

LOS PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN ARGENTINO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD, LA EQUIDAD Y LA INCLUSIÓN (2003-2013). LA PERSISTENCIA DE LA FOCALIZACIÓN DE GASTO SOCIAL

OS PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO ARGENTINA PARA O MELHORAMENTO DA QUALIDADE, EQUIDADE E INCLUSÃO (2003-2013). A PERSISTÊNCIA DA FOCALIZAÇÃO DO GASTO SOCIAL

María Betania Oreja Cerruti

Departamento de Educación, Universidad Nacional de Luján
betaniaoreja@sion.com

Resumen

El artículo analiza el surgimiento de los programas compensatorios en educación en América Latina y la focalización del gasto social. Se analiza su papel en el mantenimiento del orden social ante el aumento de la pobreza y el crecimiento de las desigualdades, como estrategia para la compensación de las consecuencias del ajuste y fuente de recomposición de la legitimidad estatal. Al mismo tiempo, su desarrollo es parte de los procesos de reforma educativa que modificaron la distribución de atribuciones entre las instancias nacionales y provinciales/estadales de gobierno. Sistematiza los programas desarrollados por el Ministerio de Educación nacional de Argentina entre 2003 y 2013. Se analiza, con mayor detalle, el Programa Integral para la Igualdad Educativa atendiendo, especialmente, a su carácter focalizado y sus consecuencias.

Palabras clave: Focalización, Programas compensatorios (PIIE), Ministerio de Educación argentino.

Resumo

O artigo analisa o surgimento de programas de educação compensatória na América Latina e a focalização do gasto social. Analisa seu papel na manutenção da ordem social ante o aumento da pobreza e o crescimento das desigualdades, como uma estratégia para compensar as consequências do ajuste e fonte de recomposição da legitimidade do Estado. Ao mesmo tempo, o seu desenvolvimento é parte dos processos de reforma educacional que modificaram a distribuição das competências entre os órgãos nacionais estaduais de governo. Sistematiza os programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação nacional da Argentina entre 2003 e 2013 e analiza com maiores detalhes o Programa Integral para a Igualdade Educativa, atendendo, especialmente, sua natureza focalizada e suas consequências.

Palavras-chave: Focalização do gasto social, Programas compensatórios – PIIE, Ministério da Educação da Argentina.

Presentación

En Argentina, la finalización del proceso de transferencia de escuelas nacionales a las provincias, a inicios de los '90, implicó la conformación de un Ministerio de Educación Nacional (MEN) con responsabilidad directa, únicamente, sobre el nivel universitario. Al tiempo que las provincias debieron asumir el sostenimiento y administración de las instituciones educativas del resto de los niveles, el MEN concentró atribuciones fundamentales como la definición de políticas, el establecimiento de objetivos y contenidos de aprendizaje, su medición a través de un sistema de evaluación y el desarrollo de políticas de mejoramiento de la calidad y la equidad, a través de programas compensatorios y focalizados.

El proceso no fue una “invención” nacional. Prácticamente, en toda la región los gobiernos impulsaron reformas educativas que – con diferente alcance en función de sus historias particulares- siguieron las recomendaciones de organismos como el Banco Mundial (BM), BID, CEPAL, UNESCO y OCDE. Calidad, equidad y eficiencia fueron los objetivos declarados. Descentralización de los “servicios”, centralización de las decisiones en los

ministerios nacionales, políticas “concertadas”, participación de las familias y de las “organizaciones de la sociedad civil” en el financiamiento de la educación, sistemas de evaluación y focalización del gasto, fueron algunas de las principales medidas generadas para alcanzar esos objetivos, como parte de procesos de reforma de Nueva Derecha.

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

La puesta en marcha de múltiples programas sociales dio lugar a un debate teórico-político en torno del papel de la política social en el contexto de implementación de reformas estructurales. Diversos estudios han señalado su papel en el mantenimiento del orden social ante el aumento de la pobreza y el crecimiento de las desigualdades. Así, las políticas sociales focalizadas compensarían las consecuencias del ajuste, confiriendo al Estado niveles aceptables de legitimidad.

En educación, el desarrollo de programas para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión, por parte del MEN, supuso un tipo de intervención ya no centrada en la creación, administración y financiamiento de las instituciones sino en el logro de objetivos específicos y “a término”. Así, los programas se constituyeron en un instrumento que permitió al Estado nacional intervenir en las escuelas públicas de forma directa, con una ejecución, supuestamente, más efectiva. A su vez, permitieron introducir financiamiento en las jurisdicciones y en las instituciones escolares por fuera de los presupuestos ordinarios – en algunos casos, a partir de préstamos de organismos internacionales, principalmente BM y BID; en otros, con fondos del tesoro nacional – y desarrollar acciones específicas en las escuelas, que se entrecruzaron con la organización escolar provincial. A nivel institucional, los programas dieron lugar a diversas situaciones: escuelas incluidas o excluidas de programas, escuelas que son destinatarias de más de un programa, superposición de intervenciones de diversos programas, sobrecarga de trabajo a docentes y directivos, etc.

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

por alumno según provincia, derivadas, principalmente, de un régimen injusto de coparticipación federal de impuestos.

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

La focalización y las principales estrategias de los programas de la década previa continúan en esta etapa, sin que se hayan promovido cambios estructurales en las instituciones que modifiquen las condiciones de trabajo de los docentes, la falta de espacios institucionales para diversas tareas y la falta de previsión de oferta escolar para los niveles inicial y secundario.

En este artículo nos referimos, en primer lugar, al surgimiento de los programas compensatorios y focalizados en América Latina. Posteriormente, se sistematizan los programas desarrollados por el Ministerio de Educación nacional de Argentina entre 2003 y 2013. Nos detenemos, con mayor, detalle en el análisis del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) atendiendo, especialmente, a su carácter focalizado y a sus consecuencias.ⁱ

Programas compensatorios y focalización del gasto social en América Latina

En Europa, Estados Unidos y Australia las políticas compensatorias se originaron en una etapa de expansión de los Estados de Bienestar, de ampliación de los derechos sociales y de incremento del gasto social y educativo.ⁱⁱ En América Latina, en cambio, se introdujeron en la década del '90, como parte del programa de la Nueva Derecha que impulsó reformas fuertemente regresivas y cuestionó el papel del Estado como proveedor de servicios sociales. Siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales y como parte de un supuesto consenso acerca de las reformas necesarias, la compensación se asoció, especialmente, a la focalización del gasto social y a las denominadas políticas de equidad. En educación, se promovió la diversificación de fuentes de financiamiento y la privatización, con

una inversión claramente insuficiente con respecto de las necesidades de expansión de la cobertura de los sistemas.

Las propuestas del Consenso de Washington acentuaron las reformas que la mayor parte de los países había comenzado a implementar, desde los '80, a través de los planes de ajuste estructural. En relación con el gasto social, tanto la CEPAL como el Banco Mundial aseveraron que su incremento no implicaba, necesariamente, la mejora en las condiciones de vida de la población y que una mejor asignación y un uso más eficiente de los recursos podían generar resultados superiores. Así, los organismos difundieron una serie de principios que incidieron fuertemente en las reformas emprendidas por los países de la región:

- Los programas de ajuste económico debían ser acompañados por políticas sociales “activas” que compensaran sus consecuencias, expresadas fundamentalmente, en el aumento de los estallidos sociales. Se atribuyó a las políticas sociales una importante función en el mantenimiento de la “governabilidad”.

- El Estado no debía ser el único ni el principal responsable de las políticas sociales. Por el contrario, debía alentarse un sistema mixto en el cual compitieran agentes públicos, el sector privado y organizaciones no gubernamentales. Se promovió la conformación de “espacios públicos-no estatales” y se confirió al Estado la misión de aumentar la oferta dirigida a la población pobre ya que el mercado se orientaría hacia los sectores de mayores ingresos.

- La gestión de las políticas sociales debía ser reorganizada de manera de alcanzar mayor eficacia y eficiencia. La focalización del gasto social en la población más pobre se basó en el argumento de que, en América Latina, los sectores de mayores ingresos absorben recursos que podrían destinarse a los más pobres. Por otra parte, se promovió el financiamiento basado en la demanda, la descentralización, el establecimiento de mecanismos de “participación ciudadana”, esquemas de gestión basados en resultados y sistemas de regulación, información y control de la calidad de los servicios prestados.

