



Documentos de la Diniece

RESULTADOS

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA INTEGRAL DE IGUALDAD EDUCATIVA (PIIE)

Realizada entre enero de 2007 y abril de 2008



DINIECE

Dirección Nacional de
Información y Evaluación
de la Calidad Educativa

Secretaría de Educación
Subsecretaría de Planeamiento Educativo



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

AUTORIDADES

Presidenta de la Nación

DRA. CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

Ministro de Educación

PROF. ALBERTO SILEONI

Secretaria de Educación

PROF. MARÍA INÉS ABRILE DE VOLLMER

Subsecretario de
Planeamiento Educativo

LIC. EDUARDO ARAGUNDI

Elaboración:

Área de Investigación y Evaluación de Programas / Coordinadora:

Liliana Pascual

Responsable:

Magdalena Chiara

Relaciones Institucionales y Comunicaciones:

Agustina López

Diseño y Diagramación:

Karina Actis

Juan Pablo Rodríguez

Coralia Vignau

Este documento reseña los resultados del estudio evaluativo del Programa Integral de Igualdad Educativa realizado durante el año 2007 y finalizado en el otoño de 2008.

Dicho estudio fue requerido a la DINIECE por las autoridades del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y por la Coordinación del Programa, con el propósito de conocer los alcances de los esfuerzos invertidos y comprender su dinámica a los efectos de producir ajustes en su implementación.

La coordinación del estudio estuvo a cargo de Nora Gluz y Magdalena Chiara.

Las enunciaciones vertidas en este documento no comprometen la opinión de la DINIECE.

SIGLAS

AP	Asistente Pedagógico
DNGCFD	Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente
DINIECE	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa
IP	Iniciativa Pedagógica
ME	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación
ONE	Operativo Nacional de Evaluación
PAC	Programa de Alfabetización Científica
PIIE	Programa Integral de Igualdad Educativa
PNL	Plan Nacional de Lectura
RA	Relevamiento Anual
SAE	Servicio Alimentario Escolar
VAE	Volver a la Escuela

ÍNDICE

Presentación	5
1. Los desafíos de evaluar el PIIE	7
2. El foco del estudio: el PIIE y la política educativa	9
3. Las preguntas y la metodología de la evaluación	13
4. Los resultados de la evaluación	21
El diseño y la implementación en el nivel nacional	21
Problema focal	21
Los objetivos	21
El PIIE como “apuesta” de política educativa	21
Cobertura	22
Características de las escuelas	22
Iniciativas Pedagógicas	22
Espacios de formación e intercambio	22
Distribución de útiles escolares	22
Relaciones intrasectoriales	22
La gestión en las provincias	25
La puesta en marcha	25
Grafico 1 / Factores que inciden en la configuración de la matriz provincial de gestión del PIIE	27
El PIIE en las agendas gubernamentales provinciales	27
El trabajo territorial	28
Los Asistentes Pedagógicos	29
Las articulaciones interinstitucionales	30
La dinámica escolar	33
El punto de partida de las acciones	33
El PIIE llega a las escuelas	33
Las Iniciativas Pedagógicas	34
Los procesos de formación y capacitación	36
El material didáctico	37
Aportes y limitaciones sobre las prácticas de enseñanza	37
Documentos del estudio	43
Bibliografía	44

PRESENTACIÓN

Este documento es una síntesis de los resultados del estudio evaluativo del Programa Integral de Igualdad Educativa (PIIE) que se lleva a cabo desde el año 2003 en la órbita del Ministerio de Educación de la Nación.

Dicho estudio fue encomendado a la DINIECE por las autoridades del Ministerio y por la Coordinación del Programa, con el propósito de conocer los alcances de los esfuerzos invertidos y comprender su dinámica para producir ajustes en su implementación. Se propuso realizar una revisión crítica del programa en relación a sus principales desarrollos desde su creación a la actualidad, centrándose en el diseño y las estrategias de intervención diseñadas a nivel nacional; la apropiación y resignificación del programa y de los recursos que éste pone a disposición a nivel provincial y de los establecimientos; la viabilidad de las estrategias utilizadas y las mediaciones propuestas para impactar en el fortalecimiento del trabajo pedagógico de las escuelas y del trabajo docente en vistas a mejorar las condiciones para la enseñanza; y el alcance de las intervenciones en el nivel de las escuelas.

Dado el carácter de este documento, no se hacen explícitas definiciones conceptuales ni metodo-

lógicas exhaustivas para lo cual se remite a los informes producidos en el marco del estudio.

Se trata de una síntesis de los aspectos principales del programa, de la propuesta metodológica que animó el estudio y de sus resultados en los distintos planos en que estuvo enfocado.

Con este trabajo, se abre una nueva serie de publicaciones de la DINIECE denominada "Resultados de Evaluaciones". La producción prevista está orientada a los gestores de programas y políticas en educación.

El presente documento consta de una presentación en la que se enuncian los motivos que dieron lugar a la evaluación, un segundo apartado con las coordenadas del programa a evaluar, un tercer apartado en el que se presenta la metodología utilizada en el estudio, o sea un desarrollo de los resultados en los distintos niveles.

En un esfuerzo de formalización, los resultados sistematizan los "nudos críticos" de la gestión y "desafíos a futuro" como aporte al debate. Se espera constituyan una contribución a la reflexión sobre la mejora en el diseño y gestión de políticas educativas.

1. LOS DESAFÍOS DE EVALUAR EL PIIE

La evaluación del PIIE tuvo su origen en una demanda explícita y convergente de los actores directamente involucrados en su diseño y comprometidos en su implementación y sus resultados: el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, la Subsecretaría de Educación y la Coordinación Nacional del PIIE.

Dicha demanda fue planteada a la DINIECE cuyo rol en el PIIE es monitorear y evaluar sus avances e impactos. Esta conceptualización acerca de la articulación del programa con la estructura ministerial expresa la preocupación por la transversalidad de su gestión.

Situada en un alto nivel de decisión, el requerimiento buscaba someter a crítica las hipótesis que orientaron el diseño original del programa, conocer sus avances, a la vez que detectar los nudos críticos en torno a los cuales producir modificaciones.

El efecto combinado entre los atributos básicos del programa y el alto nivel decisorio que demandaba la evaluación, impuso distintos desafíos a la estrategia a adoptar.

Un primer desafío tuvo que ver con la necesidad de realizar una reconstrucción que diera cuenta de la apuesta política que el programa había significado: el esfuerzo por refundar la presencia del Estado Nacional en las escuelas primarias, por una parte; y la distancia con los rasgos que caracterizaron el paradigma de las políticas focalizadas compensa-

torias inscripto en el debate que -- desde algunas perspectivas -- condujo a un desplazamiento del trabajo propiamente pedagógico en las escuelas hacia la preeminencia de las acciones asistenciales por la otra.

En segundo lugar, aportar conocimiento significativo acerca de las tensiones que se introducen en la gestión de un programa nacional en un contexto federal posterior a las tendencias descentralizadoras que primaron en la política pública en toda la región.

Aún reconociendo que el tiempo transcurrido entre su puesta en marcha (2003) y el momento en que se produjo el estudio (2007) era limitado, el tercer desafío tuvo que ver con detectar indicadores de avance en las distintas dimensiones en que el PIIE buscaba generar transformaciones en las escuelas.

Por último, otro desafío tenía que ver con dar cuenta de la complejidad de un programa que buscó intervenir en lo que denominaba las "condiciones de enseñanza".

Teniendo como punto de partida estos múltiples desafíos, la discusión "paso a paso" con el equipo a cargo -- tanto del diseño del estudio como de los resultados que fueron generándose en el contexto de la evaluación --, constituyó un factor "clave" para la estrategia adoptada a los efectos de ajustar la metodología y los instrumentos a la necesidad de responder las preguntas que desde la gestión del PIIE se planteaban.



2. EL FOCO DEL ESTUDIO: EL PIIE Y LA POLÍTICA EDUCATIVA

El Programa Integral para la Igualdad Educativa tiene su **origen** en el año 2003, en el marco de un conjunto de intercambios entre decisores en el nivel nacional. En ese momento, se definieron los criterios que guiarían el programa y se institucionalizan formalmente en el mes de marzo de 2004 (Resolución Ministerial Nro 316/04).

Dependiendo entonces de la Secretaría de Educación, el PIIE se articuló en forma transversal con tres Direcciones Nacionales, Formación Docente y Gestión Curricular, Programas Compensatorios e Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

El programa se funda en la preocupación compartida por la gestión ministerial por dar respuesta al impacto que en la escolarización tiene el acelerado proceso de empobrecimiento, sufrido por amplios sectores de la población en el contexto de crisis social desatada a partir del 2001. Desde esta perspectiva, busca posicionarse desde el punto de vista político como un programa orientado a contribuir a la "justicia social" en el plano educativo, ga-

rantizando la igualdad en el proceso de distribución de bienes "materiales" y "simbólicos" generando políticas inclusivas que fortalezcan el pleno ejercicio del derecho a la educación.

El programa construye como **problema focal** de la intervención las deterioradas condiciones de enseñanza en escuelas que atienden a sectores vulnerables. Sin descartar la importancia de mejorar la apropiación de saberes en los estudiantes más afectados por la crisis social, conciben que los efectos en el rendimiento de los alumnos se visibilizan en un mediano plazo, estando a su vez mediados por las denominadas "condiciones de enseñanza".

Problema Focal

Deterioro en las condiciones de enseñanza en escuelas que atienden a sectores vulnerables.

→ OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PIIE:

- Implementar acciones pedagógicas y comunitarias que apunten al fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- Acompañar y apoyar el desarrollo de iniciativas pedagógicas escolares en cuanto espacios de acción y reflexión de las propuestas de enseñanza institucionales y de aula.
- Fortalecer el lugar central de la enseñanza a través de propuestas de profesionalización docente.
- Promover acciones educativas vinculadas con el entorno escolar para la conformación de comunidades de aprendizaje.
- Diseñar e implementar redes interinstitucionales e intersectoriales y desarrollar estrategias de atención e inclusión de los niños que están fuera de la escuela.

PIIE (s/f); "Documento Base".

Su **objetivo general** es "el fortalecimiento de instituciones educativas urbanas primarias, de EGB 1 y 2 que atienden a la población de niños en situación de mayor vulnerabilidad social en todo el territorio del país" (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, PIIE s/f. Apoyo a las Iniciativas Pedagógicas Escolares. P. 7).

Tal como están enunciados en los documentos del programa, se trata de objetivos intermedios o instrumentales que operan sobre variables también "intermedias" que conforman el campo de las denominadas "condiciones de enseñanza".

→ CONDICIONES DE ENSEÑANZA:

- Refiere a aquellos factores que configuran el soporte de la organización de las tareas de enseñanza; restituyendo la responsabilidad que le compete a las políticas educativas en tanto soporte de los procesos de enseñanza y, por su intermediación, del proceso de aprendizaje de los estudiantes.
- Se trata de concebir la enseñanza en el marco de una amplia red institucional y no como una relación cara a cara. Esta posición implica pensar la enseñanza como un problema político, cuyas condiciones prácticas implican tanto los aspectos materiales como los saberes necesarios para generar prácticas.

La **población objetivo del PIIE** son los alumnos de escuelas primaria urbanas¹ en las que se concentran situaciones de vulnerabilidad social; su inclusión en el programa se opera por vía institucional, o sea, mediada a través de las escuelas y sus agentes.

En tanto se propone como un programa de fortalecimiento institucional, aunque no estén explícitamente presentes en los documentos del programa, puede deducirse de sus líneas de acción como **beneficiarios indirectos** a los directivos, supervisores y docentes de las escuelas primarias.

Las provincias seleccionan a las instituciones a incorporar bajo programa en función de un "n" asig-

nado a cada una de ellas; esta cantidad se establece a partir de una fórmula polinómica acordada para la distribución de recursos en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación (Res. 177/02). Los criterios propuestos a las provincias por el Programa para seleccionar a las escuelas a incorporar fueron:

- a. la proporción de estudiantes con familias en situación de vulnerabilidad social y
- b. que sean instituciones con una matrícula superior a los 300 alumnos.

Fuente: Elaboración propia con base a documentos del PIIE.

¹ Al momento de la formulación en tanto estaba vigente la Ley Federal de Educación, se identificaban como de EGB1 y 2.

Tabla 1: Líneas de trabajo, acciones y recursos del PIIE		
Línea de Trabajo	Acciones que involucra	Recursos que aporta a las escuelas
1. Apoyo a las iniciativas pedagógicas (IP) escolares	Promover que las escuelas elaboren una iniciativa pedagógica a través de la cual estimular la creación de situaciones pedagógicas que amplíen, fortalezcan y complementen los procesos de enseñanza en las escuelas	Acompañamiento pedagógico Apoyo financiero (\$5000 p/escuelas) Espacios de formación con especialistas
2. Apoyo al ejercicio profesional docente	Espacios de intercambio y Formación Docente (regional, interregional, provincial e interprovincial), para equipos jurisdiccionales del PIIE y directivos de escuelas bajo programa. En algunos casos involucra docentes	Documentos pedagógicos y recursos didácticos. Viáticos y transporte para los participantes. Producción de materiales
3. Fortalecer el vínculo con la comunidad	Acciones Educativas Comunitarias. Construcción de redes interescolares e intersectoriales. Acciones referidas a la inclusión escolar	Apoyo al desarrollo de acciones en esta línea
4. Proveer de recursos materiales	Entrega de libros de Primaria / EGB1 y EGB-2Biblioteca escolar. Gabinetes informáticos. Reserva de guardapolvos. Provisión de útiles escolares	Equipamiento informático + software / Libros / Guardapolvos. Subsidio para útiles escolares.
5. Mejorar la infraestructura.	Construcción, adecuación y mejoramiento de las salas de informática	Recursos para refuncionalización de infraestructura.

La **gestión es desconcentrada** en las provincias. Las intervenciones del equipo central del programa se dirigen fundamentalmente al nivel provincial y a los Equipos Jurisdiccionales que en ellas se conforman. La gestión del programa en las provincias se materializa a través de la creación de los **Equipos Jurisdiccionales**, encargados de su implementación en el territorio.

Cada equipo está conformado por un Referente Jurisdiccional, responsable de un equipo de Asistentes Pedagógicos (AP), con un número variable en función de las escuelas involucradas y las distancias entre las mismas, que configuran en su conjunto la coordinación provincial del PIIE.

La tarea central de los **Asistentes Pedagógicos** consiste en “acompañar” a las escuelas en el desarrollo de las tareas pedagógicas que promueve el programa. Entre sus acciones, el programa destaca:

- a. El acompañamiento en el diseño, implementación y seguimiento de las Iniciativas Pedagógicas.
- b. La promoción de instancias de capacitación.
- c. El diseño de acciones pedagógico comunitarias



SERIE RESULTADOS DE EVALUACIONES DE LA DINIECE

12

3. LAS PREGUNTAS Y LA METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

Tal como sucede en este tipo de estudios, la evaluación del PIIE supuso una reflexión sistemática acerca de la acción del programa. Esa reflexión no se dio en el vacío sino en el contexto de las relaciones entre los actores de su gestión y de la política educativa en la cual se inscribe.

La formulación de las preguntas constituye un momento crucial del diseño del estudio evaluativo y comprende un trabajo crítico del equipo a cargo de la evaluación que debe considerar las siguientes cuestiones: las necesidades y motivaciones que dieron lugar al requerimiento; el estado del arte respecto de la problemática en la que se inscribe el estudio; el momento del desarrollo del programa en que la evaluación tendrá lugar; y la mirada de

otros actores vinculados con la implementación del programa y sus preocupaciones.

Reuniones y encuentros de trabajo con decisores/solicitantes de la evaluación, entrevistas en profundidad y conversaciones con actores vinculados con el programa, la consulta a periódicos locales y a resultados de investigaciones académicas en distintos campos, fueron algunas de las instancias en las cuales se modelaron los interrogantes que organizaron esta investigación.

En tanto construcción institucional, la definición de las preguntas puso en diálogo las motivaciones de la gestión con los avances en el campo académico.

→ LAS PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN:

- **Acerca de la conceptualización y el diseño**

¿Cuál es el problema que da lugar a la creación del programa? ¿Cuál es la teoría del cambio que supone el programa? ¿Cuáles son las razones por las cuales se adopta el diseño institucional del programa?

- **Acerca de la implementación**

¿Cuáles fueron las estrategias adoptadas para llevar a cabo los cambios propuestos por el programa en cada uno de los niveles? ¿Cuáles son las modalidades de gestión del PIIE en el nivel provincial? ¿Cómo han incidido las diferentes configuraciones provinciales en el desarrollo del programa en cada jurisdicción? ¿Cuáles han sido los modos típicos de constitución de los equipos técnicos provinciales en tanto dispositivo de articulación entre la gestión nacional, la gestión provincial y las escuelas?

- **Acerca de los resultados**

¿Cuáles han sido los resultados de las intervenciones desarrolladas por el programa en el nivel de las escuelas? ¿Cuáles son las valoraciones de los actores y las transformaciones de las prácticas en el trabajo docente? ¿Cuáles son las valoraciones de los actores respecto del impacto en las condiciones de enseñanza de las diferentes líneas de acción del PIIE? ¿Cómo se expresan en prácticas locales de enseñanza los principios de confianza, transmisión e igualdad que motorizan el diseño de las estrategias del Programa?

→ **OBJETIVOS DEL ESTUDIO EVALUATIVO DEL PIIE:**

■ **Objetivo general**

Analizar los aspectos críticos y las potencialidades del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación para fortalecer las condiciones de enseñanza en las escuelas primarias que atienden a los sectores más vulnerables.

■ **Objetivo específicos**

OE1. Analizar las orientaciones y teoría que sustenta el programa así como las principales estrategias implementadas por el Nivel Central para el desarrollo del PIIE en las provincias.

OE2. Analizar comparativamente el alcance de las acciones desarrolladas por el programa en una muestra representativa de escuelas a nivel nacional bajo programa y una muestra representativa de escuelas no PIIE con características similares a las escuelas bajo programa, en relación a un conjunto de variables pertinentes.

OE3. Analizar las modalidades particulares de gestión del PIIE en el nivel provincial, indagando en los atributos de las distintas matrices institucionales desde y sobre las cuales el programa se implementa.

OE4. Reconstruir los modos típicos de construcción / configuración de los equipos técnicos provinciales (“Referente” y “Asistente Técnico”) como dispositivo de articulación entre la gestión nacional, la gestión provincial y las escuelas.

OE5. Comprender las potencialidades y limitaciones de las diversas conformaciones de los equipos provinciales y sus transformaciones a lo largo de la historia del programa, para dinamizar el uso de los “recursos materiales y simbólicos” que el programa pone a disposición en el nivel de las escuelas.

OE6. Reconstruir las representaciones y las valoraciones contextualizadas de los distintos actores implicados sobre las principales líneas de acción del programa y sobre su impacto diferencial en el fortalecimiento de las condiciones de enseñanza.

