

Concepciones sobre desigualdades en los instrumentos de la política educativa destinada a atender la cuestión social para el nivel secundario durante la gestión del PRO en CABA (2007-2019)

KESLER, Axel / IICE-UBA-CONICET - axkesler@gmail.com

Eje: Educación, Estado y Políticas Públicas. Tipo de trabajo: ponencia

Palabras claves: políticas educativas – desigualdades – PRO - CABA

› Resumen

El presente trabajo forma parte de los avances de la tesis de Maestría en Políticas Sociales (UBA) en la que se analizan las concepciones sobre las desigualdades que sustentan las políticas educativas destinadas a atender la cuestión social para el nivel secundario en CABA durante la gestión del PRO (2007-2019). Parte de entender que las políticas portan una pauta de sociabilidad políticamente constituida que conlleva un proyecto de sociedad y que estas, más que reaccionar simplemente a las desigualdades, interviene sobre éstas moldeándolas, perpetuándolas, exacerbándolas, reduciéndolas o haciéndolas más imperceptibles.

Esta ponencia focaliza particularmente en las reorientaciones que se produjeron durante el período en los sentidos de las políticas en cuestión a través de las transformaciones en los instrumentos de la política. Se entiende por ellos a los mecanismos y técnicas que se articulan desde el Estado para operacionalizar las políticas. Para esto, en primer lugar, la ponencia reconstruye los antecedentes desde la conformación de CABA como distrito autónomo (1996) hasta la asunción del PRO (2007) para luego centrarse en los cambios en los instrumentos durante el período. Da cuenta que, mediante la incorporación y articulación de nuevos instrumentos, los cambios en los usos y la creación de nuevas líneas, se introdujeron nuevas lógicas de comunitarización, así como concepciones mercantiles e individualizantes.

El estudio se llevó a cabo a través de la articulación de dos técnicas de recolección de datos. Por un lado, el relevamiento y análisis de fuentes documentales estatales (leyes, decretos, resoluciones, manuales e informes de gestión) que establecieron cambios en los distintos instrumentos de la política destinada a atender la cuestión social del Ministerio de Educación de

CABA. Por otro lado, la realización y análisis de entrevistas semiestructuradas a funcionarios/as y ex funcionarios/as del Ministerio de Educación de CABA y demás informantes clave.

› **Introducción**

La presente ponencia forma parte de los avances de la tesis de Maestría en Políticas Sociales (UBA)¹ en la que se analizan las concepciones sobre las desigualdades que sustentan las políticas educativas destinadas a atender la cuestión social en el nivel secundario durante las primeras tres gestiones de un gobierno que fue catalogado como de “nueva derecha” (Vommaro y Morresi, 2015) en la Ciudad de Buenos Aires (CABA) (2007-2019). Parte de entender que las políticas portan una pauta de sociabilidad políticamente constituida que conlleva un proyecto de sociedad (Danani, 2017). Más que reaccionar simplemente a las desigualdades a través de la toma de posición del Estado sobre las mismas, interviene sobre éstas moldeándolas, perpetuándolas, exacerbándolas, reduciéndolas o haciéndolas más imperceptibles.

La hipótesis que se sostiene para la tesis es que en el período abordado las políticas en CABA retomaron lógicas individualizantes inscriptas en un proceso cultural de más largo plazo ligado a las transformaciones del capitalismo contemporáneo (Elias, 1990) que han tendido a debilitar el rol de las instituciones (Dubet, 2007) y a concebir al sujeto como agente autónomo aislado de su contexto. La persistencia de estas características proceden de su materialización en lo que reconocemos como tres dimensiones analíticas para el estudio de las políticas educativas: la institucional (que incluye la arquitectura institucional del Estado y la oferta educativa), los instrumentos de la política y los contenidos político-culturales. Se trata de dimensiones elaboradas teóricamente para analizar un fenómeno que en la realidad se presenta como una totalidad compleja.

Este trabajo se centra particularmente en los cambios durante el período en cuestión (2007-2019) en una de las dimensiones mencionadas: los instrumentos de la política. Se entiende por ella a los mecanismos y técnicas que se articulan desde el Estado “para implementar o dar efecto a las políticas públicas” (Sarhou, 2014, p.151). En ese sentido, las políticas públicas pueden contener diferentes instrumentos, así como los mismos instrumentos pueden estar presentes en muchas de ellas (Chiara, 2017). Se trata de la acción gubernamental operacionalizada y materializada en

¹ Se realiza en el marco del Proyecto UBACyT “Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal” dirigido por Myriam Feldfeber y Nora Gluz.

medios operativos que buscan dar respuesta a problemáticas que se definen desde el poder político en función de representaciones y significados específicos (Lascoumes y Le Galés, 2012). Su elección por parte de la política no es “inocente”, sino que dependerá de cómo es concebida la problemática y los modos de abordarla, así como de los recursos y condicionamientos existentes (Sarthou, 2014).

De este modo, descomponer las políticas en cada uno de estos elementos menores² para luego recomponer su totalidad da indicios sobre la interpretación que se hace acerca de las causas y del tipo de intervención privilegiada (Herrera-Kit y Centeno, 2022). Asimismo, permite identificar puntos de conflicto y contradicciones en su dinámica conjunta (Chiara, 2017) para dar cuenta de los cambios en las orientaciones generales de las políticas que, siguiendo a Lascoumes Le Galés (2014), puede darse por diferentes combinaciones: “un cambio de instrumentos sin cambio de metas, una modificación de la utilización o del grado de utilización de los instrumentos existentes, un cambio de objetivo que pasa por el de instrumentos, pero también cambios de instrumentos que modifican los efectos entrañando así cambios de objetivos” (p.114).