La CEPAL (1995) recomendó focalizar el gasto tanto en períodos de crisis como de “prosperidad”. En el primer caso, debido a la escasez de recursos y al incremento de población con necesidades básicas insatisfechas. En el segundo, porque permitiría racionalizar las políticas sociales y liberar recursos para otros fines. Según el organismo, ello posibilitaría mejorar el diseño de los programas – por una identificación más precisa del problema y de los beneficiarios – , aumentaría su eficacia e impacto en los destinatarios y excluiría a quienes no

están afectados por las necesidades a las que se busca atender. Recomienda focalizar toda vez que sea posible. La definición de focalización naturaliza la “disponibilidad limitada” de los recursos para las políticas sociales y se asocia a las consecuencias del ajuste:

puede suceder que los recursos disponibles no alcancen para atender a todos. Es imprescindible, entonces, seleccionar a los que se encuentran en situación de mayor riesgo, o cuyas necesidades no son postergables. Esta decisión resulta especialmente importante en los programas de compensación, por cuanto, los recursos se orientan a atender a quienes es necesario compensar las pérdidas que están sufriendo como consecuencia del ajuste (CEPAL, 1995, p. 14).

Se planteó que aún en etapas no críticas, “los recursos son siempre escasos. Nunca los habrá en cantidad suficiente para atender todos los usos alternativos posibles y satisfacer todas las necesidades de una población” (ibíd.: 16). A partir de criterios asociados al *marketing*, se afirma que se debe superar un enfoque homogéneo – ya que no considera las peculiaridades y diferencias de la población – y que la propuesta “se basa en la idea de la segmentación del mercado y en la consecuente necesidad de responder a ella, elaborando una oferta que se adecue al segmento al que interesa llegar” (ibíd.:14). Así, se identificarían individuos, familias, espacios geográficos o “matrices de grados de urgencia”.

Tal como plantean Lo Vuolo *et al* (2004) y Wanderley Neves (2008), la focalización fue una de las estrategias principales para la recomposición de la legitimidad del Estado, erosionada por las agudas medidas de ajuste implementadas. Según Grassi *et al* (1994) la focalización fue el correlato de la individualización de la fuerza de trabajo y de la exclusión de una parte de ella del mercado de empleo. Supuso un carácter asistencialista al dirigirse a una categoría de ciudadanos “débiles” a los que no se reconoce como sujetos de la producción. Así, se configuró un nuevo criterio de legitimidad que implicó “el pase del derecho de ciudadanía al ‘derecho de merecer’ ser incorporado a la población objetivo” (GRASSI *et al*, 1994, p. 211). La misma CEPAL lo explicita:

la acción eficiente, ágil y selectiva del aparato social del Estado –o lo que se ha dado en llamar, el Estado como ‘gerente social’- ha sido puesta como premisa para que los pobres puedan ‘crear’ en éste. En la medida en que la autoridad social del Estado pueda optimizar el impacto en el uso de los recursos, desburocratizar y agilizar la gestión y ejecución de los programas de apoyo social, y orientar de manera progresiva el gasto social hacia los sectores más pobres, podrá construir su propia legitimidad frente a los agentes más rezagados del desarrollo (CEPAL, op.cit., p. 32).

De esa manera, se construye un consenso social según el cual el Estado debe asistir sólo a los más pobres, aquellos que no pueden acceder al ámbito “natural”, el mercado. La política social no debe orientarse ni a garantizar consumos colectivos ni derechos sociales sino asistencia focalizada de aquéllos “con menor capacidad de presión”.

Siguiendo estas recomendaciones, durante los años ‘90, los países de la región crearon “fondos de inversión social” que dieron lugar a programas sociales focalizados. Constituidos, inicialmente, para situaciones de emergencia y de corta duración, en algunos casos se fueron incorporando como parte de políticas de mediano y largo plazo. Para su financiamiento, los países contrajeron préstamos con el BM y el BID, buscando desarticular las protestas sociales y amortiguar las tensiones derivadas de las políticas de ajuste (PEREIRA, 2010).

En educación, y como parte de los procesos de reforma educativa, se pusieron en marcha programas educativos compensatorios y focalizados que pretendieron mejorar la equidad, discriminando positivamente, a favor de población indígena, pobres rurales y urbanos, mujeres, etc. (GAJARDO, 1999). Se partía de la idea de que la homogeneización de los servicios reforzaba la reproducción de las desigualdades sociales (JACINTO, 1999). Así, se desarrollaron distintos programas orientados a la “mejora de la equidad y/o diversidad” para niños y jóvenes “desfavorecidos” y otros, dirigidos a la formación profesional de jóvenes desocupados.

Los programas desarrollados incluyeron acciones de formación de docentes, provisión de equipamiento y material bibliográfico y didáctico, implementación de proyectos de mejora institucional, desarrollo de “clases-extra” para algunos niños, acciones de fortalecimiento de la gestión educativa, instalación de mecanismos de evaluación, mejora de la infraestructura, becas, provisión de raciones de desayuno escolar, zapatillas y vestimenta. En algunos casos, incluyeron la ampliación de la jornada escolar (RIVERO, 1999; GAJARDO, 1999; JACINTO, 1999; ANDERSON, 2005).

El relevamiento de investigaciones y artículos académicos sobre los programas en América Latina muestra que en la generación y difusión de los programas autodenominados “compensatorios” confluyeron tanto los cambios promovidos en el gobierno de los sistemas educativos – respecto de las atribuciones de las instancias centrales y los procesos de transferencia de responsabilidades a unidades menores de gobierno – cuanto el consenso sobre la focalización como estrategia principal para las políticas sociales.

Gran parte de la discusión, en torno de su desarrollo, se centró en el debate entre focalización y políticas universales y en la evaluación política de su impacto. Mientras algunos defendieron la necesidad de atender a la “diversidad” y responder a la homogeneización de los sistemas educativos, otros señalaron los procesos de estigmatización que implicaron, la cristalización de circuitos diferenciados de educación y la generación de políticas pobres para pobres que desplazaron la concepción de derecho por la de beneficio.

A pesar del extendido desarrollo de las políticas compensatorias en diversos países, no se registra una mejora significativa en el rendimiento escolar de los niños y jóvenes en situación de pobreza alcanzados por tales políticas. A pesar de la expansión de los sistemas educativos y de las políticas implementadas para estudiantes, escuelas y zonas pobres, es posible constatar la persistencia de resultados educativos muy desiguales en función de la procedencia socioeconómica. Más allá de los diferentes enfoques teóricos y metodológicos de los estudios y evaluaciones sobre las políticas compensatorias, no existen conclusiones que confirmen su eficacia en términos de los objetivos explícitos que se proponen (para los casos de Estados Unidos e Inglaterra ver Karsten, 2006; Power, 2008). Por su parte, Antoniou, Dyson y Raffo (2009) plantean que es difícil evaluar el impacto de este tipo de políticas dado que: no se suele evaluar el conjunto de las intervenciones políticas; las evaluaciones se centran mayoritariamente en intervenciones específicas más que en el impacto global de las políticas; dada la superposición de intervenciones, es difícil distinguir el efecto de una de ellas por sobre las demás; se suelen evaluar períodos limitados de tiempo que no permiten considerar los efectos a largo plazo; las políticas cambian más rápidamente que los procesos de evaluación y muchas de las intervenciones suelen ser modificadas antes de que se impulse su evaluación.

Por otra parte, la crítica que hiciera Bernstein (1972), varias décadas atrás, a las políticas compensatorias inglesas, es de igual forma válida para las impulsadas en los países de América Latina, ante sistemas educativos con serios problemas en la oferta de condiciones materiales adecuadas para la enseñanza y el aprendizaje. En su breve artículo “*Education cannot compensate for society*” (1972) ironiza:

No entiendo cómo podemos hablar de ofrecer educación compensatoria a niños a quienes, en primer lugar, todavía no se les ha proporcionado un medio ambiente de educación adecuado. [...] ofrecemos [...] escuelas de condiciones materiales deficientes, un cambio constante del profesorado y,

más aun, esperamos que un pequeño grupo de profesores dedicados se las arregle con todo (Bernstein, 1972: 2. Traducción: N. de Conover).