OE7. Analizar el impacto del programa sobre las condiciones de enseñanza, en prácticas educativas locales.

Para llevar adelante los objetivos se propuso un diseño que abordó tres ámbitos del desarrollo del PIIE excluyendo de este estudio el ámbito de la eficiencia.

- **Conceptualización y diseño:** buscó proporcionar información sobre el problema del que se ocupa el programa, sobre el proceso de formulación y diseño y sobre la racionalidad intrínseca del mismo, es decir, hasta qué punto su diseño sirve a sus objetivos.
- **Implementación:** consistió en la valoración sistemática y periódica de la cobertura del programa, es decir, hasta qué punto el programa está alcanzando a la población a la que se dirige y los modos a través de los cuales se llevan adelante las acciones previstas.
- **Resultados:** la evaluación de eficacia o impacto examinó la medida en que el programa produce un cambio en la dirección deseada.

A los efectos de esta evaluación se identificaron tres **niveles de análisis:** nacional, provincial y del establecimiento.

Las **unidades de análisis** para cada nivel fueron las siguientes:

- I. **nivel nacional:** coordinador y responsables del PIIE; funcionarios/as a cargo de direcciones sustantivas y funcionarios/as a cargo de Programas en el Ministerio de Educación.
- II. **nivel provincial:** Directores/as de Primaria, Referente de programa, Referentes de programas relevantes con los que articule el PIIE; asistentes pedagógicos; supervisores; fuentes secundarias (estadística educativa; documentos de iniciativas pedagógicas, informes provinciales; datos presupuestarios; producciones para la comunicación).
- III. **nivel del establecimiento:** directivos de los establecimientos, docentes, bibliotecarios, producciones institucionales y producciones de los estudiantes.

Tabla 1: Organización del Estudio Evaluativo PIIE

Tipo de evaluación	Momento	Nivel de análisis
Evaluación de diseño y de implementación.	1. La puesta en marcha e implementación del programa y su contexto	Nacional
Evaluación de eficacia o impacto.	2. El alcance de las acciones PIIE en las escuelas desde la perspectiva de los actores institucionales	Establecimiento
Evaluación de implementación.	3. Análisis de la apropiación jurisdiccional del programa y la conformación y dinámica de trabajo de los equipos jurisdiccionales.	Provincial
Evaluación de eficacia o impacto.	4. Modos de apropiación del programa desde un conjunto de instituciones escolares seleccionadas	Establecimiento

MOMENTO 1:

LA PUESTA EN MARCHA E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA Y SU CONTEXTO

Este momento implicó una aproximación a los modos como el programa construyó una estrategia federal para intervenir desde el ámbito nacional en el fortalecimiento de la escuela y del trabajo docente.

La metodología adoptada comprendió la reconstrucción del problema sobre el cual se propuso intervenir el programa y el punto de partida

de las intervenciones; la caracterización con base a fuentes secundarias disponibles del punto de partida en los establecimientos bajo programa; la sistematización del proceso de reformulación a lo largo de su historia y las estrategias desplegadas; una reconstrucción de la trama de recursos comprometidos y la caracterización de la estrategia de inter e intrasectorialidad.

→ MOMENTO 1:

■ Técnicas:

- ♦ Entrevistas en profundidad.
- ♦ Análisis documental.
- ♦ Análisis de estadística educativa.

■ Universo de análisis:

- ♦ Las acciones del programa a nivel nacional y en sus articulaciones intra sectoriales e intersectoriales.

■ Dimensiones:

- ♦ Problema y teoría del cambio.
- ♦ Las intervenciones.
- ♦ Recursos.
- ♦ Organización del equipo e inserción en el Ministerio de Educación.
- ♦ Articulaciones con otros programas nacionales.
- ♦ Estrategias.

■ Muestra:

- ♦ Responsables del programa.
- ♦ Responsables de otros programas con que el PIIE articula.
- ♦ Funcionarios de línea.

MOMENTO 2:

APRECIACIONES SOBRE LA LLEGADA DE LOS RECURSOS DEL PIIE A LAS ESCUELAS

En este momento, se identificaron un conjunto de operaciones relevantes a ser observadas para cada una de las líneas de acción y se diseñó una encuesta cerrada a nivel de los establecimientos. Dicha encuesta apuntó a describir la cobertura y alcance de las acciones desarrolladas por el programa en un conjunto de escuelas seleccionadas por cada jurisdicción.

Se trabajó con una muestra de establecimientos bajo programa y una muestra de las mismas características de escuelas no cubiertas por el PIIE consi-

deradas en este estudio como “grupo de control”. La muestra fue representativa de las 24 provincias, estratificada según matrícula y nivel de vulnerabilidad. Con relación al tamaño muestral, se determinó un “n” de 746 establecimientos (mitad para escuelas bajo PIIE y la otra mitad para escuelas consideradas “control”).

Se aplicó una encuesta con formulario cerrado a los directivos de la muestra en la que se indagaron las dimensiones que condicionan el trabajo pedagógico del docente.

→ MOMENTO 2:

■ Técnicas:

- ◆ Encuesta muestral con preguntas cerradas.
- ◆ Relevamiento de documentos de proyectos e iniciativas.

■ Universo de análisis:

- ◆ Establecimientos del subsector público que atienden a población en situación más vulnerable Primario.

■ Dimensiones:

- ◆ Datos básicos del establecimiento.
- ◆ Perfil de la población que asiste.
- ◆ Datos básicos del directivo entrevistado.
- ◆ Entorno de la escuela.
- ◆ Infraestructura y equipamiento.
- ◆ Organización Escolar y relaciones con otros programas.
- ◆ Iniciativas de desarrollo institucional y pedagógico.
- ◆ Ingreso al programa e implementación (solo bajo PIIE).
- ◆ Equipamiento informático, conectividad y sus usos.

■ Muestra:

- ◆ Muestra nacional representativa de establecimientos 746 escuelas total.

MOMENTO 3:

ANÁLISIS DE LA APROPIACIÓN JURISDICCIONAL DEL PROGRAMA Y LA CONFORMACIÓN Y DINÁMICA DE TRABAJO DE LOS EQUIPOS JURISDICCIONALES

Esta etapa supuso una aproximación cualitativa (entrevistas y análisis documental y de fuentes secundarias) desde 6 estudios de casos provinciales a partir de una muestra intencional con impacto regional; poniendo el énfasis en el análisis institucional para el estudio de la implementación de políticas. El propósito fue caracterizar las matrices institucionales² y su incidencia en la implementación local del programa.

Las unidades de análisis recuperaron distintas perspectivas de la implementación del programa en el nivel provincial a través de entrevistas en profundidad. Adicionalmente, se trianguló información

con informes provinciales; producciones para la comunicación desde la política provincial. Asimismo, se incluyó información sobre el contexto social y educativo de cada jurisdicción.

El esfuerzo estuvo puesto en dar cuenta del modo en que cada provincia integra a su propia política educativa los lineamientos nacionales, los modos como los adecua a las realidades provinciales y la capacidad de los dispositivos diseñados a nivel nacional para adaptarse a la configuración federal del sistema educativo y producir los efectos deseados en el nivel provincial y de los establecimientos bajo programa.

→ MOMENTO 3:

■ Técnicas:

- ◆ Entrevistas en profundidad.
- ◆ Análisis de material documental.

■ Universo de análisis:

- ◆ 24 jurisdicciones del sistema educativo nacional.

■ Dimensiones:

- ◆ Localización del programa en el organigrama administrativo.
- ◆ Conformación del equipo.
- ◆ Dinámica de trabajo al interior del Ministerio.
- ◆ Dinámica de trabajo con las escuelas.

■ Muestra:

- ◆ Muestra intencional de 6 provincias.
- ◆ Criterio: matriz institucional de implementación.
- ◆ Casos regionales: Tucumán (NOA); Corrientes (NEA); Mendoza (Cuyo); Río Negro (Sur); Entre Ríos y Buenos Aires (Centro).

² Este concepto refiere a la trama de reglas de juego (formales e informales) que marca la interacción política de los actores comprometidos (directa o indirectamente) en la puesta en marcha e implementación de un programa en el espacio público en una determinada jurisdicción.

MOMENTO 4:

ESTUDIO EN PROFUNDIDAD EN INSTITUCIONES ESCOLARES SELECCIONADAS

En esta etapa final, el estudio se centró en el modo en que distintas matrices institucionales inciden en el trabajo escolar. Se desarrolló a través de un estudio de casos en una muestra intencional de seis escuelas en cada una de las seis jurisdicciones provinciales seleccionadas.

En cada institución se desarrolló un análisis sis-

temático de alguna/s dimensiones del programa, dando cuenta de las características de su implementación, la direccionalidad y sustentabilidad de los cambios propuestos y logrados respecto del/ la dimensión del programa seleccionado. Se llevaron a cabo entrevistas en profundidad, registros fotográficos y relevamiento de material documental de las IP y las producciones estudiantiles (cuadernos).

→ MOMENTO 4:

■ Técnicas:

- ♦ Entrevistas en profundidad
- ♦ Análisis de material documental del establecimiento
- ♦ Análisis de producciones de los estudiantes y situaciones escolares clave (planificación, carteleras, etc).