Así, a partir del análisis de los cambios en los instrumentos de la política, interesa recomponer una visión sobre la reorientación de las políticas educativas destinadas a atender la vulnerabilidad como cuestión social en CABA (2007-2019). Para eso, se pondrá especial atención en los objetivos que fijan, los recursos que utilizan, las reglas que sostienen, los actores que involucran, los sujetos a los cuales se dirige, los criterios que establecen para su acceso, entre otros elementos que hacen a la construcción de sentidos sobre las desigualdades sociales. Se reconocerán, por lo menos, cuatro grandes tipos de instrumentos a tener en cuenta (Herrera-Kit y Centeno, 2022): los “legislativos y regulatorios” imponen mandatos (ya sea en términos prescriptivos o proscriptivos) obligando a los actores a actuar de un modo determinado; los “económicos y fiscales” implican el uso de técnicas y herramientas para recaudar o distribuir recursos monetarios o en especie ya sea a través de la movilización de recursos o la aplicación de contraprestaciones o sanciones; los de “información y comunicación” movilizan conocimiento de forma indirecta (vía medios o redes de comunicación) o directa (vía talleres, espacios de consulta, conferencias, etc); y los “basados en acuerdos e incentivos” transfieren autoridad entre actores colocando al Estado en un lugar más de mediador que de mando.

² Implica, en primer lugar, identificar los dispositivos (planes, programas, leyes, entre otras líneas de acción) como “unidades de observación” para luego descomponer en sus elementos menores (los instrumentos) como “unidades de análisis” (Chiara, 2017).

Para el estudio, se articularán dos técnicas de recolección de datos. Por un lado, el relevamiento y análisis de fuentes documentales estatales (leyes, decretos, resoluciones, manuales e informes de gestión) que establecieron cambios en los distintos instrumentos de la política destinada a atender la cuestión social del Ministerio de Educación de CABA³. Por otro lado, la realización y análisis de entrevistas semiestructuradas a funcionarios/as y ex funcionarios/as del Ministerio de Educación de CABA .

El trabajo se estructura en dos apartados. En primer lugar, se reconstruyen los instrumentos que operacionalizaron las políticas desde la conformación de CABA como distrito autónomo (1996) hasta la asunción del PRO (2007), para dar cuenta de los antecedentes de políticas que cristalizaron sus concepciones sobre las desigualdades educativas en la ciudad. En segundo lugar, se analizan los cambios en los instrumentos de la política educativa durante la gestión del PRO en el distrito. A modo de cierre, se presentan algunas conclusiones e interrogantes abiertos para seguir trabajando.

› ***Las políticas del período previo***

Se pueden rastrear los primeros antecedentes de políticas educativas destinadas a atender la cuestión social en CABA como distrito autónomo durante la primera gestión de la Unión Cívica Radical (UCR) que abarcó el período 1996-2000. Estas líneas de acción combinaron una serie de instrumentos que configurarían un abordaje multidimensional de las desigualdades desde una lógica territorializada con mayor presencia en la zona sur.

Una de las primeras líneas implementadas a gran escala fue el Programa Zonas de Acción Prioritaria (ZAP) en el año 1996 que, inspirada en el modelo francés “ZEP”, partía del diagnóstico de que las condiciones del fracaso escolar se vinculaban con múltiples factores sociales y discutía con las concepciones que atribuían la problemática a determinantes biológicos o ambientales (Chiara, Gluz y Gómez, 2000). Así, se propuso crear una serie de dispositivos que atendieran diversas causas de las desigualdades desde una lógica interdisciplinaria, participativa y territorializada. Para eso, se hicieron reuniones con distintas áreas de gobierno coordinadas por el equipo fundacional del programa en la Secretaría de Educación donde se pensó un diagnóstico amplio sobre la situación en cuestión y se realizaron encuentros con supervisores y directores en cada una de las regiones coordinadas por representantes de las secretarías involucradas. A su vez,

³ Al momento de citar las entrevistas, se optó por colocar “Técnico/a de planta Programa Socioeducativo”, “Funcionario/a a cargo de Programa Socioeducativo” y “Funcionario/a a cargo de área” para preservar la identidad de los/as entrevistados/as.

se creó un instrumento de participación que consistió en la planificación de encuentros periódicos con la comunidad local y relevamientos en el trabajo territorial para evaluar el impacto de las políticas, redefinirlas y pensar nuevas propuestas. Esto también logró constituir un sentido de pertenencia al programa que fortaleció la articulación entre los distintos actores, así como potenció la calidad de las intervenciones. A su vez, jerarquizó la discusión sobre la necesidad de transformar las condiciones institucionales, colocando al Estado en un lugar central, al definir como áreas de intervención aquellas en las que existía “un elevado nivel de desarticulación y desajuste entre las necesidades y demandas de la comunidad y las respuestas que la sociedad organiza a través de sus instituciones” (Manual de ZAP citado en Chiara, Gluz y Gómez, 2000).

De ese primer momento, nacieron diversos instrumentos que, si bien se ha reconocido que tuvieron mayor centralidad en el nivel primario, fueron también significativos para el nivel secundario (Chiara, Gluz y Gómez, 2000). Por un lado, aquellos impulsados desde la secretaría más ligados a la educación formal y orientados a mejorar las estrategias pedagógicas e incorporar nuevas tecnologías que se integrarían en los programas “Pensamiento crítico y medios: estímulo pedagógico didáctico a la comunicación oral”, “Una mirada crítica y analítica sobre los textos audiovisuales”, “Programa Cine en Escuelas Medias del Sur de la Ciudad – CINEZAP” y “Museo interactivo de Ciencias”. Por otro lado, aquellos que nacían en la articulación con otras áreas y focalizaban en ampliar el acceso a bienes culturales y sociales en “Autoconstrucción Asistida”, “Saneamiento Ambiental”, “Centros Educativos Comunitarios” y “Orquestas infanto-juveniles” (Resolución N°6973/GCBA/2010). Por último, otros que nacerían de trabajos que ya se venían desarrollando en escuelas y que tendían a acompañar trayectorias previamente estigmatizadas y crear normativas que habiliten un régimen académico flexible en situaciones especiales en el Programa de Retención de Alumnas Madres y Alumnas Embarazadas (Resolución N°1.729/GCBA/06)⁴.