Argentina: los programas impulsados por el Ministerio de Educación Nacional (2003-2013)

Contrariamente a quienes plantean que en los 2000 se generó un nuevo consenso, ahora en torno de las limitaciones de los programas focalizados y compensatorios (IAIES, 2011), el relevamiento de los programas impulsados por el MEN, en Argentina, desde 2003, muestra su continuidad y la reiteración de estrategias muy similares a las de la década pasada frente a problemas que permanecen o que, incluso, se agudizaron.

Entre 2003 y 2013, el MEN diseñó un entramado de programas a través de los cuales interviene, de forma directa, en las provincias y en las instituciones educativas. Son financiados, principalmente, con recursos del Tesoro nacional y/o con financiamiento externo gestionado por el gobierno nacional.

Más allá de las especificidades propias de cada uno, el conjunto responde a objetivos de mejoramiento de la cobertura, equidad, calidad y eficiencia interna del sistema educativo. En los programas de esta etapa, se añade el objetivo de la “inclusión” de población no escolarizada, categoría que ocupa un espacio central, tanto en los documentos de los organismos como en la normativa nacional. Por otra parte, en algunos programas se enuncian objetivos ligados al concepto de “igualdad” – que, desde concepciones meritocráticas de la Nueva Derecha, había sido restringido al de “igualdad de oportunidades” y suplantado por el de “equidad” – sin que este último, sin embargo, pierda vigencia. En algunos programas se hace referencia al concepto de “derecho a la educación”, la “justicia social” y el “fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje”. Finalmente, parte de los programas incluye, entre sus objetivos, el mejoramiento de los sistemas administrativos y el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los ministerios de educación jurisdiccionales.

A partir de sus objetivos generales explícitos, los programas relevados pueden agruparse de la siguiente manera:ⁱⁱⁱ

** Programas que buscan responder al impacto de la pobreza en niños y adolescentes en edad escolar: definen diferentes estrategias para “incluirlos” y “retenerlos” en el sistema*

educativo y para fortalecer a las escuelas que reciben población en situación de “vulnerabilidad”.

- Programas Nacionales:
 - de Becas Estudiantiles (creado en 1997, continúa desde 2003, financiado a través del PROMSE);
 - de Inclusión Educativa (PNIE, 2004);
 - de Desarrollo Infantil (2004);
 - Integral para la Igualdad Educativa (PIIE, 2004) y el Fortalecimiento Pedagógico de las Escuelas del PIIE (FOPIIE, 2005).
- Acciones y programas de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas destinados a escuelas y niños en situación de “vulnerabilidad social”, emprendidos entre 2008 y 2013:
 - Programa Nacional de Extensión Educativa “Abrir la escuela”;
 - Proyecto para la Prevención del Abandono Escolar;
 - Centro de Actividades Infantiles;
 - Programa de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario;
 - Línea de acción Apoyo Socioeducativo a Escuelas con Albergue Anexo;
 - Línea de acción Aporte para la Movilidad;
 - Línea de acción Proyectos Escolares Socioeducativos para la Inclusión con eje en la Centralidad de la Enseñanza en Educación Especial;
 - Línea de acción “Provisión de libros” y Becas Escolares.

* *Programas que se proponen mejorar la convivencia escolar:* Intentan dar respuesta a los problemas de violencia o conflicto en las escuelas.

Programas Nacionales:

- de Mediación Escolar (2003);
- de Educación Solidaria (2003);
- de Convivencia Escolar (2004).
- Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas (creado en 2004).^{iv}

* *Programas que se proponen fortalecer el abordaje de cuestiones específicas vinculadas al curriculum escolar:*

Programas Nacionales:

- de Olimpiadas (creado en 1998, modificado en 2004);
- Escuela y Medios (2006);
- de Educación Sexual Integral (2006);
- por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (2006);
- Educación en Valores y Espectáculos Deportivos (2007);
- para el Mejoramiento de la Lectura/ Plan Lectura (2008);
- Federal de Turismo Educativo y Recreación Infantil (2008);
- de Mejora de la calidad de la enseñanza de las Ciencias Naturales y Matemática (2008);
- de Ferias de Ciencia y Tecnología (2009);
- de Educación y Prevención sobre adicciones y el consumo indebido de drogas (2009).

** Programas destinados al mejoramiento de modalidades específicas de educación:*

- Programa Nacional Educación en Establecimientos Penitenciarios y de Minoridad/Programa Nacional Educación en Contextos de Encierro (2003);
- Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER, 2006);
- Proyecto Horizonte (2008).

** Programas que buscan el logro de la escolarización completa en determinados niveles o su articulación:*

- Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos (2004);
- Programa de Apoyo al último año del Polimodal/Secundario (2004);
- Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES, 2008);
- Planes de Mejora Institucional para el nivel secundario (PMI, 2009).

** Programas que buscan promover la incorporación de las TICs en las prácticas escolares:*

- Programa “Conectar Igualdad” (2010);
- líneas de acción de algunos de los programas anteriores.

Por otra parte, interesa delimitar un conjunto de programas que se financia a través de créditos de organismos internacionales. Tres de ellos presentan objetivos acotados (y han sido enumerados anteriormente):

- FOPIIE (2005), donación de recursos de la Unión Europea para el fortalecimiento de algunos de los componentes del PIIE.
- Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER, 2006), financiado por el Banco Mundial.
- Programa de Mejora de la calidad de la enseñanza de las Ciencias Naturales y Matemática (2008), financiado por el BID.

Otros, se proponen objetivos amplios y trascienden un nivel de enseñanza o área determinada. Fueron financiados con préstamos del BID y se implementaron de forma consecutiva, con una misma modalidad de ejecución: un subprograma para el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, a cargo del MEN, y otro para la expansión de la oferta escolar, a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios:

- Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE, 2003)
- Programas de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU I, 2008 y PROMEDU II, 2011, PROMEDU III, 2013).^v

Como puede observarse, un conjunto de programas se puso en marcha en 2003 y 2004, antes de la sanción de nueva normativa y, por lo tanto, se fundamentaron en la Ley Federal de Educación. Surgieron por iniciativa del MEN frente a diversas problemáticas y no aparecen explícitamente integrados a planes más generales. La mayor parte de ellos se propuso dar respuesta a las consecuencias de la crisis económica de 2001/2002 en el sistema educativo.

La nueva legislación y los acuerdos alcanzados posteriormente en el Consejo Federal de Educación (CFE), dieron origen a otros programas. En el marco del establecimiento de la obligatoriedad del nivel secundario, por ejemplo, se crearon los Planes de Mejora Institucional (PMI). En este mismo sentido puede ubicarse al Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES) y al programa Conectar Igualdad.

El mandato de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 de atender a la población más “desfavorecida” se materializó en un conjunto de programas y líneas de acción impulsados por la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas.

Finalmente, un grupo de programas surgió a partir de la sanción de legislación nacional sobre temas específicos. Es el caso del Programa Nacional por los Derechos de la

Niñez y la Adolescencia, referenciado en la Ley N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; de Educación Sexual Integral, creado por Ley N° 26.150; y de Educación y Prevención sobre adicciones y el consumo indebido de drogas, creado por Ley N° 26.586.

Del análisis de los componentes y acciones de los programas, se desprende que las estrategias son, prácticamente, las mismas que las implementadas desde el surgimiento y expansión de los programas compensatorios en los países de América Latina, a principios de los años '90.^{vi} Otras condiciones de trabajo de los docentes y una acción sistemática de formación continua son medidas ausentes en el conjunto de los programas. Por el contrario, algunos programas han introducido formas precarias de contratación de docentes.

Un número importante de los programas interviene en los sistemas educativos provinciales a través de una estrategia focalizada.^{vii} Así, se establecen mecanismos de asignación prioritaria de recursos para garantizar la incorporación y permanencia escolar de niños y jóvenes que se encuentran en “mayor riesgo social y educativo” o en situación de “vulnerabilidad social”.