■ Universo de análisis:

- ♦ Primeras 1099 escuelas bajo programa

■ Dimensiones:

- ♦ Pedagógico Institucional (trabajo colectivo, coherencia pedagógica inter grados)
- ♦ Socio-cultural: representaciones sobre las capacidades de aprender de los estudiantes, representaciones sobre las familias, mirada sobre lo pedagógico
- ♦ Pedagógico didáctica: prácticas de enseñanza,
- ♦ Desempeño de los estudiantes

■ Muestra:

- ♦ Muestra teórica de 6 escuelas en cada una de las 6 provincias:
- ♦ Criterio de selección de establecimientos: matrícula y distancia de la ciudad capital



4. LOS RESULTADOS:

EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN EN EL NIVEL NACIONAL

■ Problema focal

El programa construye como **problema focal** de la intervención “las deterioradas condiciones de enseñanza en escuelas que atienden a sectores vulnerables” y, en consecuencia, se propone mejorarlas en su dimensión material y simbólica, fortaleciendo así su misión institucional.

Una de las cuestiones más significativas de la teoría que sustenta el programa es la amplitud y extensión del problema. El campo temático que constituye el punto de partida del diseño del programa, encuentra dificultades para avanzar hacia la definición de uno o más problema/s focal/es que posibiliten evaluar los cambios en el problema que dio origen a las intervenciones.

En tanto programa, se arraiga en los lineamientos de política definidos como “de igualdad” y se propone intervenir sobre aquellos factores que interfieren en su ejercicio a través del deterioro de la oferta escolar, así como en el apoyo a las poblaciones más vulnerables.

En este contexto, es más clara la definición de “a quiénes atender” y “en qué dimensiones habría que intervenir”, que cuáles son las expresiones del problema que indicarían su mejora, reducción o desaparición.

■ Los objetivos

El modo adoptado para la gestión es la “organización por programa”; en cuyo contexto la enunciación de los objetivos es una de las definiciones más críticas del diseño.

En esta línea se presentan las siguientes observaciones que resultan del estudio:

- I. Aunque parecen operar con eficacia para orientar la política pública y haber sido valiosos en el momento de puesta en marcha, presentan superposiciones en algunos aspectos y resultan algo imprecisos en otros.
- II. Su reformulación debería discriminar los resultados que se busca alcanzar, una vez fina-

lizado el programa, de las acciones previstas en el programa a través de las cuales ese proceso tiene lugar. Sería conveniente avanzar en precisiones mayores que faciliten un monitoreo efectivo y comparable de los avances en la atenuación o eliminación del problema que da origen a la intervención.

- III. Si bien se trata de objetivos intermedios que operan sobre los factores institucionales, es importante establecer hipótesis que pongan en relación a estos factores con las necesidades y problemas existentes en el colectivo al cual se está orientando la escuela, los alumnos del nivel primario.

■ El PIIE como “apuesta” de política educativa

Estos nudos críticos en la definición de los objetivos y del problema focal, se vinculan a su posición “bisagra” entre ser un **espacio de aplicación de políticas comunes hacia todo el nivel primario** (vinculado probablemente a la inexistencia de un área de Primaria en el Ministerio hasta ya avanzado el año 2007, cuando ésta se crea³), pero **priorizando simultáneamente a la población en condición de vulnerabilidad**.

Esta condición genera al menos tres tensiones: (a) la tensión entre la pretensión de universalidad y la lógica de gestión focalizada; (b) la tensión entre la cobertura y la intensidad; y (c) la tensión entre la autonomía provincial y la soberanía de la política pública nacional.

■ Las líneas de acción

También derivado de la amplitud en la definición del problema focal, **las líneas de acción** destinadas a mejorar el proceso de enseñanza y el vínculo con la comunidad pueden impactar potencialmente en numerosas dimensiones que hacen al problema sobre el cual pretende intervenir.

³ En la actualidad, es la Dirección de Educación Primaria dependiente de la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente.

Se advierte que la eficacia de muchas de ellas depende del tipo de trabajo institucional que desarrollen las escuelas y de las preocupaciones que se conjuguen en las Iniciativas Pedagógicas.

■ Cobertura

El estudio mostró que el Programa ha ampliado considerablemente su **cobertura**; habiéndose iniciado como un programa de cobertura limitada, al año 2006 alcanza más de la tercera parte de la matrícula de escuelas primarias urbanas de gestión estatal y más de la cuarta parte de los establecimientos de las mismas características.

Se pasó de 1.099 escuelas en el año 2004, a 2.211 en el año 2006, y de 578.053 estudiantes a atender 1.018.406; es decir, se duplicó en términos absolutos la cobertura de instituciones y alumnos bajo Programa.

■ Características de las escuelas

La **inclusión de escuelas en las distintas jurisdicciones** ha seguido los criterios estipulados por el programa en sus orígenes.

Son los establecimientos con más de 300 estudiantes y más de un 50% de su matrícula en condición de vulnerabilidad (población objetivo definida inicialmente por el PIIE), los que en año 2006 estaban cubiertos en más del 50% (1192 escuelas bajo programa vs. otras 1134 aún fuera del PIIE).

■ Iniciativas Pedagógicas

Las **Iniciativas Pedagógicas (IP)** estructuraron la organización del programa y fueron modificadas posteriormente para abarcar la complejidad de lo pedagógico en la escuela.

La modalidad de trabajo por proyecto que inspira el trabajo de las IP y las articulaciones que tienen lugar en su implementación con las formas burocráticas de gestión por servicios, provoca distinto tipo de tensiones: la carencia de espacios institucionales regulares para su desarrollo y la carencia de recursos regulares para el funcionamiento de las escuelas, son un ejemplo de ello.

El análisis de los informes provinciales dio cuenta de ciertas dificultades para asociar "recursos" a "acciones específicas", así como de otras relativas a la formulación de diagnósticos de situación de la problemática de la escuela y al diseño de líneas de acción pertinentes.

■ Espacios de formación e intercambio

Las líneas de trabajo para el apoyo al ejercicio profesional docente a través de los **espacios de formación e intercambio** se proponen garantizar la presencia de orientaciones comunes hacia todo el nivel. Por tal motivo, se desarrollan en articulación con la DNGCFD, cuyos especialistas participan tanto en la discusión de la agenda con el PIIE, como en la provisión de especialistas para las conferencias, paneles y talleres. Se busca de este modo que las acciones de formación PIIE sean acordes a los propósitos y contenidos de la formación de los docentes de la totalidad de las instituciones escolares, estén o no bajo programa.

Otro conjunto de acciones son las desarrolladas por el Programa a través de los Seminarios Nacionales, Regionales e Interjurisdiccionales, con características diversas y potencialidades diferentes en relación al intercambio entre pares.

■ Distribución de útiles escolares

Con relación a la **distribución de útiles escolares**, el análisis por jurisdicción de los promedios por alumno muestra brechas a considerar, ya que en algunos casos los valores por alumno reconocen una diferencia de un 50%.

En este sentido, la tensión entre intensidad y cobertura antes aludida parece ponerse en evidencia muy particularmente en la asignación de este recurso.

■ Relaciones intrasectoriales

Los modos en que se resuelven las **relaciones intrasectoriales** son centrales para el programa tanto en relación a definir las reglas de juego que otorguen coherencia a las intervenciones nacionales y evitar el despliegue de una "pedagogía específica para los pobres", cuanto a conformar una estrategia que permita potenciar los recursos de diversa índole que la Nación transfiere a las provincias.

La articulación supone la existencia de capacidades de gestión en especial de parte del equipo nacional del PIIE. En este sentido, las capacidades esperadas refieren a la dimensión política del concepto, esto es, establecer prioridades, decodificar en la demanda provincial en clave de la estructura técnico-burocrática ministerial, acordar con las distintas jurisdicciones los tiempos de ejecución, entre otras.

En esta dinámica de articulación, el PIIE parece constituirse en la “puerta de ingreso” de las demandas de cada una de las jurisdicciones. Dada esta posición, el equipo nacional del PIIE es un actor muy importante para garantizar la eficacia y la oportunidad de las respuestas.

Se advierte en esta fase del desarrollo del programa una muy débil estructuración de reglas de juego formales con mayor estabilidad que aquellos

acuerdos informales que hacen posible el desarrollo de las distintas líneas de acción, en particular en relación con la gestión de recursos.

Capacidad de Gestión

Refiere a las capacidades que las instituciones despliegan y desarrollan en la implementación de las políticas y programas. Las dimensiones destacadas en este estudio remiten a: la organización interna de los distintos actores y la asignación de funciones, la disponibilidad de recursos físicos y humanos y las capacidades individuales.

→ LOGROS:

- Amplio alcance y consenso respecto de establecer **políticas de igualdad** desde estrategias tendientes a la universalidad.
- El PIIE forjó una cierta **transversalidad** fundada en el propósito de no generar instancias paralelas y autónomas de la estructura ministerial.
- El Programa ha ampliado considerablemente su **cobertura**; habiéndose iniciado como un programa de cobertura limitada, al año 2006 alcanza más de la tercera parte de la matrícula de escuelas primarias urbanas de gestión estatal y más de la cuarta parte de los establecimientos de las mismas características.
- La **inclusión de escuelas en las distintas jurisdicciones** ha seguido los criterios estipulados por el programa en sus orígenes

→ NUDOS CRÍTICOS Y DESAFÍOS:

- El **problema focal** necesita ser especificado para monitorear su atenuación o eliminación a lo largo de la implementación del programa.
- Dados los cambios que se produjeron en la organización de la política educativa, es necesario **actualizar las apuestas del programa** a las nuevas coordenadas legislativas (Ley de Educación Nacional) e institucionales (existencia de un área de primaria en el ministerio).
- Las **líneas de acción** destinadas a mejorar el proceso de enseñanza y el vínculo con la comunidad pueden impactar potencialmente en numerosas dimensiones que hacen al problema sobre el cual pretende intervenir, aunque muchas de ellas dependen del tipo de trabajo institucional que desarrollen las escuelas y las preocupaciones que se conjuguen en las Iniciativas Pedagógicas.
- Se advierte acerca de la necesidad de formalizar las **articulaciones intrasectoriales** a los efectos de darle mayor estabilidad a aquellos acuerdos informales que hacen posible el desarrollo de las distintas líneas de acción, en particular en relación con la gestión de recursos. El papel de “puerta de ingreso” de las demandas provinciales que asume el PIIE parece ser una oportunidad a considerar desde el conjunto de la política ministerial.