Durante este primer período también se construyeron líneas que no se proponían específicamente para la zona sur, aunque tenían mayor presencia en esos territorios. De estas, se destacaron los programas de educación no formal que a través del dictado de actividades recreativas y deportivas ofrecían pautas para facilitar el acceso a la educación escolar (Kirchesky, 2010) como

⁴ El programa luego cambió su nombre a Programa de Retención Escolar de Alumnas/os Madres, Padres y Embarazadas

los Centros Deportivos Secundarios (Resolución N°1376/GCBA/2001) y los Centros Culturales Secundarios.

En el segundo período de gobierno de CABA, encabezado por el Frente Grande (2000-2007), en un contexto de agudización de la crisis económica y social en el país, se fortalecieron las políticas de atención a los sectores vulnerados desde una perspectiva multidimensional a través de distintos instrumentos. En primer lugar, se sancionó la obligatoriedad del nivel secundario y con eso se obligó al Estado a asegurar programas para garantizar este derecho (Ley N°898/GCBA/02), siendo el primer distrito de Argentina en avanzar en esta medida.

En función de esto, y en el marco de la campaña “Deserción Cero” que pretendió eliminar el abandono escolar, se crearon nuevos instrumentos en distintos dispositivos destinados a los sectores vulnerados que se orientaron a: generar soportes para jóvenes en situaciones de extrema vulnerabilidad mediante la promoción de talleres artísticos en “Puentes Escolares”, acercar las escuelas a los hogares mediante la visita a las familias de estudiantes en situación de ausentismo y la promoción de la oferta educativa en “Promotores de la Educación”, compartir experiencias culturales y recreativas a través de “Campamentos Escolares” y en el Club de Jóvenes, financiar proyectos institucionales para promover la retención escolar en el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media (PFIEM) y fortalecer a las escuelas con equipos de asesoramiento pedagógico interdisciplinarios con en el Programa de Asistencia Socioeducativa (ASE). Muchos de estos nacían de demandas concretas de las escuelas o incluso de las asambleas barriales conformadas en esos años de la que participaban múltiples actores, incluyendo a cuadros técnicos y funcionarios/as de la Secretaría de Educación. En el transcurso de las entrevistas, estos programas fueron evocados como una apuesta por la inserción en el territorio y la canalización de demandas de diversos sectores.

¿Te acordás la época de asambleas barriales? Funcionaba en la villa 31 la asamblea de la red de Retiro. La Secretaría de Educación participaba de esa red. La red plantea a la Secretaría la preocupación de los vecinos y también de los representantes de las instituciones, (...) era un momento maravilloso de comunidad organizada ¿no? Estaban las directoras de las escuelas, las directoras de los centros de salud, las organizaciones comunitarias, Desarrollo Social, Niñez. Ahí plantean la preocupación por el alto nivel de ausentismo de los niños que vivían en el barrio y que iban a las escuelas primarias de la ciudad. Esa fue digamos el origen de Promotores de educación (Funcionaria a cargo de Programa Socioeducativo)

Asimismo, se fortalecieron las estrategias de apoyo económico a partir de la creación de un instrumento de transferencia de ingreso con las becas escolares para todos los estudiantes que puedan acreditar “en forma fehaciente la situación precaria socio-económico por la cual atraviesa” (Decreto N° 737-GCBA-01), contemplando a cualquiera que acceda a una escuela de la ciudad sin importar su residencia y a estudiantes de hasta el 4to año de secundario (Decreto N° 919-GCBA-05).

Con estas nuevas políticas se buscó extender la zona de intervención hacia la totalidad del territorio porteño. Esto se hizo también con programas que estaban dentro de ZAP como el de Retención de Alumnas Madres y Embarazadas que amplió su instrumento comenzando a atender situaciones en más barrios de la ciudad. Cabe destacar que esto sucedió en el marco de la rearticulación de la coordinación de ZAP en una nueva coordinación de programas socioeducativos, lo que promovió la continuidad de las líneas preexistentes, pero bajo una lógica más encauzada a la totalidad del territorio y de trabajo conjunto con todas las políticas destinadas a los sectores vulnerados.

También durante esta gestión hubo una preocupación por reglamentar varias de las intervenciones que se venían desarrollando a fin de darle un marco normativo que garantice estabilidad y continuidad a los dispositivos. Fue entonces que comenzaron a debatirse la mayoría de las resoluciones que establecieron las bases de los programas vigentes hasta el día de hoy⁵. Asimismo, se generaron otras regulaciones específicas para el sistema educativo formal que instrumentalizaron algunos objetivos de los programas como en el caso de Retención de Alumnas Madres y Embarazadas que sancionó una serie de leyes para flexibilizar el régimen académico y garantizar la permanencia de las jóvenes en las escuelas.

De este modo, hacia el año 2007 se habían consolidado y articulado una serie de instrumentos en distintos dispositivos que configurarían una perspectiva multidimensional de las desigualdades y un abordaje interdisciplinar. Muchos de ellos nacían del diálogo intersectorial en los barrios y así se instalaron con un fuerte arraigo territorial. Si bien se mantenía una prioridad de atender y concentrarse principalmente en el sur de la ciudad, al reconocer la mayor vulneración de derechos en esos territorios, venían expandiéndose hacia la totalidad del distrito. Asimismo, se

⁵ Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media (PFIEM) (Resolución N°439/ GCBA/2001), “Puentes Escolares” (Resolución N°2235/GCBA/2002), Programa de Asistencia Socioeducativa (ASE) (Resolución N°341/GCBA/2005), “Campamentos Escolares” (Resolución N°389/GCBA/2006), Club de Jóvenes (Resolución N°3919/GCBA/07) y “Promotores de la Educación” (Resolución N°5808/GCBA/07)

había comenzado a poner en discusión el formato rígido del sistema escolar con propuestas para flexibilizar el régimen académico. Aun así, en ese marco, se consideraba que faltaba profundizar la articulación entre los programas socioeducativos, así como estabilizar las condiciones de trabajo y contratación en los mismos.

› ***La reorientación de la política a través de los instrumentos durante la gestión del PRO***

Durante la gestión del PRO entre el año 2007 y 2019 se daría un giro en las orientaciones de las políticas educativas a través de los instrumentos mediante distintas dinámicas interrelacionadas: la incorporación y articulación de nuevos instrumentos, la modificación de los usos de los instrumentos, la creación de nuevas líneas de intervención que se operacionalizaría en distintos instrumentos.