En el caso de la extensión de la jornada escolar, la insuficiencia de la intervención es ilustrativa: a través del PROMEDU I se previó la adecuación de 200 edificios escolares para ese fin y por el PROMEDU II, un porcentaje no determinado de 150 edificios.^{viii} Teniendo en cuenta que, en 2010, sólo el 5,7% de los alumnos del nivel primario de escuelas públicas concurría a escuelas de doble turno (DINIECE, Anuario estadístico 2010) y los años transcurridos desde la sanción de la Ley de Financiamiento educativo – que establecía como meta llegar al 30% de la matrícula de Educación básica en escuelas de jornada extendida y completa- es evidente que las acciones han sido muy acotadas.

Una excepción a la estrategia focalizada la constituyen las líneas del PROMEDU I y II que financian el desarrollo de Planes de Mejora Institucional en todas las escuelas del nivel secundario y el programa Conectar Igualdad que pretende abarcar al universo de estudiantes secundarios de escuelas públicas.

El Programa Integral para la Igualdad Educativ

El PIIE constituyó, desde 2004, la intervención principal del MEN en las escuelas públicas más pobres del nivel primario. Fue creado con el propósito de “desarrollar estrategias

que permitan compensar las desigualdades sociales, de género y regionales con el objeto de generar una genuina equiparación de las posibilidades educativas” (Res. MEN N° 316/2004).

Su origen está explícitamente vinculado a la necesidad de generar algún tipo de intervención, por parte del MEN, en las escuelas a las que asistía la población más pobre, afectada por la aguda crisis de 2001/2002. Se inició en 2004, en 1000 escuelas urbanas de todo el país y se fue expandiendo hasta abarcar, en la actualidad, el 20,5% de las primarias públicas de educación común del total del país.^{ix}

En los documentos que lo fundamentan se afirma la necesidad de generar políticas que garanticen la justicia social, la inclusión y el ejercicio de derechos. En ese marco, el PIIE propuso distribuir bienes simbólicos y materiales para fortalecer las condiciones institucionales que garanticen la “centralidad de la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas” (PIIE-MECyT, ca. 2004, p. 11). Se sostiene que la escuela debe contribuir a “un nuevo sentido de lo público” y al afianzamiento de la democracia y que el Estado debe asumir un papel fundamental a través de la acción concertada entre los niveles nacional, provincial e institucional.

Según la resolución de creación, incluye un área pedagógica, una de infraestructura y una de gestión. Las principales líneas de acción son:

- Apoyo y asistencia pedagógica para la puesta en marcha de “iniciativas pedagógicas” acompañado de un subsidio de \$5000 anuales para la adquisición de recursos básicos.
- Acciones de formación para los docentes.
- Propuestas para la reinserción escolar y fortalecimiento del vínculo de la escuela con la “comunidad”.
- Construcción de redes de escuelas.
- Articulación con organismos gubernamentales y no gubernamentales.
- Desarrollo de la informática en el espacio escolar.
- Provisión de recursos materiales para la enseñanza y el aprendizaje para los alumnos (libros, útiles escolares y vestimenta escolar) y para la escuela (biblioteca de 500 ejemplares, equipamiento informático y elementos para Educación Física).
- Refacción y refuncionalización de espacios escolares básicos (aulas, laboratorios, aulas de informática, gimnasios, salas de usos múltiples, etc.).
- Organización de laboratorios informáticos (provisión de computadoras e impresoras, acceso a Internet para 250 escuelas, insumos y gastos corrientes, rejas de protección y sistemas de seguridad edilicia).
- Acondicionamiento e instalación de servicios básicos (red eléctrica, agua, calefacción).

El programa hizo explícito su rechazo a las concepciones compensatorias que parten del “déficit de los sujetos”. Desde ese punto de partida, se advierte un uso deliberado del concepto de “políticas universales” en contraposición a políticas compensatorias, ocultando, al mismo tiempo, el carácter focalizado del programa.

No se trata de un programa compensatorio que pretende mediante una pedagogía especial para pobres saldar diferencias que son de otro orden. [...] **Las propuestas pedagógicas del PIIE son las que imaginamos posibles en cualquier escuela del país que pretende mejorar la calidad de la enseñanza. Son en ese sentido políticas universales.** (PIIE – MECyT, 2007 b, p. 12-13, negrita en el original).

Según los funcionarios de la etapa 2004-2007, desde el origen, la perspectiva fue expandir el programa hasta alcanzar el total de las escuelas. La delimitación del universo no es del todo clara: algunas entrevistadas se refirieron a las escuelas “vulnerables” y, otras, a todas las públicas. Pese al enunciado de “universalidad”, la información estadística indica que, tanto en términos de cantidad escuelas como de matrícula, el PIIE constituyó un programa focalizado en las escuelas más pobres. Según un documento de DINIECE (2005), luego del inicio en 1000 escuelas urbanas, se preveía incorporar 500 escuelas por año en 2005, 2006 y 2007. Ese último año la meta no fue cumplida (ver cuadro N°1).

Cuadro N° 21: Escuelas PIIE incorporadas por año (2004-2007)

Año	Escuelas
2004	1.094
2005	505
2006	532
2007	148
TOTAL	2.279

Elaboración propia. Fuente: <http://www.mapaeducativo.edu.ar/mapserver/aen/programas/piie/>
 Nota: existen ligeras diferencias con la información de otros documentos (DINIECE, 2005; PIIE-MECyT, 2007 c; DINIECE, 2007 a).

Cuadro N° 22: Porcentaje de escuelas PIIE sobre total de escuelas primarias/EGB1y2 urbanas y sobre el total de escuelas primarias/ EGB1y2 públicas

Año	Total de escuelas PIIE	% sobre total de escuelas urbanas	% sobre el total de escuelas públicas
2004	1.094	14,6%	5,9%
2005	1.599	21,3%	8,6%
2006	2.131	29,5%	11,5%
2007	2.279	30,0%	12,3%

Elaboración propia: Fuente: Para el total de escuelas PIIE se recurrió a la información disponible en www.mapaeducativo.edu.ar. Los porcentajes sobre escuelas urbanas públicas (2004 a 2006) se extrajeron del informe de DINIECE (2007 a). En el caso de 2007 se recurrió a PIIE-MECyT (2007 c) dado que el documento anterior no presenta información de ese año. Los porcentajes sobre el total de escuelas públicas fueron calculados en base a la información de los Anuarios Estadísticos 2004 a 2007, publicados por la DINIECE.

A pesar de que la expansión se vio condicionada por la insuficiencia presupuestaria, esta limitación no fue planteada como un problema central por las entrevistadas, naturalizando una supuesta escasez de recursos del Estado.

Se fue expandiendo con una lógica *muy ligada a las posibilidades presupuestarias*. [...] Lo que pasa es que después apareció la extensión de la Jornada, una serie de cuestiones que *empezaron a disputar los recursos*. Pero nuestra idea era universalizar el PIIE. No necesariamente con idénticas condiciones. [...] Me parece que hubo un año que casi no crecimos porque no hubo dinero pero si no, no, *la verdad es que el problema presupuestario no era el problema central* (Subsecretaria de Calidad y Equidad del MEN entre 2004 y 2007; la cursiva es nuestra).

Empezamos con *los recursos de un Estado que siempre tiene limitaciones*. Queríamos alcanzar a cubrir las escuelas que estaban en situación de mayor vulnerabilidad y ese fue el incremento que fue teniendo el programa. [...] fuimos ampliando considerando eso y *los recursos de un Estado que exige ir de a poco* (Coordinadora Pedagógica del PIIE, 2004-2007; la cursiva es nuestra).

Las limitaciones presupuestarias para expandir el programa y la “disputa” de recursos con otras políticas impulsadas desde el MEN, ponen en evidencia la insuficiencia del incremento de inversión fijado por la Ley de Financiamiento Educativo, sancionada durante el segundo año de desarrollo del PIIE.

La selección de escuelas con población “vulnerable”: criterios y problemas

Una cuestión problemática de todo programa focalizado es la definición de los criterios para la selección de la población o institución destinataria. En el caso del PIIE, las escuelas debían estar emplazadas en áreas urbanas y atender a niñas y niños en la “situación de mayor vulnerabilidad social”.

