As.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA DE MISIONES**

2010. Sistema de Estadísticas Educativas (DIENICE

**OBERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA.**

2009. Exclusión y déficit en las dos puntas del trayecto escolar, *Boletín nº 1 del*  
*Barómetro de la deuda social de la infancia*, Buenos Aires,UCA y Fundación Arcor.

**OLIVEIRA ANDRADE, DALILA.**

2008. El trabajo docente y la nueva regulación educativa. En En Feldfeber y Andrade  
Oliveira (compliladoras). Políticas Educativas y Trabajo Docente. Bs. As., ed. Noveduc.

**PÉREZ SERRANO, G.(coord..)**

s/f Exclusión e Integración Social.. Material producido para la Maestría en ES y ASC.  
Sevilla. España

**PROGRAMA PARA LA EVALUACIÓN INTERNACIONAL DE ALUMNOS PISA**

2006 Informe Nacional PISA 2006 Organización para la Cooperación y el Desarrollo  
Económico OCDE.

**PROGRAMA PARA LA EVALUACIÓN INTERNACIONAL DE ALUMNOS SERCE**

2006 Informe Nacional SERCE 2006 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE..

**PUIGRÓS. A.**

1995. Volver a Educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX. Ariel. Buenos Aires.

**SIMOSE**

2010. Guía de Programas Sociales del Sistema de Monitoreo, 2005-2008.

**SULLINGS GUILLERMO**

2008. Vocero Humanista de Argentina, Exposición en el 3º Foro Humanista de la Zona Sur El problema de la distribución de la riqueza Universidad Nacional de Quilmes

**UNESCO**

2008 Una mirada al interior de las escuelas primarias. Instituto de Estadística de la UNESCO. cMontreal.

**VELEDA C.**

2008 Políticas de inclusión, justicia e integración. Opciones y debates para los gobiernos provinciales. “Serie Proyectos nexos: Conectando saberes y prácticas para el diseño de la política educativa provincial”. Documento N° 3, CIPPEC, Buenos Aires.

**WOLFE, A.**

1991. Três caminhos para o desenvolvimento: estado, mercado e sociedade civil. Coleção Democracia IBASE, Rio de Janeiro.