Incorporación y articulación de nuevos instrumentos

Como se desarrolló previamente, al momento de asunción del PRO en la ciudad ya existían una serie de políticas con un fuerte arraigo territorial y con un enfoque multidimensional de las desigualdades. Si bien algunas de ellas fueron interrumpidas, una gran parte continuó, pero cambiando sus sentidos a través de la incorporación y articulación de nuevos instrumentos.

En primer lugar, se comenzaron a aplicar criterios más restrictivos para la asignación de recursos. En algunos programas como el PFIES se establecieron sanciones como la reducción o quita de módulos a aquellas escuelas que “subutilicen” el presupuesto o no lo hayan utilizado el año anterior. Se justificó en la necesidad de distribuir los recursos de forma “eficiente” para las escuelas que realmente los “aprovecharan”.

La subutilización de recursos, eso sí era como más, tenía algún tipo de punición. (...) Si había subutilizado el recurso iba a tener menos el año siguiente, porque ese recurso era un recurso que hubiera necesitado otra escuela y no se le pudo dar y había quedado estancado. (Funcionaria a cargo de Programa Socioeducativo)

En el manual PFIES del año 2011 aprobado por la Resolución N°10661/GCBA/2011, en el que se explican los criterios que rigen para la asignación de módulos institucionales y se explicitan

los lineamientos sobre cómo se deben usar correctamente los módulos, se considera que una institución subutilizó sus módulos si “al 15 de julio, no hubiera presentado proyectos que insuman como mínimo el cuarenta por ciento (40%) del total de módulos que por distribución anual le fueron otorgados al establecimiento”. Así también, se acortó el plazo en el que pueden solicitar financiamiento (la Resolución N°5280/GCBA/2019 comienza a explicitarse que “la fecha tope de solicitud de proyectos al área correspondiente será el último día hábil del mes de septiembre”) y en varias entrevistas se ha manifestado que cada vez demoró más el trámite para recibir los fondos, por lo cual acotó los tiempos para utilizarlo. De esta forma, a los instrumentos de asignación de recursos y rendición de cuentas se le incorporó uno económico de sanción. Las instituciones, por entonces, deben ajustarse a un criterio de eficientísimo y merecimiento en un contexto de recursos escasos que muchas veces termina en la necesidad de “hacer rendir” para no perder el beneficio. Esta modalidad de asignación de recursos también se ha aplicado sobre los sujetos destinatarios de algunas políticas como en la Red Comunitaria de Apoyo Escolar en la que se establece el retiro de vacante a aquel estudiante que tenga cuatro ausencias sin aviso (RCAE, 2018).

En segundo lugar, se comenzó a privilegiar la medición estandarizada y la revisión de indicadores como estrategia para garantizar la “equidad” a través de nuevos instrumentos de monitoreo y evaluación. Diferentes programas lo harían como en el caso del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria (PFIES) al implementar un Sistema de Monitoreo y Evaluación (SIME) que buscaría “mejorar los procesos de gestión específicos, proveer información oportuna y confiable, estimular procesos de reflexión y análisis en las distintas instancias involucradas” (PFIES, 2011, p.13) y que se distribuirían sus resultados a las escuelas para que reencaucen sus proyectos institucionales. En el caso de Promotores de la Educación, desde la Subsecretaría se estableció la obligación de completar planillas de seguimiento con criterios estandarizados sobre los estudiantes. Si bien hubo acuerdos sobre la función de estas planillas, en uno de los informes anuales del programa se manifiesta descontento con esta implementación por reducir el tiempo de las reuniones conjuntas con las escuelas destinado a las discusiones centrales sobre cómo interpretar y abordar las diversas situaciones, alterando el objetivo de esas instancias:

Al inicio de este año, la recepción de una nueva planilla de seguimiento de asistencia enviada desde la Subsecretaría hizo que la dinámica de las reuniones SAI [Seguimiento de Asistencia Institucional] se

redujera nuevamente al completamiento de esa planilla, que exigía además la nominalización de alumnos. En muchos casos, las instituciones creyeron que era Promotores el responsable tanto del envío de esa planilla como de su confección. En tal sentido, y desde la visión del Programa, las reuniones SAI sufrieron un retroceso en su funcionamiento y en su potencialidad respecto de la atención de las situaciones de presentismo discontinuo (Promotores de la Educación, 2017, p.5)

Como línea transversal a las políticas del ministerio, también se creó un instrumento para la evaluación general del sistema educativo que contemplaría como parte de sus funciones “realizar recomendaciones al Ministerio de Educación que contribuyan a la mejora de la equidad y la calidad educativa del Sistema Educativo en función de los resultados obtenidos en las distintas evaluaciones e investigaciones realizadas” (Ley N°5049/GCBA). Se trató de la creación de la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE) desde la cual se elaborarían informes periódicos en gran parte asociados a las pruebas de medición de resultados en lengua, matemática y habilidades socioemocionales.

En tercer lugar, si bien con la mayoría de los programas no hubo una propuesta para articularlos e institucionalizarlos en las escuelas, hubo excepciones en las cuales se creó un nuevo instrumento que permitió ampliar e incorporar a la dinámica escolar programas históricos destinados a atender situaciones de vulnerabilidad, aunque con funciones más limitadas. Con la Resolución N°4181/GCBA/2014 se creó un instrumento de regulación mediante el cual se establecía que las escuelas deben elaborar un Proyecto de Seguimiento de Asistencia Institucional (SAI) “consistente en un conjunto de acciones que contribuyan a la permanencia de las/los alumnas/os en las escuelas”, entre ellas, articular con el programa Promotores de la Educación frente a casos de ausencias prolongadas.