La alusión al concepto de vulnerabilidad, que se ha extendido en los últimos años, remite a las tres zonas de cohesión social definidas por Castel (2009): la zona de integración – que implica trabajo estable e “inserción relacional sólida” – la “desafiliación”, caracterizada por la situación contraria, y la vulnerabilidad social que “es una zona intermedia, inestable, que conjuga precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad” (ibíd.: 15). En el marco analítico del autor, la dimensión económica y la pobreza no son las cuestiones distintivas – aunque aclara que, seguramente pero no necesariamente, los riesgos de desestabilización pesarán más sobre los más pobres. En rigor, desde la perspectiva de Castel, muchas de las familias de los niños y niñas bajo programa – que son definidas por el MEN como vulnerables – habrían sufrido, más bien, procesos de desafiliación.

Para ponderar los porcentajes de población escolar en “situación de vulnerabilidad social” el PIIE adoptó una metodología elaborada por la DINIECE, a partir de la información relevada a través de los Cuadernillos Complementarios de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) del año 2000.^x Si se comparan los indicadores del ONE con los que se usan para la construcción del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)^{xi} puede constatar que, más que permitir la identificación de una situación de vulnerabilidad, se acercan a la noción de NBI – en tanto no permiten dar cuenta de situaciones de precariedad laboral, típicos de esta última y relevan información sobre condiciones materiales de vida-. Cabe interrogarse, entonces, por los motivos del reemplazo del concepto de pobreza o NBI por el de vulnerabilidad. Desde nuestra perspectiva, nombrar como “vulnerabilidad” una situación de pobreza implicaría soslayar el reconocimiento de las condiciones materiales deficitarias de vida. Por otra parte, el uso del concepto estaría asociado a la búsqueda de mantenimiento de la “governabilidad”. En efecto, según Castel, el interés por la “zona de vulnerabilidad” es estratégica en tanto su control o reducción “permite la estabilidad de la estructura social [...]”. Al contrario, abierta y en extensión, tal como es aparentemente hoy en

día, la zona de vulnerabilidad alimenta las turbulencias que debilitan las situaciones logradas y deshacen las estabildades aseguradas” (ibíd.: 17).

Dicho esto, si se considera la cobertura del programa en relación con la población en situación de “vulnerabilidad”, en 2006, el programa alcanzaba a menos de la mitad de las escuelas urbanas que tenían el 75% de su matrícula en esa situación y a poco más de un tercio de las que recibían entre el 51% y 75% de alumnos “vulnerables”.

Cuadro N° 23: Porcentaje de escuelas públicas urbanas de EGB1y2/primaria incluidas o no en el PIIE, según “escala de vulnerabilidad” de la matrícula. Total del país. Año 2006.

Escuelas	“Escalas de vulnerabilidad” de la matrícula			
	Hasta 25%	Entre 25% y 50%	Entre 51% y 75%	Más de 75%
PIIE	6%	18,7%	36,7%	44,6%
No PIIE	94%	81,2%	63,3%	55,3%
TOTAL	100 (1121)	100 (2250)	100 (2248)	100 (1272)

Fuente: informe de DINIECE (2007 a) sobre la base del Relevamiento Anual 2006 e información de ONE 2000.

Otra cuestión problemática en relación con la definición de los criterios, es la diferenciación entre escuela urbana y rural cuyas fronteras no son, en todos los casos, tan precisas. Al indagar sobre este tema, la Coordinadora Pedagógica respondió que se fueron realizando ajustes, junto a las provincias, cuando identificaban instituciones desfasadas del criterio establecido.

Otro criterio fue la dimensión de la matrícula de la institución. Inicialmente se priorizó a las escuelas con más de 300 alumnos de manera de abarcar a un porcentaje mayor de población escolar. Por esa razón, los funcionarios destacaron que el impacto del programa era mayor si se consideraba el número de alumnos alcanzados por el programa.

Estas 2300 escuelas representan el 38% de la matrícula estatal urbana del país. No es un programa del 10% de las escuelas argentinas. Será el 10% de las escuelas primarias, pero en realidad son las escuelas más numerosas y donde se concentran las situaciones de pobreza. Por lo tanto, cuando vemos la matrícula y el impacto, es un impacto que crece y nos falta muchísimo (Grahovac, conferencia, 2007).

Cuadro N° 24: Matrícula en escuelas PIIE y porcentaje sobre total de escuelas primarias/EGB1y2 urbanas y sobre el total de escuelas primarias/ EGB1y2 públicas

Año	Alumnos en escuelas PIIE	% sobre total de escuelas urbanas	% sobre el total de escuelas públicas
2004	578.053	19%	15,5%
2005	775.383	26%	21,2%
2006	1.018.406	34%	27,8%
2007	1.208.000	38% (1)	32,0%

Elaboración propia. Fuente: El total de alumnos en escuelas PIIE y el porcentaje sobre escuelas urbanas entre 2004 y 2006 se extrajeron del informe de DINIECE (2007 a). En el caso de 2007, el total de alumnos se tomó de PIIE-MECyT (2007 c). Los porcentajes sobre el total de escuelas públicas fueron calculados en base a la información de los Anuarios Estadísticos 2004 a 2007, publicados por la DINIECE. Para el cálculo de los porcentajes se consideró, en cada año, la matrícula de 1° a 6° y la de 7° en el caso de las jurisdicciones en las que la primaria es de 7 años.

Nota 1: En PIIE-MECyT (2007 c) se informa que el porcentaje de matrícula en escuelas PIIE sobre el total de escuelas primarias públicas urbanas era del 34%. Si se observa la progresión de la matrícula del 2006 a 2007 y el porcentaje de 2006 el dato no parece válido. Dado que los Anuarios Estadísticos no publican información sobre matrícula en escuelas urbanas y que, por tanto, no es posible calcular los porcentajes, hemos optado por tomar como referencia la información del Coordinador (ver cita anterior).

Para la selección de las escuelas – una vez determinada la cantidad de instituciones por provincia, en base a una fórmula polinómica, aprobada por Resolución del CFCyE N° 177/02 – el equipo nacional confeccionó un primer listado de escuelas que presentó a las jurisdicciones. Según la Coordinadora Pedagógica de la primera etapa del programa, éstas fueron las responsables de la selección efectiva de las instituciones a partir de la información del MEN. En el proceso de selección realizado por las autoridades jurisdiccionales surgieron arbitrariedades:

Una batalla que tuvimos al inicio, yo me acuerdo que el coordinador, iba a las provincias y veía que no le mandaban a las escuelas que más necesitaban; le mandaban a escuelas que les pedían, escuelas que estaban más cerca de algún personaje. Había una práctica muy clientelar en la política. [...] A veces era muy duro discutir con una provincia y decirles “pero ustedes no están dando a las escuelas que necesitan más” ¿Quiénes somos para decirles cuál necesita más? (Subsecretaria de Calidad y Equidad del MEN, 2004-2007).

La funcionaria explicita la falta de legitimidad del MEN para seleccionar a las escuelas teniendo en cuenta la “descentralización” del sistema. Si, por un lado, la estrategia del MEN para seleccionar las escuelas se centró más en la búsqueda de consenso con las jurisdicciones que en la centralización de la decisión, por otro, fueron éstas quienes debieron

asumir el aspecto más conflictivo del programa: la decisión de incluir o no a las escuelas. El clientelismo es atribuido a las prácticas políticas de las provincias, soslayando que fue el MEN quien optó por una estrategia de intervención focalizada y que, justamente, la pérdida de la adscripción a un orden de derecho universal – y despersonalizado- conlleva el riesgo de promover decisiones basadas en criterios particulares.

Con el cambio de autoridades nacionales, entre 2008 y julio de 2009, el programa no se expandió. Según las funcionarias entrevistadas en esta etapa se puso en cuestión su continuidad. Con un nuevo cambio de las autoridades ministeriales, a partir de la asunción de A. Sileoni como ministro, en julio de 2009, comenzó una nueva etapa del programa, caracterizada por su expansión e integración en las políticas de la Dirección de Educación Primaria del MEN que se acababa de conformar. En 2010 se incorporaron 1.715 escuelas lo cual representó un incremento del 75%. El total de escuelas bajo programa llegó a 3.999, entre ellas, 200 de Educación Especial.