EN LA GESTIÓN EN LAS PROVINCIAS

■ La puesta en marcha

La puesta en marcha del programa en las provincias reconoce trayectorias particulares según los puntos de partida.

El PIIE no exigía de las provincias otra contraparte que la necesaria para el funcionamiento del equipo; en consecuencia, en el momento de puesta en marcha, los recursos políticos fueron aquellos que particularmente se pusieron en juego. La difusión del programa frente a la ciudadanía y los docentes, el ejercicio de la autoridad formal para habilitar la difusión en las escuelas, el liderazgo y la autoridad informal para garantizar los arreglos necesarios para hacer posible el inicio del programa y la habilidad para negociar con las demás áreas de la estructura provincial, argumentar en relación a las políticas anteriores y comunicar sus beneficios, son ejemplos del tipo de **recursos críticos** puestos en juego en el momento fundacional del programa en cada jurisdicción.

El énfasis puesto desde el nivel nacional en la construcción de acuerdos políticos dio como resultado -- en la mayor parte de los casos -- que el programa se situara en sus inicios en los más altos niveles de responsabilidad al interior de la gestión provincial; o que esta centralidad se diera por los vínculos personales entre quien asumiera el cargo de referente y el staff político educativo provincial.

Matriz institucional

Este concepto refiere a la trama de reglas de juego (formales e informales) que marca la interacción política de los actores comprometidos (directa o indirectamente) en la puesta en marcha e implementación de un programa en el espacio público en una determinada jurisdicción.

Los recursos presupuestarios disponibles en la provincia y la vulnerabilidad de la población son dos factores que van a marcar diferencias en los casos provinciales analizados. Las variaciones en los niveles de vulnerabilidad se verán expresadas a su vez en valores diferentes en los porcentajes de cobertura y, en consecuencia, en el significado que el PIIE tendrá para la política provincial. Por otra parte, los recursos presupuestarios provinciales disponibles y el desarrollo relativo de las tecno-burocracias ministeriales parecen marcar a su vez diferencias en relación a la capacidad de apropiación del programa vía la adecuación a las problemáticas y líneas de política propias por parte de los organismos provinciales.

El énfasis puesto desde el nivel nacional en la construcción de acuerdos políticos dio como resultado -- en la mayor parte de los casos -- que el programa se situara en sus inicios en los más altos niveles de responsabilidad política al interior de la gestión provincial.

Avanzando hacia la etapa de la implementación, se suman los recursos técnico-administrativos, en particular aquellos derivados del mandato legal del organismo responsable, del modo de organización de la estructura ministerial (bicéfala o única) y de la expertise burocrática -- en particular en relación a la gestión de recursos financieros y al manejo de la información. Cabe destacar que los recursos políticos y los técnico-administrativos se retroalimentan entre sí, tanto positiva como negativamente.

En este momento, los factores que parecen haber facilitado la gestión del PIIE fueron:

- La situación resultante de la aplicación de las reformas de la década pasada. En algunos casos, el PIIE entronca con procesos de reestructuración del sistema educativo post reforma y opera fortaleciendo los ejes de la identidad de primaria; en otros casos converge con los argumentos tendientes a gestar políticas universales hacia el nivel.
- La existencia de programas provinciales anteriores orientados a mejorar las condiciones

de enseñanza o aquellos que, más centrados discursivamente en el aprendizaje, operan sobre las condiciones de enseñanza.

- La presencia de equipos técnicos profesionalizados y reconocidos en la provincia.
- La posibilidad de movilizar distinto tipo de recursos técnico administrativos desde la escena provincial que permiten la operación del programa y hacen posible potenciar el recurso disponible para la contratación de los Asistentes Pedagógicos.
- La inserción en las áreas sustantivas (Direcciones de nivel) facilitó la articulación con la política provincial (en aquellos casos en que la matriz de intervenciones es compleja y complementaria), a la vez viabilizó en la totalidad de los casos la sintonía con las mediaciones de línea (supervisiones y/o inspecciones) que hacen posible la llegada a las escuelas.
- El diseño de estrategias de trabajo con el nivel de supervisión para su involucramiento en el programa y su apoyo en tareas de acompañamiento pedagógico o resolución de cuestiones operativas a nivel de las instituciones escolares.

Aunque en una dimensión propia de la estrategia nacional, se destaca:

- La relación próxima con la Coordinación del programa y el equipo nacional y su capacidad de actuación para movilizar recursos (particularmente políticos e ideológicos) así como para destrabar situaciones críticas propias de la puesta en marcha e implementación del programa en la provincia.
- Los seminarios organizados por el equipo nacional como espacios de validación, profundización y revisión de las acciones del programa. Se advierte en los distintos casos, que son de utilidad en tanto realimentan la implementación.

Desde esta perspectiva, la gestión desde el nivel nacional parece haber combinado recursos técnicos y recursos políticos, actuando de manera virtuosa para hacer posible la puesta en marcha del PIIE en tiempos cortos en todo el territorio nacional y en un contexto político de alta complejidad como fue la salida de la crisis.

GRÁFICO 1:

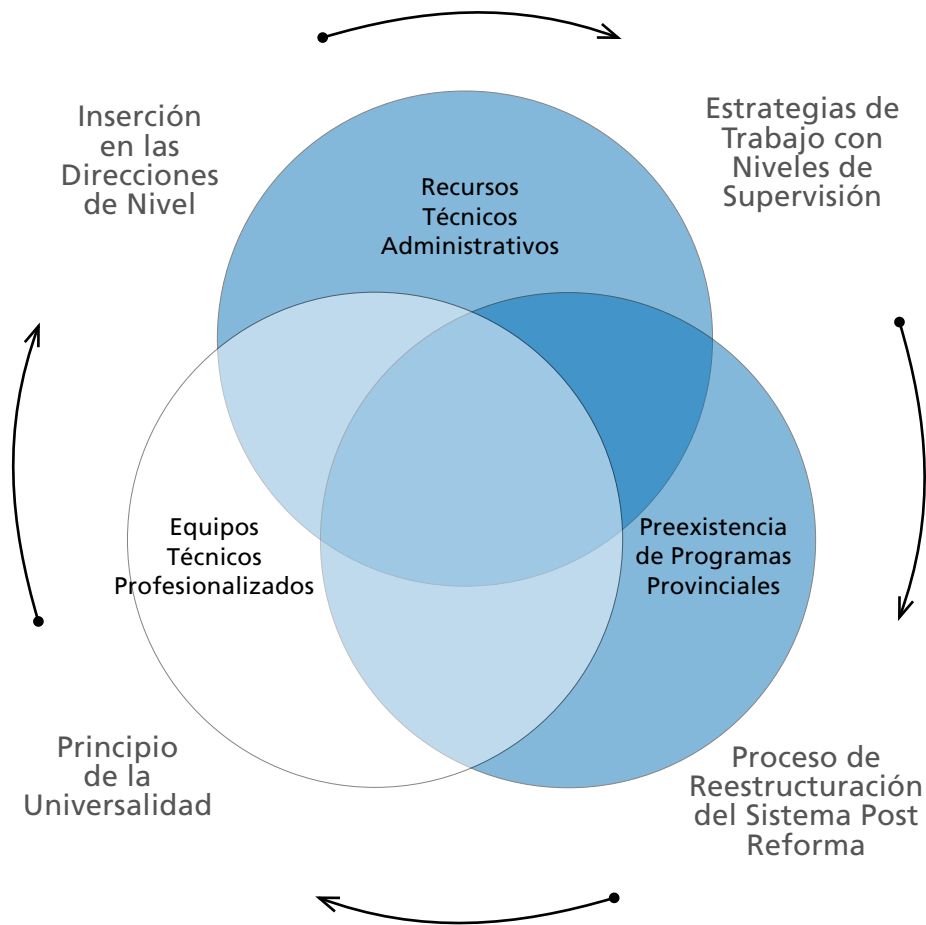


GRÁFICO 1 / Factores que inciden en la configuración de la matriz provincial de gestión del PIIE

■ El PIIE en las agendas gubernamentales provinciales

Los estudios de caso ponen en evidencia la relevancia de la articulación interjurisdiccional en la política educativa que se manifiesta de distinto modo: incidencia, adaptación y reelaboración. En cualquiera de las alternativas es relevante el peso que tienen, en este contexto de gestión, los **recursos materiales** (equipamiento / infraestructura / financieros disponibles) para dinamizar esta “puesta en línea” de los objetivos de políticas.

Se destaca la sintonía dominante entre los planteos que sustenta el PIIE y las **agendas gubernamentales provinciales**. Sin embargo, y consideran-

do esta convergencia como punto de partida más o menos uniforme en torno al principio de la igualdad y la necesidad de reforzar los aspectos pedagógicos por sobre los asistenciales en las escuelas, aparecen énfasis particulares que van configurando diferentes niveles de autonomía.