El proyecto SAI era un proyecto que revisaba un poco toda la normativa referente a la asistencia de los estudiantes y generaba ciertas condiciones o proyectos que vos tenías que hacer institucionalmente en todas las escuelas secundarias para que pudieras detectar con anticipación las ausencias y pudieras intervenir antes de que tuviera consecuencias de abandono. Entonces, digamos, como política también fue importante porque fue mirar un poco lo que estaba pasando con la asistencia. Y eso generó una fuerte política para la recuperación de los estudiantes que dejaban la escuela con los promotores de educación, que dependían justamente de esa área, de esa Dirección, Gerencia, bueno, fue teniendo distintos nombres, y que iban a buscar a los chicos y los traían a la escuela (Funcionaria a cargo de área)

Llama la atención que en la Resolución N°4181/GCBA/2014 se hace alusión al sostenimiento de esos estudiantes dentro de la escuela, pero las estrategias que luego se dan para concretar ese objetivo se tratan más de la anticipación de las situaciones o de la flexibilización del régimen de asistencias que de un acompañamiento del programa Promotores de la Educación en la revinculación de los estudiantes. Tanto en la normativa como en las entrevistas se reduce la acción del programa a “reincorporar” a los estudiantes y no a luego garantizar su permanencia. Esto sucede incluso teniendo en cuenta que, según lo que han relatado miembros del equipo técnico en las entrevistas, el programa busca crear dispositivos para el momento en que los estudiantes vuelven a la escuela luego de un ausentismo prolongado. En ese sentido, se puede inferir que el instrumento atiende el problema del ausentismo a través de aspectos institucionales como la modificación del régimen de asistencias, dejando por fuera otros causantes.

Modificación de los usos de los instrumentos

Las políticas también reorientaron sus sentidos a través de la modificación de los usos de los instrumentos existentes. Esto se llevó a cabo, por una parte, mediante cambios en los objetivos y lineamientos de los programas que desplazaron el foco de la inclusión hacia la “calidad” vinculada a la mejora de indicadores y de rendimiento en evaluaciones estandarizadas. El PFIES pasó a establecer como objetivo general “mejorar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes de la escuela secundaria” (Resolución N°5280/GCBA/2019), reemplazando el anterior focalizado en “mejorar los niveles de retención y los aprendizajes” (Resolución N°439/SED/2001). Desde los equipos técnicos también se ha manifestado que la gestión presionaba y generaba una constante “bajada de línea en términos de la preocupación por los números” (Funcionaria a cargo de Programa Socioeducativo) más que en comprender los procesos que venían desarrollando, y que esto a veces generaba incomodidades en el trabajo cotidiano.

Hasta el día de hoy, son gestiones en que lo numérico es la direccionalidad. Para mí lo numérico es un dato, vos tenés que saber cuántas estudiantes madres, cuántos chicos están en la escuela secundaria, quién volvió con la pandemia, pero vos tenés que hacer un análisis mucho más político. Los números te orientan y está bueno, pero ellos se basan, entonces nos pedían, con todo lo delicado que es hablar con una estudiante madre, respetar sus decisiones, su privacidad (...). Es muy invasivo también. Si vos a una estudiante madre, con lo que me cuesta decir, o una estudiante que está

embarazada, y vos le vas a preguntar “¿tu papá...?”, ¿y qué tiene que ver? Nosotros todo el cuidado, el silencio, de la privacidad. “¿Dónde vivís? ¿Tu papá tiene obra social?”. No.. (Funcionaria a cargo de Programa Socioeducativo)

Asimismo, se comenzó a dar mayor prioridad a la mejora de indicadores estadísticos en los proyectos institucionales a financiar. En los lineamientos del PFIES sancionados durante este período (Resolución N°1746/GCBA/2015 y posterior modificación en la Resolución N°5280/GCBA/2019), se define por primera vez entre los proyectos prioritarios a financiar a aquellos que busquen “mejorar los indicadores de cada escuela en función de los datos estadísticos del Ministerio” y que no se financiarían aquellos “que no tengan un impacto directo sobre la mejora de la calidad educativa”.

El cambio en los usos se dio además con la transformación en los criterios de acceso a partir del cual se imprimió un carácter más focalizado. En esa línea, una modificación fue el establecimiento de nuevos criterios estandarizados para la asignación de becas escolares que, según lo que recomponen el ministro en las entrevistas realizadas durante la investigación, habrían partido del diagnóstico de que la gestión previa distribuía a quienes no las necesitaban. Con la nueva Ley N°2917/2008 se delimitaron una serie de condiciones e indicadores que valdrían para demostrar la “situación de vulnerabilidad socioeconómica” a los fines de acceder a la beca. Si bien estos comprendían múltiples dimensiones socioeconómicas, eliminaron cierta discrecionalidad y flexibilidad que se habilitaba con la legislación anterior en la que el destinatario podía acreditar su situación “precaria” sin reunir características preestablecidos. Aun así, adecuándose a la extensión de la obligatoriedad escolar, esta nueva ley expandió el universo de beneficiarios al dirigir el programa a la totalidad del nivel secundario y ya no a los primeros cuatro años como regía antes.

Otra forma en que se modificaron los usos de los instrumentos fue reorientando las temáticas trabajadas hacia otras no necesariamente vinculadas a atender la cuestión social. En el Programa de Retención de Alumnas Madres, Padres y Embarazadas (PREAMPyE) comenzaron a enfocar más los talleres que realizaban a la promoción de la ESI. Según lo que relató una de las trabajadoras del programa esto se debió a que “en algunas regiones el embarazo en la adolescencia fue en descenso; ya no tenemos tanta presencia de estudiantes, madres, padres y embarazadas en las escuelas en algunos barrios de la ciudad”. Aun así, ha considerado que esta estrategia de reorientación sirvió

como un pretexto para seguir estando en las escuelas, y ahí también se resolvían otras cuestiones que no tenían que ver ni con el embarazo, ni con la maternidad, ni paternidad, sino con situaciones de vulneración de derechos, (...); todo lo que tiene que ver con el derecho sexual, acceso a la salud sexual. (Técnica de Planta de Programa Socioeducativo)

La transformación en las orientaciones de las políticas también se vinculó con un menor grado de utilización de los instrumentos existentes. El PREAMPyE sancionó la mayor parte de sus normativas previo a la gestión del PRO. Esto ha sido atribuido a que “se hacía cada vez más engorroso porque esos interlocutores que tenía [nombre de la coordinadora] hasta el 2007 se fueron. Entonces era como construir nuevamente y una construcción que era difícil porque estábamos en conflicto con la nueva gestión” (Técnica de planta de Programa Socioeducativo).