Según información de la Dirección de Nivel Primario, su incorporación se basó en indicadores del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y en un “estudio de vulnerabilidad” realizado por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del MEN.

De acuerdo a los datos que manejamos de ese estudio, el PIIE cubre al 50% de las escuelas primarias urbanas del país (con variaciones regionales, por ejemplo en el NEA y NOA alcanza cerca del 80%), que correspondería al 100% de las escuelas en situación de mayor vulnerabilidad. Con esto, y con el paso del PIIE a la órbita de la Dirección de Nivel Primario, se asume la responsabilidad de universalización de la política de igualdad que este Ministerio se propone en el marco del cumplimiento de la Ley de Educación Nacional (comunicación por correo electrónico con el Equipo PIIE, 16-09-2010).

Tomando como base esos indicadores, se sostiene que el programa se aproxima a su universalización “iniciando un camino que esperamos finalice con la consolidación de una política universal para el nivel primario, incluida en la agenda estatal de manera permanente” (MEN, 2010:7). Cabe señalar que la definición del universo es confusa. Por un lado, se enfatiza que se cubrió el 100% de las escuelas primarias “en situación de *mayor* vulnerabilidad”. Por otro, se reconoce que las escuelas incorporadas representan el 50% de las primarias urbanas, entre las que se encontrarían escuelas con menor porcentaje de matrícula en situación de “vulnerabilidad”. El universo de las primarias, además, está lejos de ser

alcanzado: las 3.799 escuelas (es decir, sin considerar las 200 de Educación Especial) representan el 20,5% de las primarias públicas de educación común del total del país.

En las escuelas visitadas durante el desarrollo de esta investigación no existe claridad acerca de las razones por las que fueron seleccionadas. Para algunas entrevistadas, el estar incluidos en el PIIE parece ser considerado como una cuestión de “suerte”. Docentes y directivos reconocieron las diferencias, en términos materiales, entre las escuelas bajo programa y las demás. Declararon su desconocimiento sobre los criterios de selección de las escuelas teniendo en cuenta que, ante situaciones similares de matrícula y NBI de los alumnos, algunas ingresaron y otras no. Las razones de “ser o no ser PIIE” constituyen, para las escuelas, una suerte de enigma.

En las entrevistas, prácticamente, no surgieron alusiones al derecho de todas las escuelas a contar con equipamiento suficiente, acciones de formación, etc., ni a la responsabilidad del Estado respecto de estas cuestiones. Al preguntar a las directoras y docentes qué modificaciones realizarían en el diseño del programa, ninguna aludió a su carácter focalizado. Sólo una de las Asistentes Pedagógicas del programa y una docente realizaron críticas en este sentido.

Creo que debería existir en todas las escuelas. En estos momentos en que se plantea que el alumno no debe ser discriminado, que sea incluido, se les da todo a las escuelas PIIE y a las otras no. Debería ser para todas las escuelas por igual (ex AP y directora en el distrito).

Yo veo un problema con el PIIE y es que algunas escuelas son PIIE y otras no. ¿Qué se supone? Que las escuelas que tienen el PIIE, las que reciben el subsidio, son las que reciben ayuda y sin embargo, hay muchas escuelas que lo necesitan también. Entonces ahí también estás dividiendo, estás discriminando. Porque hay muchas escuelas que lo necesitan también (Docente de una escuela PIIE del distrito y militante sindical; la cursiva es nuestra).

A pesar de que los documentos del programa insisten en la defensa de la educación como derecho, la estrategia focalizada parece haber operado en sentido inverso, reforzando la idea de que el subsidio es una “ayuda”. Al visitar una escuela no incluida en el PIIE – a la que asisten, mayoritariamente, niños provenientes de un asentamiento de viviendas precarias – la directora manifestó:

No somos PIIE – tengo entendido, no es que sepa, pero comentando con otras colegas y obviamente buscando fondos para la escuela cuando tenés problemas todos los días- porque tenemos baja matrícula. Ese es uno de los motivos. Tendríamos que aumentar la matrícula, que estamos luchando. Pero

no es culpa ni siquiera de la comunidad sino que es un cambio en el barrio que estamos sufriendo [...] Los otros días tuve una reunión y estaban las dos Asistentes del PIIE y me pidieron el mail para comunicarse conmigo. *Espero que sea para favorecernos... ¡Ojalá! ¡Dios quiera!* (Directora de la Escuela E de la muestra; la cursiva es nuestra).

Como puede observarse, al igual que las directoras de las escuelas en el programa, la incorporación al PIIE no parece estar sujeta al ejercicio de derechos sino a poder ser “favorecidos”.

Reflexiones finales

En América Latina, los programas sociales focalizados se introdujeron a partir de la implementación de los planes de ajuste estructural y de las políticas surgidas del Consenso de Washington, como instrumento para compensar el “costo social” del ajuste y contener el conflicto social. Desde fines de los ’80, esta recomendación de los organismos internacionales se articuló con la producción de consensos en torno de la necesidad de reformar los sistemas educativos. Se promovió que los países transfirieran la responsabilidad principal por la educación a las provincias o estados sub-nacionales y centralizaran en el Estado nacional la definición de las políticas y del *currículum*, la evaluación del sistema y la puesta en marcha de programas focalizados y compensatorios. En Argentina la culminación del proceso de transferencia de escuelas a las provincias – como medio para la disminución del gasto en educación por parte del Estado nacional – implicó la conformación de un Ministerio sin escuelas a cargo y el diseño de programas para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la eficiencia del sistema educativo.

La distribución de responsabilidades en educación entre la Nación y las provincias y la estructura del financiamiento que legó la reforma de los ’90 no han sido puestos en cuestionamiento en la etapa siguiente. Sin que se haya promovido una revisión de los mecanismos de coparticipación de impuestos federales, las provincias continúan aportando el mayor porcentaje del presupuesto consolidado para educación (70% en 2012). El Estado nacional dedica una porción reducida de su inversión a este tipo de programas a la vez que acude al financiamiento del Bando Mundial y del BID.

Frente a los problemas estructurales que presentan las escuelas públicas – en materia edilicia, de equipamiento, formación continua y condiciones de trabajo de los docentes – y

ante las desiguales situaciones según jurisdicción, los programas constituyen intervenciones directas en las instituciones, por parte del Estado nacional, que definen la dirección de la acción provincial con un esfuerzo mínimo de inversión. Si, por un lado, constituyen acciones parciales, fragmentadas e insuficientes en relación con los objetivos que declaran, por otro, logran orientar la política educacional centralizando en el MEN la selección de problemas sobre los cuales actuar y las estrategias para abordarlos.

Los programas implican intervenciones flexibles, “a término” y con alto grado de visibilidad y rédito electoral en corto plazo. Su diseño y gestión guarda relación con las concepciones de la “Nueva Gestión Pública”, introducidas en Argentina en la década del ’90 y derivadas del *management* y el toyotismo. A partir de la caracterización del Estado como burocrático, rutinario y con poca “capacidad” para enfrentar los “grandes cambios”, este enfoque enfatiza en la mejora continua de la calidad, la gestión por objetivos y la eficiencia para la modernización del Estado (LÓPEZ, 2005). Así, los programas forman parte de una concepción de planificación de políticas orientada a la generación de estructuras en red, menos rígidas, en búsqueda de innovación permanente y que buscan reemplazar los puestos de trabajo burocráticos por “proyectos” temporales en función de objetivos específicos.

El estudio de diversas experiencias internacionales pone de manifiesto el escaso impacto de las políticas prioritarias, compensatorias o de discriminación positiva en el logro de mejores resultados de aprendizaje. La literatura sobre el tema indica, por un lado, el fuerte peso del origen social de los alumnos en los logros educativos. Por otro, se advierte que ese tipo de políticas parten del supuesto del “buen funcionamiento” de los sistemas educativos y de la negación de los mecanismos de reproducción de las desigualdades sociales, dentro y fuera de la escuela. A partir de esos supuestos, proponen fortalecer ciertas áreas deficitarias o problemáticas del sistema y estimular, especialmente, a las escuelas que reciben a los estudiantes más pobres. Sin embargo, los programas impulsados por el MEN en la Argentina de los últimos diez años no operaron sobre un sistema educativo fuerte, eficiente y democrático – en términos de resultados – sino sobre uno sumamente fragmentado y desigual y en el que se expresaba el deterioro de las condiciones materiales de vida de docentes, alumnos e instituciones producto de las políticas de Nueva Derecha y de la crisis de 2001/2002.