En el plano de las estrategias, los aportes del PIIE se integran al conjunto de la política educativa provincial combinando otros programas (financiados por cada una de las jurisdicciones) para garantizar la ampliación de su cobertura o para fortalecer las actuaciones previstas para llegar al nivel de las escuelas.

Otro aspecto que marca diferencias, tiene que ver con el alcance que le confieren a los resultados

en las condiciones de enseñanza. Aquí se dibujan también dos orientaciones:

- aquellas que se encuentran en sintonía casi plena con el programa;
- otras visiones institucionales complejizan la mirada tomando alguna distancia de su eficacia y planteando la necesidad de poner en el centro la mejora de los procesos de enseñanza de modo de poder ver resultados en el rendimiento de niños y niñas.

Debe destacarse que la preocupación por el rendimiento de los niños y niñas es el emergente más concreto de las preocupaciones entre los actores gubernamentales provinciales, incluso en aquellas situaciones en las que se plantean convergencias explícitas con el PIIE.

El interés manifiesto en estas cuestiones pone de relieve la necesidad de avanzar en la definición del problema focal en términos ya no sólo de las condiciones de enseñanza sino también en relación a las estrategias didácticas concretas para el trabajo en el aula y el tipo de aprendizajes que las distintas estrategias promueven.

Los estudios de caso ponen en evidencia la relevancia de la articulación interjurisdiccional en la política educativa que se manifiesta de distinto modo: incidencia, adaptación y reelaboración.

■ El trabajo territorial

Las estrategias provinciales en relación a las escuelas constituyen un nudo crítico de la sustentabilidad de las acciones y del fortalecimiento del dispositivo de acompañamiento a las escuelas como eje del fortalecimiento de las condiciones de enseñanza.

La tensión entre focalización de la intervención y universalidad de la política ha extremado el límite de **aprovechamiento del recurso al Asistente Pedagógico (AP)** a partir de la extensión de la cobertura, generando el riesgo de diluir el pretendido anclaje territorial del programa. En este punto, el desafío de los próximos tiempos es cómo fortalecer el alcance territorial de las acciones con los recursos

corrientes del sector educación.

Esta cuestión se torna crucial en particular a medida que el programa avanza en cobertura y pone en evidencia las limitaciones de una estructura ad hoc (la de los AP) para garantizar no sólo la “llegada” del programa a las escuelas, sino – muy particularmente – el desarrollo y sostenimiento de las transformaciones previstas en ese nivel.

En otro plano de cuestiones, la tensión entre la soberanía de la política nacional y la autonomía provincial se incrementa a medida que se desarrolla el programa teniendo como punto máximo de expresión el proceso de selección de escuelas. Allí se tensionan los diagnósticos agregados nacionales con las particularidades regionales y el conocimiento de terreno, que no debe ser soslayado a la hora de definir las intervenciones en cada provincia. Esta cuestión marca un delicado equilibrio entre la gravitación de una política nacional común y las condiciones particulares de cada jurisdicción que deberán ser procesadas permanentemente si lo que se pretende es intervenir en los puntos más críticos de la educación en cada jurisdicción.

La tensión entre focalización de la intervención y universalidad de la política ha extremado el límite de aprovechamiento del recurso Asistente Pedagógico (AP) a partir de la extensión de la cobertura, generando el riesgo de diluir el pretendido anclaje territorial del programa.

Al menos desde los casos estudiados, no parece haber habido diferencias en la aplicación de los criterios establecidos por el programa para seleccionar las escuelas que irían ingresando al mismo.

Cabe destacar que la situación de “estar o no bajo programa” define una frontera entre los establecimientos que resulta conflictiva para el conjunto de los casos estudiados, aunque cada jurisdicción la procesa de modo diferente. En las jurisdicciones que padecen las consecuencias de disponer de menor capacidad de inversión provincial, las diferencias se dirimen entre “funcionar con o sin recursos”; la estrategia -- en este caso -- apuesta a la universalización y a “compartir” (aunque con escasos resultados) los recursos que provee el programa.

En las jurisdicciones con otros recursos (en sentido amplio) para el desarrollo de programas e inversión en los establecimientos, la estrategia compromete la integración del PIIE con otros programas e iniciativas provinciales.

■ Los Asistentes Pedagógicos (AP)

Los equipos de los **Asistentes Pedagógicos** se conformaron siguiendo los criterios establecidos desde el programa nacional. Se privilegió en casi la totalidad de los casos la formación y experiencia previa en el sistema educativo. Algo más de un tercio de los casos relevados cuentan con formación terciaria y la mitad con formación universitaria completa; los campos de formación de los AP se concentran en educación.

La relación AP/escuela se mantiene bastante estable en el país, a excepción de las jurisdicciones con gran cantidad de establecimientos. Las provincias que en el 2006 tenían cobertura por AP más favorable son aquellas que cuentan con una dispersión geográfica alta o fuertes dificultades en relación al acceso a los establecimientos. En este sentido, la cantidad de establecimientos no es directamente proporcional a las oportunidades de acompañamiento presencial al mismo. La evolución de este indicador (14,46 en 2004, 18,03 en 2005 y 21,33 en 2006) pone también en evidencia la tensión entre cobertura e intensidad antes aludida.

Otro aspecto a analizar tiene que ver con las funciones que el equipo está en condiciones de sostener y los espacios a los que puede llegar desde este esquema de operación. El **acompañamiento** de parte del equipo jurisdiccional es uno de los atributos diferenciales del programa respecto de la asignación de recursos desde el nivel nacional con relación a otras políticas que lo precedieron. El AP es muy valorado por las escuelas, concentrando las valoraciones como "muy buenas" y "buenas". La formación, la capacidad de escucha y la frecuencia con que se acercan a los establecimientos constituyen los principales motivos por los que evalúan de ese modo la tarea de acompañamiento de los AP.

Sin embargo, esa valoración en la etapa fundacional decrece en la implementación con el incremento de la cobertura del programa.

El acompañamiento de parte del equipo jurisdiccional es uno de los atributos diferenciales del programa respecto de la asignación de recursos desde el nivel nacional con relación a otras políticas que lo precedieron.

La utilidad del acompañamiento que despliegan los AP reside -- según los directivos que participaron en la encuesta -- en que contribuyen a seleccionar u organizar los contenidos curriculares, seguido por su ayuda a solucionar problemas de disciplina y muy de cerca porque genera espacios de capacitación entre docentes. Es interesante resaltar que, entre quienes valoraron el trabajo de los AP como "muy bueno", a la organización de los contenidos curriculares le sigue la generación de espacios de capacitación entre docentes, desplazándose a un segundo plano la preocupación por la disciplina.

Sin embargo, el análisis realizado pone en evidencia la debilidad que encuentran los equipos de AP para garantizar una llegada a las escuelas que supere las dos o tres visitas anuales promedio. En aquellos casos en que tienen un área geográfica acotada las visitas pueden alcanzar promedios más elevados.

Dada la frecuencia en el acercamiento y las dificultades con que el equipo se encuentra para garantizar la llegada a las escuelas, el programa tiene una llegada más evidente a los directivos de los establecimientos y encuentra dificultades para llegar de manera directa al nivel aula. Para éstos, el apoyo brindado por la coordinación del PIIE es vivido como un apoyo permanente y una importante mirada a la hora de evaluar los proyectos. La figura de los AP, aparece con escasa relevancia en el registro de los docentes.

En las jurisdicciones en las que el programa registra altos niveles de adaptación a la política provincial, las instancias de asistencia técnica parecen trascender (al menos desde el registro de los actores escolares) a los AP apareciendo otros apoyos de especialistas a través de otros programas.

La articulación con la estructura intermedia regular (basada en la figura de los supervisores e

inspectores) es otro de los mecanismos adoptados para alcanzar cierta continuidad en el seguimiento de las apuestas del programa en la escuela. Esta articulación encuentra mejor resolución en aquellos casos en que existen programas provinciales específicos que acompañan desde estrategias cercanas a la capacitación en servicio, propios del modelo de “adaptación diferenciada” y que favorecen estrategias intensivas de trabajo territorial.

La articulación con la estructura intermedia regular (basada en la figura de los supervisores e inspectores) es otro de los mecanismos adoptados para alcanzar cierta continuidad en el seguimiento de las apuestas del programa en la escuela.

La necesidad de sistematizar la agenda del acompañamiento (que comprende la sistematización de interlocutores, espacios de trabajo, duración, registro, cuestiones a trabajar, resultados esperados de cada espacio de trabajo) es válida tanto para los supervisores como para los mismos AP. La falta de sistematización de este espacio estratégico de trabajo así como la necesidad de llevar un registro de los contenidos básicos de los encuentros, es un factor en torno al cual se debería prestar mayor atención en el futuro.

Desde esta lectura y a diferencia del planteo inicial del programa, el Equipo Jurisdiccional de los AP parece constituirse más en un equipo técnico de implementación central provincial que en una estructura de acción territorial. Este aspecto parece ser muy importante, ya que si las estructuras de línea son de hecho las instancias de mediación del programa en el nivel del establecimiento, deberían desarrollarse estrategias específicas para su fortalecimiento.

■ Las articulaciones interinstitucionales

La implementación del PIIE en el nivel provincial está sostenida en una red prácticamente acotada al sector educación. Las articulaciones con otros sectores de políticas se organizan con salud (exclusiva-

mente acotadas a los controles) y con desarrollo social / acción social en aquellos casos en que el Sistema Alimentario Escolar (SAE) está bajo su jurisdicción.