Por último, según lo que se manifestó en varias entrevistas, muchas veces se utilizaron los programas con fines políticos y/o partidarios como “entrar a las escuelas” aprovechando la referencia que tenían los programas históricos, “llegar a las familias” para relevar demandas y hacer propaganda de la gestión, o repartir volantes para campañas electorales, lo que también implicó una reorientación de los sentidos de las políticas. Una de las entrevistas considera que la razón por la cual “se apelaba mucho a esa gente de socioeducativo [es] porque tiene esto del territorio, como que sabe que eso lo hacen habitualmente; salir de la oficina para recorrer” (Funcionaria a cargo de Programa Socioeducativo).

Creación de nuevas líneas de intervención operacionalizadas en diferentes instrumentos

Durante el período, además de las políticas preexistentes que articularon nuevos instrumentos o modificaron su utilización, se crearon nuevas líneas de intervención que se operacionalizaron a través de instrumentos que fortalecieron las lógicas meritocráticas y mercantilizadoras. Por un lado, se crearon programas que adoptaron una lógica de “comunitarización” (Danani, 2008) al descargar sobre grupos primarios como la familia responsabilidades antes asumidas por el Estado. En esa orientación, Familias a la Escuela y Familias en Diálogo se iniciaron en el año

2013 planteándose como objetivo acercar a las familias herramientas para acompañar las trayectorias educativas de los/as estudiantes “reafirmando su responsabilidad compartida”⁶.

cuando trabajamos con ciertas familias es muy importante que empiecen a encender esas alarmas de prevención y de articulación, es decir, no es solamente te decimos qué puede llegar a ser la violencia de género psíquica o física, sino que además te damos las herramientas para que vos puedas empezar a pensarte de otra manera (Funcionaria a cargo de área)

Esto se instrumentalizaría mediante el dictado de talleres a familias sobre diversas temáticas (educación, salud, psicología, prevención de la violencia, pasaje de primaria a secundaria, entre otras) donde, según uno de sus coordinadores, los ejes centrales serían la ESI y la “convivencia escolar”. A partir de eso se le devolvería a la escuela un material con lo trabajado y un informe de los temas que se debatieron para que continúen utilizándolo. Aun así, se ha reconocido que estos programas no tuvieron impacto en el nivel secundario por la baja participación de las familias de este nivel a diferencia del nivel primario.

Por otro lado, se crearon líneas paralelas a las preexistentes como la Red Comunitaria de Apoyo Escolar (RCAE) con las que se generaron procesos de mercantilización “en” la educación, es decir, de ingreso de actores, lógicas y valores del mundo empresarial. Si el Programa Apoyo a la Escolaridad⁷ que existía previamente funcionaba institucionalizado dentro de las escuelas rigiéndose por el estatuto del docente, el nuevo se daría por fuera del sistema educativo formal implementando un instrumento de convenio con organizaciones civiles sin fines de lucro para el dictado de talleres de apoyo escolar entendiendo que “la responsabilidad es compartida” y “las condiciones necesarias para mejorar la calidad de las trayectorias educativas exceden al radio de acción del sistema de educación formal” (RDAE, s/f, p.2). Otra de las diferencias con el programa anterior es que, frente a la restricción de recursos y la decisión de extender a todo el territorio (aunque, según se sostuvo en una de las entrevistas, priorizando las zonas más vulnerables), la RCAE aplicaría un criterio focalizado a quienes “realmente lo necesiten” cuando la demanda excedía la capacidad operativa (lo que ocurriría principalmente en la zona sur de la ciudad).

⁶ Sitio web de la ciudad de Buenos Aires: <https://www.buenosaires.gob.ar/educacion/familias/familias-en-dialogo> (última consulta noviembre de 2022)

⁷ Se ha planteado que esta línea paralela se creó con el objetivo de ampliar la oferta de apoyo en horarios que el Programa de Apoyo a la Escolaridad no abarcaba (es decir, los posteriores al horario escolar).

En los centros con mayor demanda sí tratamos de que el estudiante que permanece en el centro realmente lo necesite, que este en una situación donde peligra su escolaridad; realmente en unas condiciones de vulnerabilidad educativa que necesita el espacio. Sobre todo en lo que tienen más demandas, capaz el centro de Belgrano o de Devoto, no pasa nada, nunca tenemos el cupo completo en esas sedes. Pero en las de Lugano, Soldati, Nueva Pompeya, Barracas, hay tantos chicos que tratamos de que la vacante realmente la tome el que lo necesita; y no que la mamá se queda tranquila que va a hacer la tarea, por ahí no lo necesita, lo puede resolver solo perfectamente (Funcionaria a cargo de Programa Socioeducativo)

En cuanto al criterio para decidir quién “necesita”, se basó en aspectos socioeconómicos del estudiante y la familia, así como de una prueba de rendimiento:

Se pide información sobre la familia, recorrido educativo de la familia conviviente, sobre todo la situación laboral, dónde viven, cómo viven, el sistema de salud, digamos. Un montón de datos que más o menos nos permiten ver el contexto de la familia. Y a veces también, eso no lo hacen todos los centros, toman una evaluación diagnóstica en Lengua, Matemática para ver de acuerdo a la edad y grado que le corresponde por edad al estudiante, como esta en relación a esas dos materias. Eso también da una pauta de cuanto necesita el espacio (Funcionaria a cargo de Programa Socioeducativo)

Así, en este programa, si bien el ministerio acompañaba combinando con otros instrumentos de regulación (establecimiento de lineamientos generales a través de manuales y otros documentos) y económicos (entrega de algunos materiales), serían los nuevos actores vinculados al mundo empresarial (entre ellas, Educar y Crecer, Fundación Pilares, Enseñá por Argentina, ProjectARG, Uniendo Caminos) los que se encargarían de hacer funcionar el dispositivo armando su estructura, contratando a los docentes, coordinando los espacios, etc. De esta forma, se desplazó el lugar de la escuela como actor central en la construcción de soportes vinculados al acompañamiento en distintas materias hacia otros espacios que imprimirían lógicas y valores que tenderían a la individualización de lo social. Esto se plasmó en los manuales que fijaban los lineamientos vigentes en el apoyo escolar en tres aspectos. En primer lugar, definiendo la figura del “tutor de aprendizaje” o “voluntario” (quienes acompañan los procesos educativos) que reemplazaría al “docente” por uno que ejercería por “vocación” para “facilitar aprendizajes” y “construir autonomía”. En esta perspectiva, el docente se convierte en una suerte de coach para fortalecer aspectos emocionales del sujeto, de ahí que entre sus funciones se enfatiza en

“contribuir con el fortalecimiento de la confianza y autoestima de los/as estudiantes” (RCAE, 2018, p.8).