Ante esa situación, el MEN optó por generar un conjunto de programas que declararon la intención de fortalecer la enseñanza, promover la inclusión, responder a situaciones de

violencia, etc., sin generar un incremento sustantivo del financiamiento del Estado nacional para educación y sin revisar la distribución de atribuciones entre la Nación y las provincias. Las funcionarias de la etapa 2003-2007 lo enunciaron explícitamente al referirse al PIIE como una propuesta posible a partir de las limitaciones presupuestarias. Esta situación explica, en gran medida, la permanencia de una estrategia focalizada en las escuelas que reciben a la población más pobre.

Los funcionarios del PIIE manifestaron su oposición a las políticas compensatorias, basadas en el déficit de los destinatarios, y plantearon la necesidad de fortalecer, en las escuelas, la noción de que todos pueden aprender. Sin embargo, el carácter compensatorio de las políticas sociales y educacionales no se limita a su relación con el déficit cultural de los destinatarios sino que se vincula estrechamente a los procesos de acumulación del capitalismo y a sus consecuencias, agudizadas en períodos de ajuste estructural. En ese sentido, el PIIE constituye una política compensatoria que no partió de una concepción de déficit de los sujetos que aprenden, sino de la necesidad de compensar, desde el Estado nacional, los efectos de la crisis social y la acción deficitaria de las provincias – y del propio MEN – en materia educativa.

Los documentos del PIIE y los funcionarios nacionales señalaron sus diferencias respecto de las concepciones político-educacionales de los '90. La intención declarada de búsqueda de “igualdad educativa” y la idea de que todos los niños pueden aprender, la generación de relaciones de confianza con las provincias y con los docentes, la oposición a que las escuelas compitieran por los recursos y la intención de no generar sobrecarga de trabajo y tareas fragmentadas a nivel institucional, son las principales diferencias planteadas. En ese sentido, el PIIE recoge las críticas a la reforma educativa del gobierno de C. Menem y a los programas focalizados de ese período. En esos aspectos las diferencias parecen haber sido efectivas. A su vez, las continuidades respecto de la política educacional de los '90 fueron sistemáticamente soslayadas por los funcionarios.

Como señala Poulantzas (2005) el Estado capitalista no produce un discurso uniforme sino uno segmentado y fragmentario según las clases y fracciones de clase a las que se dirige. En ese sentido, el PIIE formó parte de las “políticas de inclusión” impulsadas por el MEN desde 2003 que, ante la enorme conflictividad social, buscó dar respuesta a las demandas de los “sectores más vulnerables” – denominación asociada a la búsqueda de cohesión y

recomposición del orden social – quienes siguen siendo destinatarios de políticas focalizadas en su condición de pobres y merecedores de alguna asistencia pública.

El aporte material del programa – en escuelas desprovistas del equipamiento más básico- fue el aspecto más valorado por parte de docentes y directivos. Sin embargo, las indagaciones realizadas en escuelas que formaban parte del programa desde hacía 9 años, mostraron limitaciones en el logro de mejores resultados de aprendizaje. En las escuelas visitadas pudimos advertir un proceso de naturalización de la focalización que, en Argentina, lleva ya dos décadas. En ese sentido, el PIIE se asienta en la experiencia previa de las instituciones en programas focalizados desarrollados desde la década del '90.

La necesidad de vigencia del programa, hasta hoy, hace evidente la permanencia de situaciones críticas derivadas de la pobreza y la insuficiencia de la inversión provincial para el financiamiento de las escuelas públicas.

Referencias

ANDERSON, J.B. Improving Latin America's School Quality: Which Special Interventions Work? **Comparative Education Review**, v. 49, n° 2, 2005, p. 205-232.

ANTONIOU, DYSON y RAFFO. Entre incantation et fébrilité : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre (1997-2007). In : FRANDJI, D.; PINCEMIN, J-M; DEMEUSE, M; GREGER, D. y ROCHEX, J-Y (coord.) **EuroPEP**. Comparaison des politiques d'Éducation prioritaire en Europe. Vol. 1 : Conceptions, mises en oeuvre, débats. Rapport scientifique, Programme Socrates 2, Comisión Europea, Institut National de Recherche Pédagogique (INRP), 2009.

BERNSTEIN, B. La educación no puede suplir las fallas de la sociedad. Publicado originalmente bajo el título "Education cannot compensate for Society". In: **Lenguaje in Education**. 1972. Traducido con permiso del autor por Nora de Conover; revisión de estilo de Fabio Jurado. Disponible en: <www.humanas.unal.edu.co/iedu/index.php/download_file/view/262/>. Acceso: 19 de enero de 2013.

CASTEL, R. **La metamorfosis de la cuestión social**. Una crónica del salariado. Buenos Aires: Paidós, 2009, 493 p.

CEPAL. Focalización y pobreza. **Cuadernos de la CEPAL**. Santiago de Chile: 1995.

GAJARDO, M. Reformas educativas en América Latina. Balance de una década. **PREAL** N° 15, 1999. Disponible en: <www.preal.org>. Acceso: 25 de julio de 2011.

GRAHOVAC, W. Conferencia de Apertura Seminario Regional en Gestión Educativa. “Diseño y desarrollo de políticas educativas”, San Salvador de Jujuy (conferencias desgravadas, 2007. Disponibles en: <www.fopiie.gov.ar>). Acceso: 25 de agosto de 2013.

GRASSI, E; HINTZE, S. y NEUFELD, M.R. **Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural. (Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias)**. Buenos Aires: Espacio Editorial, 1994.

JACINTO, C. Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: enfoques y tendencias en América Latina. **Serie Estrategias de educación y de formación para los grupos desfavorecidos**. París, IPE-UNESCO, 1999.

KARSTEN, S. Policies for disadvantaged children under scrutiny: the Dutch policy compared with policies in France, England, Flanders and the USA. **Comparative Education** v. 42, N° 2, 2006, p. 261-282.

LÓPEZ, A. Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. In THWAITES REY, M. y LÓPEZ, A. (comp.) **Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas**. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino. Buenos Aires: Prometeo, 2005, p. 72-90.

LO VUOLO, R; BARBEITO, A; PAUTASSI, L.; RODRÍGUEZ, C. **La pobreza... de la política contra la pobreza**. Buenos Aires: CIEPP – Miño y Dávila, 1999.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

POULANTZAS, N. **Estado, poder y socialismo**. México DF: Siglo XXI, 2005. p. 5-49.

POWER, S. How should we respond to the continuing failure of compensatory education? **Orbis scholae** Vol. 2 (2), 2008, p.19–37. Disponible en: <www.orbisscholae.cz>. Acceso: 15 de diciembre de 2012.

RIVERO, J. **Educación y exclusión en América Latina**. Reformas en tiempos de globalización. Madrid-Buenos Aires: Miño y Dávila, 1999.

WANDERLEY NEVES, L. M. Políticas sociales contemporáneas: tesis para la discusión. **Revista Argentina de Educación**. Año XXV, N° 30, Bs. As., 2008, p.7-25.

Normativa

Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075.

Ley de Educación Nacional N° 26.206.

Resolución MECyT N° 316/2004.

Documentos consultados

DINIECE. **Proyecto Hemisférico Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar. Documento de la República Argentina**. 2005. Disponible

en: <<http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/documentos/Argentina>>. Acceso: 16 de diciem. 2012.

_____. **Estudio Evaluativo del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE)**. Vol I: La puesta en marcha e implementación del programa y su contexto. Buenos Aires: MEN. 2007a.

_____. **Estudio Evaluativo del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE)**. Vol II: El alcance de las acciones PIIE en las escuelas desde la perspectiva de los actores institucionales. Buenos Aires: MEN. 2007b.