Las articulaciones intrasectoriales son de dos tipos: aquellas que se establecen con las estructuras regulares de línea y las que se organizan con los programas. Los mayores esfuerzos de articulación han tenido como interlocutores a las áreas de línea del propio ministerio y han estado orientados, en un primer momento, a viabilizar la llegada del programa en las escuelas y, posteriormente, a sostener su desarrollo por la vía de las estructuras regulares

Un segundo tipo de articulaciones es el que tiene lugar con los programas. En algunos casos, la articulación se da entre programas nacionales (especialmente el PNL, el PAC y el VAE – aunque preliminar) o provinciales y, en otros, la modalidad de articulación se ve orientada por una perspectiva de integración bajo la figura de programas provinciales.

Con relación a los esfuerzos de articulación entre programas desde el nivel nacional, éstos parecen fecundos en resultados sólo cuando los organismos responsables de la respectiva ejecución lo permiten. En aquellos casos en que programas articulados desde el nivel nacional como el PIIE y el PNL radicarón su implementación en áreas diferentes, los procesos de articulación se tornaron más costosos.

En aquellos casos en que el programa se articula con la política provincial más intensamente, las articulaciones tienen como base la matriz de las iniciativas propias del PIIE pero potenciadas desde los programas provinciales.

A nivel de las escuelas, la relación con la comunidad es también un tema objeto de distinto tipo de estrategias, aunque signadas por las visiones que los actores escolares tienen de la población y sus “problemas”. La decisión de articulación aparece, en algunos casos, promovida más por la necesidad de resolver un problema (violencia, discriminación) que como dinámica regular de trabajo que abona al proceso de enseñanza-aprendizaje. En otros, es visto como parte de la apuesta por la recuperación de la confianza, con logros pero también con importantes desafíos por delante, posible ahora desde una escuela “que tiene logros para mostrar y compartir”.

→ LOGROS:

- La combinación de recursos técnicos y políticos por parte de la gestión nacional posibilitó la **puesta en marcha** del PIIE en tiempos cortos en todo el territorio nacional y en un contexto político de alta complejidad como fue la salida de la crisis.
- Existe sintonía entre los planteos que sustentan el PIIE y las **agendas provinciales**.
- El acompañamiento de parte del **equipo jurisdiccional** es un atributo que diferencia al programa respecto de la asignación de recursos desde el nivel nacional con relación a otras políticas que lo precedieron.
- Es **alta la valoración del acompañamiento pedagógico** desarrollado por los AP como "diferencial" del programa, en especial por su formación y capacidad de escucha.

→ NUDOS CRÍTICOS Y DESAFÍOS:

- La **inserción en la Dirección de Nivel** parece haber sido clave, en particular para garantizar la llegada a las escuelas de manera articulada con el nivel de supervisión.
- La relación entre el PIIE y las agendas provinciales refuerza la necesidad de precisar el **problema focal** en términos de las estrategias didácticas concretas para el trabajo en el aula y también del aprendizaje.
- La tensión entre **focalización de la intervención y universalidad de la política** ha extremado al límite el aprovechamiento del recurso AP a partir de la extensión de la cobertura, generando el riesgo de diluir el pretendido anclaje territorial del programa.
- El **acompañamiento** de parte del equipo jurisdiccional es un atributo diferencial del programa con relación a la asignación de recursos desde el nivel nacional respecto a otras políticas que lo precedieron. Sin embargo, resulta necesario **formalizar la agenda del acompañamiento** y las rutinas que ésta compromete en el quehacer del trabajo en el establecimiento de modo de potenciar la sustentabilidad de las acciones al nivel de la escuela.
- Existen dificultades para garantizar la **llegada al aula** mediante el recurso del AP, su trabajo está más fuertemente centrado en el nivel directivo.

LA DINÁMICA ESCOLAR

■ El punto de partida de las acciones del programa

Recuperando el análisis de los datos provistos por el Censo Nacional de Docentes 2004 en lo referido a las condiciones objetivas de trabajo docente, no parecen existir diferencias entre las escuelas que ingresarían al programa respecto de aquellas que no lo harían.

Las diferencias mayores radicaban en las problemáticas a las que se enfrentaban ambos universos (las escuelas que entrarían al PIIE y las que no lo harían):

- Resolución en el seno del establecimiento de las necesidades alimentarias con los consecuentes impactos en la dinámica del establecimiento.
- Escaso trabajo mancomunado con otras organizaciones sociales.

A pesar de estas diferencias en los desafíos con que se enfrentaba cada grupo de establecimientos, es de destacar que los docentes no percibían requerimientos diferenciales de capacitación para afrontar estas situaciones.

Esta paridad supone la homogeneización de las percepciones respecto de las necesidades de saberes para trabajar con poblaciones heterogéneas, lo que podría estar indicando ciertas dificultades para construir y articular demandas de conocimiento para trabajar con problemáticas específicas.

■ El PIIE llega a las escuelas

La mirada acerca del programa que tienen las escuelas marca una **ruptura con las intervenciones nacionales anteriores**. La noción de confianza expresada en la autonomía conferida en relación al uso de los recursos económicos y el tipo de recursos materiales asignados (que comprenden a la complejidad de la acción escolar), son los rasgos desde los que se estructuran las valoraciones de los actores en relación a la identidad del programa.

La jerarquía que tiene el directivo del esta-

blecimiento para el programa en tanto mediador/ articulador (con el equipo jurisdiccional), nodo de formación y memoria y organizador dentro del establecimiento escolar tiene dos consecuencias que aparecen en los estudios de casos:

- la alta dependencia de los procesos respecto de esa figura y su permanencia en el cargo,
- la existencia de una “brecha” entre la mirada de los directivos y aquella de la que son portadores los docentes.
- **Las condiciones materiales de trabajo**

La infraestructura

En la encuesta, se observa una mejora en las condiciones edilicias de los establecimientos bajo programa respecto del “grupo control” tomando como indicador la cantidad de obras de construcción y refacción llevadas a cabo en ese período.

Uno de los problemas más recurrentes puestos en evidencia desde la gestión provincial tiene que ver con la construcción de las salas de informática y las demoras derivadas particularmente de problemas de gestión en los procesos licitatorios. Si bien se trata de un aspecto que trasciende este estudio se destaca la necesidad de abordar este nudo de gestión dadas las consecuencias que tiene para sostener el trabajo en los establecimientos.

A pesar de que en las escuelas PIIE se registra un mayor número de obras nuevas y de refacción, el estado de conservación de las dependencias es muchas veces peor que el de las escuelas sin PIIE, tal es el caso de los comedores, aulas de recuperación y espacios administrativos.

Según pone en evidencia la encuesta realizada en el marco de este estudio, para ambos universos (con y sin PIIE), existen problemas en el estado de conservación de las aulas de primaria, ya que sólo la mitad se encuentran en buen estado, siempre desde la perspectiva de los directivos.

Según el estudio en profundidad, del análisis del registro fotográfico de 30 de las instituciones se ob-

serva que más de la mitad de las aulas se encuentra en estado regular o malo, por el estado de las paredes y revoques, humedad, carpintería y estado del mobiliario.

El equipamiento informático

Considerando que la instalación de los equipos supone condiciones previas, se observa -- a partir del Relevamiento Anual (RA) -- que el promedio de alumnos por computadora en las escuelas PIIE es menor respecto del total de establecimientos en casi la totalidad de las jurisdicciones para el año 2006.

De la información relevada, merece destacarse:

- Las escuelas bajo PIIE han recibido mayor equipamiento y han logrado una mayor cantidad de computadoras, lo que redundará en una mayor proporción de equipos para uso pedagógico exclusivamente.
- Los establecimientos bajo programa cuentan con un promedio de 6,6 equipos por escuela, a diferencia de los establecimientos sin PIIE, donde hay 3,56; en las escuelas bajo PIIE, este promedio asciende a medida que asciende la vulnerabilidad de la población, dando cuenta de las dificultades de revertir la desigualdad pre-existente.

El promedio de alumnos por computadora en las escuelas PIIE es menor respecto del total de establecimientos en casi la totalidad de las jurisdicciones para el año 2006.

- Se observa disparidad en relación a la conectividad, dando cuenta de las limitaciones presentes en términos del potencial uso del equipamiento en estas instituciones. Según el RA, para el año 2006 del total de los establecimientos de EGB1 y EGB2 del país, un 75.69% no poseía conexión a Internet, mientras que este porcentaje se elevaba al 92.20% entre los establecimientos que ingresaron al programa en el año 2004. Según las encuestas realizadas en el marco de

este estudio, las peores situaciones coinciden con la mayor vulnerabilidad socioeconómica de la población que asiste.

- De los informes provinciales se deduce que las jurisdicciones están desarrollando estrategias de formación que van desde las reuniones para lectura y discusión de los materiales provistos por la nación, hasta convenios con universidades para la capacitación en las escuelas y el apoyo al mantenimiento de los equipos.
- De los informes provinciales se deduce que las jurisdicciones están desarrollando estrategias de formación que van desde las reuniones para lectura y discusión de los materiales provistos por la nación, hasta convenios con universidades para la capacitación en las escuelas y el apoyo al mantenimiento de los equipos.
- En las escuelas bajo programa se constata en mayor medida haber recibido software educativo a partir del año 2004 (40% frente a 13,75%) cuyo principal proveedor es el Ministerio de Educación de la Nación.

Avances en las condiciones de la enseñanza

■ Las Iniciativas Pedagógicas (IP)

La Iniciativa Pedagógica, figura organizadora de las acciones del programa, fue modificándose para abarcar la complejidad de lo pedagógico en la escuela.