En segundo lugar, implementando un nuevo enfoque basado en el desarrollo de “potencialidades”. Si bien se tienen en cuenta situaciones socioeconómicas o se busca atender a cuestiones vinculadas a la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, hay un compromiso constante por personalizar el trabajo pedagógico al punto de maximizar el foco de la tarea en los aspectos individuales:

Si los/as tutores/as perciben que un/a alumno/a que concurre al Centro presenta dificultades específicas en el aprendizaje: 1) Trabajar con el/la alumno/a para conocer sus posibilidades y potencialidades. (RCAE, 2018, p.14)

En tercer lugar, reconfigurando el criterio meritocrático ya no midiéndose solo por los resultados académicos, sino también por la predisposición y la apatía para con la escuela (Vecino, 2017).

- Felicitar a los/as chicos/as por sus logros (tanto los relacionados con la escuela como con la instancia de apoyo escolar), subrayando la necesidad de la dedicación como condición para los mismos.
- Reconocer y valorar siempre el esfuerzo, más allá de resultados académicos. (RCAE, 2018, p.8).

Otra de las líneas que se inauguraron durante el período y que también abonaron a los procesos de mercantilización en la educación y la introducción de lógicas individualizantes fue el Proyecto de Jornada Extendidas Se destinó a los primeros dos años del nivel⁸ a fin de “garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia y el logro académico de los estudiantes en el sistema educativo” mediante “nuevas experiencias pedagógicas que permitan dar mayor flexibilidad a las escuelas para explorar nuevos formatos pedagógicos en la búsqueda de lograr la mejora de los aprendizajes” (Resolución N° 1658/GCBA/2016). Esto implicó la ampliación de la jornada escolar y el desarrollo de “espacios educativos”, ya sea en la escuela o en otros ámbitos barriales (clubes, polideportivos, bibliotecas, etc) buscando fortalecer el vínculo con la comunidad, sobre distintas temáticas (ajedrez, ciencia, comunicación y nuevas tecnologías, ESI, investigación, “lectura, escritura, narrativa y oralidad”, lúdico expresiva y teatro). Varios de esos talleres serían dictados por ONGs (Basualdo Moine, 2019), incorporando un instrumento de convenio con organizaciones civiles sin fines de lucro, y en otros casos por

⁸ También está destinado a 6° y 7° grado del nivel primario

docentes de la escuela o externos a la misma. De este modo, el proyecto se operacionalizó en un instrumento de dictado de talleres retomando algunas iniciativas preexistentes en la ciudad que ampliaban el acceso a bienes culturales y cuestionaban el formato convencional de la escuela, pero reorientando sus objetivos hacia aspectos individualizantes al poner especial foco en la educación emocional como contenido central y transversal (Di Pietro et al, 2018):

La participación de los estudiantes en Jornada Extendida potencia la adquisición de habilidades socioemocionales que tan importantes resultan para el desarrollo personal de cada individuo. Se trata de trabajo en equipo, flexibilidad, adaptabilidad, empatía, entre otras. Dichas habilidades favorecen la puesta en práctica de los conocimientos cognitivos que se adquieren en la escuela
[objetivos específicos del programa:] Potenciar la adquisición de habilidades socioemocionales como la empatía, la asertividad, la determinación o la autorregulación (Jornada Extendida, 2018, p. 16)

› **A modo de cierre**

A lo largo de la ponencia se ha analizado las reorientaciones de las políticas educativas destinadas a atender la cuestión social en CABA durante la gestión del PRO a través de sus instrumentos. Se ha reconocido que al momento de su asunción en el año 2007 ya se habían articulado una serie de instrumentos que configurarían un abordaje de las desigualdades desde una perspectiva multidimensional y con un fuerte carácter territorializado. Con la nueva gestión, si bien se daría continuidad a muchas de las líneas preexistentes, se reorientarían los sentidos generales de la política destinada a atender la vulnerabilidad a través de sus instrumentos al articularse e incorporarse nuevos, al modificarse los usos y al crearse nuevas líneas. De ahí, comenzó a abordarse la cuestión social desde una lógica de comunitarización concibiendo esta tarea como una “responsabilidad compartida” entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las familias, permeando hacia sentidos mercantiles e individualizantes. A su vez, se optó por una lógica más focalizada, basándose en un criterio de eficientismo y merecimiento, y por una preocupación constante en la mejora de índices cuantitativos orientados a medir la “calidad” como medio para garantizar la “equidad”.

Cabe remarcar que estas transformaciones se dieron en el marco de disputas entre la gestión y los equipos históricos de los programas que en muchos casos funcionaron de forma “autónoma” respecto a la línea de la gestión y sostuvieron lógicas propias que mantuvieron continuidades respecto al período anterior. Es por eso que los cambios más profundos en las orientaciones

generales se hacen presentes en los “programas de gestión”⁹ y en los instrumentos que se operacionalizan. Aun así, para un análisis más integral deben contemplarse otras dimensiones que escapan de este análisis enfocado en los instrumentos de la política y que serán objeto de futuros trabajos.

⁹ Los/as funcionarios/as refieren a los “programas de gestión” como aquellos que se crearon durante el período (2007-2019) como Familias en Diálogo, Red Comunitaria de Apoyo Escolar, Jornada Extendida, entre otros.