_____. **Estudio Evaluativo del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE)**. Vol III: Análisis de la apropiación jurisdiccional del programa y la conformación y dinámica de trabajo de los equipos jurisdiccionales. Buenos Aires: MEN. 2007c.

_____. **Anuario Estadístico 2010**.

PIIE - MECyT. **Documento Base PIIE**. s/d. ca. 2004.

_____. **Proyecto hacer pública la escuela pública**. Narrar la experiencia escolar: relatos, fotografías, videos... s/d. 2007a.

_____. **Documento II. Iniciativas pedagógicas escolares**. Volver a mirar la enseñanza. 2007b.

MEN. **Entre docentes de Escuelas Primarias- PIIE**. 2010.

Notas

ⁱ El artículo presenta parte de las conclusiones del proyecto de investigación “Programas nacionales para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión en educación. Políticas y procesos institucionales”, desarrollado en el marco de la Maestría en Política y Gestión de la Educación (UNLu) y dirigido por S. Vior, con Beca de Postgrado Tipo I del CONICET. El proyecto estudió los modos de intervención del Ministerio de Educación Nacional, entre 2003 y 2013, a través de diversos programas que declararon como propósito el mejoramiento de la calidad, la equidad, la igualdad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria. Se analizaron sus concepciones político-educacionales y los problemas organizacionales, logros y limitaciones que conllevan, para alcanzar los objetivos enunciados. Se realizó un relevamiento y análisis documental de los programas desarrollados en el período, y se abordó en profundidad el Programa Integral para la Igualdad Educativa. Para ello, se analizó información cuantitativa y documental y se realizaron entrevistas semi-estructuradas con responsables nacionales y provinciales del programa, directoras y docentes de 5 escuelas de un distrito del Conurbano Bonaerense.

ⁱⁱ Nos referimos, principalmente a las políticas derivadas del Informe Coleman (1966), en Estados Unidos, y del informe Plowden (1967) en, Inglaterra. En el caso de Estados Unidos el Informe dio lugar a la aprobación del *Title I del Elementary and Secondary Education Act: Financial assistance to local educational agencies for the education of children of low-income families and extension of public law 874* que estableció, como política de Estado, la provisión de asistencia financiera a los distritos que contaran con un alto porcentaje de niños provenientes de familias con bajos ingresos. En 1968, Inglaterra estableció una política sustentada en supuestos similares a través de la creación de las Áreas Prioritarias de Educación (APE). Esta medida seguía las

recomendaciones del Informe Plowden que, al igual que el Informe Coleman, concluyó que las diferencias entre las familias explicaban en mayor medida las variaciones en el desempeño escolar de los niños que las diferencias entre escuelas. En consecuencia, se aconsejaba la implementación de acciones de discriminación positiva para las escuelas ubicadas en zonas “desfavorecidas”. La medida tenía como antecedente políticas similares que habían procurado atender desigualdades de etnia y género. Años más tarde, otros países, como Francia, en 1981, o Bélgica, en 1988, desarrollaron experiencias similares. En Francia, se crearon las Zonas de Educación Prioritarias (ZEP) durante el primer gobierno de F. Mitterrand.

ⁱⁱⁱ Se coloca entre paréntesis el año de creación del programa. Los programas varían según sus objetivos, destinatarios y alcance, duración y fuentes de financiamiento. También difieren en sus formatos de gestión y en los organismos del Ministerio implicados en ella. Mientras algunos forman parte de planes más generales, otros están acotados a temas o áreas específicas. Sin embargo, a pesar de su diversidad, las siguientes características nos permiten agruparlos en un mismo conjunto: se proponen, en términos generales, la mejora de la calidad, equidad y/o inclusión de la educación en los niveles de enseñanza obligatoria; han sido definidos y diseñados en el ámbito del MEN (por iniciativa de alguna de sus secretarías y direcciones o por mandato de resoluciones del Consejo Federal de Educación y de leyes nacionales); implican intervenciones del MEN en las escuelas, con la mediación de las provincias; impactan, de diversa manera, en las políticas educacionales jurisdiccionales; son financiados, principalmente, con recursos del Tesoro nacional y/o con financiamiento externo gestionado por el gobierno nacional.

^{iv} Aunque no constituye un programa propiamente dicho, consideramos oportuno mencionar la creación del Observatorio ya que da cuenta de la identificación del problema de la violencia en las escuelas. De todas maneras, en el sitio oficial del MEN es ubicado como un programa. Fue creado por convenio N° 366 del 7-10-2004 entre el MEN, la Universidad de San Martín y la UNESCO.

^v En el caso del PROMEDU III, el organismo ejecutor es únicamente el MPFIPyS ya que cuenta con un componente principal de expansión de la infraestructura escolar. El MEN participa a través de su Dirección de Infraestructura y de la DINIECE, en la elegibilidad de las obras y en el monitoreo y evaluación.

^{vi} Provisión de equipamiento informático, libros, útiles y mobiliario; becas; mejoramiento y expansión de la infraestructura escolar; desarrollo de planes de mejora institucional y proyectos pedagógicos con financiamiento específico; acciones de formación continua de docentes; difusión de materiales pedagógicos; organización de actividades recreativas y artísticas; trabajo en red con organizaciones sociales cercanas a las escuelas; asistencia y actividades de formación para equipos técnicos jurisdiccionales.

^{vii} PNIE, PIIE, FOPIIE, PROMSE, parte de las líneas financiadas por PROMEDU I y PROMEDU II, PROMER y programas y líneas de acción de la DNPC/DNPS (Línea de acción Aporte para la Movilidad, Programa Nacional de Extensión Educativa “Abrir la escuela”, CAI, Programa de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario, Línea de acción “Provisión de libros”, Becas Escolares y Proyecto para la Prevención del Abandono Escolar). También presentan una estrategia focalizada el Programa Nacional de Desarrollo Infantil, el Programa Federal de Turismo Educativo y Recreación Infantil y el Programa de Mejora de la calidad de la enseñanza de las Ciencias Naturales y Matemática.

^{viii} No fue posible precisar la cantidad dado que la información incluye la adecuación, reparación y ampliación de 150 escuelas de los niveles inicial, primario y secundario. Los documentos públicos del programa no especifican cuántos de esos 150 edificios se destinarán a la implementación de la modalidad de jornada escolar extendida en el nivel primario. Fuente: BID, ca. 2010.

^{ix} En 2010, se incorporaron 200 Escuelas de Educación Especial. Según información del MEN, el programa incluye al 50% de las escuelas primarias urbanas del país y a la totalidad de las escuelas cuya matrícula se encuentra en la “situación de mayor vulnerabilidad”.

^x Dado que los ONE toman como unidades informantes a los alumnos de 6° año de EGB/Primaria, se realizó una estimación para el conjunto de cada establecimiento escolar. Los indicadores relevados son: hacinamiento en el hogar, condiciones de la vivienda (cocina y baño separados de las habitaciones), distribución de agua dentro del

hogar, condiciones de instalación eléctrica y sanitaria, disponibilidad de bienes en el hogar (heladera, cocina a gas, lavarropas, computadora, equipo de música, TV, automóvil propio, etc.), máximo nivel educativo alcanzado por los padres, hermanos en edad escolar que no asistan a la escuela, cantidad de libros en el hogar, si repitió un año escolar, si ayuda a sus padres en su trabajo, si cuida hermanos más chicos o realiza tareas domésticas y quiénes colaboran económicamente en su hogar. La metodología presenta el problema de que la unidad informante son los alumnos de 6° año de primaria/EGB1y2. El formato de encuesta autoadministrada implica un grado de dificultad para ser respondido por niños no familiarizados con ese tipo de instrumento al igual que algunas preguntas específicas (¿Hasta qué nivel educativo llegó tu mamá/tu papá?). Por otra parte, la metodología no da cuenta de la situación de aquellos niño/as que abandonaron la escuela antes de 6° año.

xi Los hogares con NBI presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: hacinamiento (hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto), vivienda (hogares en una vivienda de tipo inconveniente: pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho, condiciones sanitarias (hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete), asistencia escolar (hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asistiera a la escuela) y capacidad de subsistencia (hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria). Fuente: INDEC Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Sobre a Autora

Docente do Departamento de Educação da Universidad Nacional de Luján, Argentina.