Bibliografía

- BAQUERO, R., TERIGI, F., TOSCANO, A. G., BRISCIOLI, B., SBURLATTI, S. (2009). "Variaciones del régimen académico en escuelas medias con población vulnerable. Un estudio de casos en el Área Metropolitana Buenos Aires". En: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, Monográfico Abandono y Deserción en la Educación Iberoamericana. Volumen 7, n 4 de REICE, Octubre 2009.
- BASUALDO MOINE, G. (2019). Análisis del proyecto de Jornada Extendida en CABA como un caso de innovación educativa. Tesis de Licenciatura en Ciencias de la Educación. Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- BENAVIDES, M.O. y GÓMEZ-RESTREPO, C. (2005). Métodos en investigación cualitativa: triangulación. Revista Colombiana de Psiquiatría, vol.34 no.1 Bogotá.
- BOHOSLAVSKY, Ernesto y Germán SOPRANO (2010), Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina (1880 a la actualidad), Buenos Aires, UNGSPrometeo Libros; Introducción, pp. 9-58
- CHIARA, C., GLUZ, N. Y GÓMENZ, C. (2000). Investigación evaluativa Programa ZAP (1ra fase). Análisis de su conceptualización, diseño e implementación. Secretaría de Educación, GCBA.
- CHIARA, M. (2017). Entre los programas y los servicios: Las políticas de atención de la salud a través de sus instrumentos Una aplicación al caso argentino (2003-2011). Gestión y Política Pública VolUMen teMático 2017 PP. 191-222
- DANANI, C. (2008): América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. En Ciências Sociais Unisinos, janeiro/abril, Unisinos.
- DANANI, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. Revista Sociedad, num 37, Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires / Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DI PIETRO, S., TÓFALO, A., MEDELA, P., PITTON, E. Y ZANELLI, M. (2018). El proyecto de Jornada Extendida en su primer año de implementación. Estudio sobre sus propósitos, avances y desafíos. Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa del Ministerio de Educación e Innovación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/informe_de_investigacion__jornada_extendida.pdf [Fecha de consulta: noviembre de 2018].
- DUBET, F. (2007). El declive y las mutaciones de la institución. Revista de Antropología Social, vol. 16, 2007, pp. 39-66. Universidad Complutense de Madrid, España.
- ELIAS, N. (1990). La sociedad de los individuos. Ediciones Península: Barcelona
- GENÉ, M. (2019). La rosca política: el oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- HERRERA-KIT. P. y CENTENO, J.P. (2022). El cambio en los instrumentos de política en Colombia. Análisis de los documentos Conpes sociales, 1993-2014. Medellín, enero-abril de 2022: pp. 51-77
- HULL, M. (2012). Documents and Bureaucracy. Annual Review of Anthropology 41, 251–267
- KRICHESKY, M. (coord.) (2010). Políticas de inclusión y gestión educativa en escuelas medias en contextos de alta vulnerabilidad. Relación entre políticas y prácticas. Dirección de Investigación y Estadística, Ministerio de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- LASCOUMES, P. y LE GALÉS, P. (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. R. Pós Ci. Soc. v.9, n.18, jul/dez.

- MERENSON, S (2022). "Un lugar en el mundo que camino". Archivos nativos, imaginación social y autopercepción de clase. En: Estudios Sociológicos, Primero en línea: 01 de nov. de 20222023, 41(122), mayo-ago, 349-378.
- MUZZOPAPPA, E. y VILLALTA, C. (2011). Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. Revista Colombiana de Antropología, 47 (1), 13-42
- NAVARRO, A. (2009). La entrevista: el antes, el durante y el después. En A. Meo y A. Navarro, La voz de los otros. El uso de la entrevista en investigación social. Buenos Aires: Omicron
- SARTHOU, N.F. (2014). Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito. Contribuciones analíticas a partir del caso argentino. Perfiles Educativos, vol. XXXVII, núm. 149, 2015 | IISUE-UNAM
- VECINO, L. (2017) La construcción del nosotros/otros en la escuela secundaria obligatoria, Buenos Aires. URL: <https://www.teseopress.com/laconstrucciondelnosotros>
- VOMMARO, G. y MORRESI, S.D. (2015). "Hagamos equipo". PRO y la construcción de la nueva derecha argentina, Buenos Aires, UNGS.

Documentos

Decreto N° 737-GCBA-01

Decreto N° 919-GCBA-05

Disposición N°068/GCBA/2000

JORNADA EXTENDIDA (2018). Documento Marco - Jornada extendida. Disponible en <https://contenedor-digital.buenosaires.gob.ar/catalogo/jornadaextendida/8320/detalle/6574>

Ley N° 2110/GCBA/06

Ley N°2917/2008

Ley N°418/GCBA/00

Ley N°5049/GCBA

Ley N°709/GCBA/01

Ley N°898/ GCBA/02

Ley Nacional N° 26.150/06

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA ESCUELA SECUNDARIA [PFIES] (2011). Pautas para la elaboración de proyectos y la utilización de módulos institucionales. Ministerio de Educación GCABA.

PROMOTORES DE LA EDUCACIÓN (2017). Informe Anual. Ministerio de Educación GCABA

RED COMUNITARIA DE APOYO ESCOLAR [RCAE] (2018). Funcionamiento y metodología de los centros de apoyo. Ministerio de Educación GCABA, Subsecretaría de Coordinación Pedagógica y Equidad Educativa, Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa.

RED COMUNITARIA DE APOYO ESCOLAR [RCAE] (s/f). Bases para armar un centro de apoyo escolar. Subsecretaría de Equidad Educativa, Ministerio de Educación GCABA.

Resolución N° 1.729/GCBA/06

Resolución N° 1658/GCBA/2016

Resolución N°10661/GCBA/2011

Resolución N°1376/GCBA/2001

Resolución N°1729/GCBA/06

Resolución N°1746/GCBA/2015

Resolución N°341/GCBA/2005

Resolución N°389/GCBA/2006

Resolución N°3919/GCBA/07

Resolución N°4181/GCBA/2014

Resolución N°439/ GCBA/2001

Resolución N°4799/GCBA/2007

Resolución N°5280/GCBA/2019

Resolución N°5808/GCBA/07

Resolución N°6973/GCBA/2010

Resolución N°949/GCBA/2006