El análisis de los estudios de casos muestra que, todas las instituciones presentan sus Iniciativas Pedagógicas formulando proyectos de alcance anual y "sub-proyectos o proyectos específicos" de duración variable. La modalidad de trabajo por proyecto que inspira el trabajo de las IP y las articulaciones que tienen lugar en su implementación con las formas burocráticas de gestión por servicios, provoca distinto tipo de tensiones; la carencia de espacios institucionales regulares para su desarrollo y la carencia de recursos regulares para el funcionamiento de las escuelas, son un ejemplo de ello.

Según se destaca en el estudio en profundidad, el contenido básico desde el cual se rescata a las IP tiene que ver con la **devolución de soberanía a las escuelas** en torno a su función específica de educar. Esa soberanía se funda en dos factores: por

una parte la posibilidad de definir su quehacer pedagógico en relación a una propuesta o proyecto institucional y, por la otra, la posibilidad de disponer de recursos para su desarrollo. La asignación sin mediar un proceso de “competencia” es valorada desde los actores provinciales.

Sin embargo, en un contexto de carencia de otras fuentes de recursos “flexibles”, la exigencia de asociar los recursos a las IP parece incidir en su definición para lograr que “se incorporen” recursos necesarios para el desarrollo de la tarea pedagógica. Los materiales necesarios para el dictado de las asignaturas curriculares (educación física o plástica), son ejemplos paradigmáticos de recursos corrientes necesarios para la enseñanza de dichas disciplinas, más que recursos ligados a la especificidad del desarrollo de las iniciativas pedagógicas diseñadas para afrontar problemas determinados.

En este sentido, se puede afirmar que el empleo del subsidio se vio atravesado por la tensión derivada de la necesidad de solucionar cuestiones que trascendían a la IP. Este atravesamiento ha implicado un importante trabajo de parte del equipo PIIE en la orientación de las compras, para respetar los criterios establecidos desde la Coordinación Nacional. Más allá de las dificultades para establecer una correspondencia bis a bis actividades/recursos, el poder disponer de recursos es un factor “locomotora” o “incentivo” para otros procesos en el establecimiento que son relevantes para el desarrollo del programa.

El contenido básico desde el cual se rescata a las IP tiene que ver con la devolución de soberanía a las escuelas en torno a su función específica de educar.

En relación a los puntos de partida desde los cuales se elaboran los diagnósticos y centrando el análisis en las escuelas PIIE que fueron objeto del estudio de casos, se reconocen diferencias conforme los atributos de la implementación provincial. En un extremo de los casos, estos diagnósticos parecen estar fundados en el sentido común de los docentes sobre las “causas” de los “problemas de aprendizaje”, más que en una problematización que avance hacia una mirada crítica de su propia práctica. En el otro, se advierte – en particular desde el análisis de los documentos -- una problematización explí-

cita de las estrategias de enseñanza, destacándose la incorporación de las propias prácticas docentes como ejes de discusión.

El análisis de los documentos de IP relevados permite distinguir cinco tipos de diagnósticos que configuran diferentes fundamentaciones de los proyectos que se centran en distintos factores que cristalizan representaciones sociales de los docentes sobre los alumnos, las familias, el rol de la escuela, entre otros:

- a) Caracterización socio-económica de los alumnos y sus familias.
- b) Dificultades, falencias u obstáculos estrictamente pedagógicos.
- c) Valores y /o en la cultura e identidad de la población escolar local.
- d) Necesidades y características de la infancia y sus posibilidades creativas, expresivas.
- e) Contenidos.

La pervivencia de las justificaciones del primer tipo, constituye un desafío para el programa ya que define principalmente problemáticas y caracterizaciones “exógenas”, es decir externas a la escuela tendiendo a definir a la población escolar por sus carencias y por la condición socio-económica de sus familias.

Otro aspecto mencionado frecuentemente es “la pérdida” o “ausencia” de valores, en algunos casos las familias se refieren como las responsables o “culpables” de estos desajustes.

Llama la atención las escasas referencias o menciones a los diseños curriculares vigentes como marco normativo de la tareas de enseñanza, resulta necesario indagar más profundamente si esto es así porque, entre otras razones posibles, se dan por supuesto o porque las IP han sido diseñadas intencionalmente por fuera de este esquema regulatorio / prescriptivo.

Ahora bien, es muy importante destacar aunque desde diferentes justificaciones, todas las IP enuncian el valor fundamental de la escuela, su lugar como promotor de cambios, su rol central en la resolución de problemas y su participación en la transformación, aunque con diferente tipo de estrategias y alcances en cada caso.

En términos de contenidos, el universo encuestado marcaba una prevalencia de las preocupaciones por el aprendizaje/comprensión del área de lengua en las IP (con mayor presencia en el 1° ciclo), seguida de otras áreas curriculares. Esta situación se observó también en los estudios de casos: a mayor vulnerabilidad de la población, mayor presencia del área de lengua en los proyectos. En las escuelas no PIIIE encuestadas, los proyectos pedagógicos trabajan en menor medida sobre las áreas curriculares.

Menos de la quinta parte de los proyectos de ambos universos seleccionados para las encuestas, trabaja sobre las problemáticas de aprendizaje/comprensión de matemática, situación que contrasta con los bajos resultados obtenidos en especial por las escuelas PIIIE en la muestra de escuelas del ONE 2005.

El universo encuestado marcaba una prevalencia de las preocupaciones por el aprendizaje/comprensión del área de lengua en las IP, seguida de otras áreas curriculares.

Los estudios de caso muestran que la participación en el programa posibilita o legitima la reconfiguración del uso del tiempo y el espacio en la escuela y que la disponibilidad de medios económicos para adquirir insumos de librería o el pago de transporte, facilitan o posibilitan la concreción de actividades que permiten hacerlo.

Unas reflexiones particulares merecen las implicancias de posibilitar el registro fotográfico. La disponibilidad de cámaras de fotos y/o de video provistas por el PIIIE permiten registrar actividades, salidas, exposiciones, fiestas, convirtiéndose en un elemento fundamental para la construcción de la memoria y la identidad institucional. A lo largo del estudio se ha observado numerosos registros provistos por las escuelas en los que la institución se muestra a sí misma, a sus alumnos, sus procesos de trabajo. En algunos casos se trata de registros con un fuerte contenido emocional y afectivo, tanto hacia la escuela como hacia la comunidad. El registro fotográfico brinda a las instituciones la posibilidad de mostrarse pero también de verse y pensarse a sí mismas. Estos recursos son adquiridos centralmente a través del subsidio para el desarrollo de la IP.

Desde lo actitudinal, es importante destacar el proceso a través del cual las IP fueron concebidas como “carga” para pasar a ser vistas como “dinamizadoras” de la vida escolar.

Sin lugar a dudas, uno de los obstaculizadores en el que se advierten mayores coincidencias es la falta de horas institucionales para impactar desde estas intervenciones con mayor fuerza en la dinámica escolar alcanzando un mayor involucramiento de los docentes. Este tema aparecía como un nudo crítico en las encuestas a la hora de delimitar las dificultades con que se encontraba la institución para sostener los proyectos pedagógicos.

A pesar de existir coincidencias en los obstáculos, los alcances del trabajo colectivo parecen ser diferentes. Tal como se desprende del estudio de casos, cuando la implementación del programa está integrada a la política provincial, las posibilidades de generar trabajo colectivo y movilizar a los docentes parece haber sido mayor.

No obstante, más allá de las diferencias en términos de la trama institucional, son destacables los impactos que han tenido los recursos en las dinámicas escolares tanto en el uso de los espacios como en las rutinas desde las cuales se utilizan los tiempos de recreación.

El impacto sobre otras dimensiones es complejo de evaluar, ya que cada jurisdicción ha construido estrategias de seguimiento y monitoreo particulares y escasamente comparables entre sí. En la mayor parte de los casos, se centra en la figura de los directivos y se releva información de escasa objetividad.

■ Los procesos de formación y capacitación

Las líneas de trabajo para el apoyo al ejercicio profesional docente a través de los espacios de formación e intercambio se proponen garantizar la presencia de **orientaciones comunes hacia todo el nivel**. Por tal motivo, se desarrollan en articulación con la DNFGC, cuyos especialistas participan tanto en la discusión de la agenda con el PIIIE, como en la provisión de especialistas para las conferencias, paneles y talleres. Se propone de este modo, que las acciones de formación PIIIE sean acordes a los propósitos y contenidos de la formación de los docentes de instituciones no bajo programa.

La formación y capacitación son altamente valoradas, en particular en contextos provinciales que fuerzan a la adaptación e integración del programa a la política provincial.

Sus acciones han mantenido líneas comunes a lo largo de tiempo y variaciones ligadas a las transformaciones del Programa, en especial en relación a la expansión de su cobertura.

Por un lado están aquellas llevadas a cabo por el Programa Nacional a través de los Seminarios Nacionales, Regionales e Interjurisdiccionales. Según relevan los informes provinciales, el primero es un espacio que tiende a ser tomado y “llevado” al nivel local. En los encuentros interjurisdiccionales en cambio, destaca que se trata de un aprendizaje más centrado en “los pares”.

Por otro, se encuentran las acciones desarrolladas por los AP en cumplimiento de las tareas de diseño de acciones pedagógico-comunitarias, ya sea en los espacios jurisdiccionales, zonales o en el acompañamiento institución por institución. Respecto de este particular, la información con que se cuenta es muy dispar, difícilmente comparable y en la mayoría de los casos no permite analizar el impacto posible de estas acciones sobre las condiciones de enseñanza excepto en términos tales como la declamación del modo en que ciertas temáticas trabajadas con el equipo central, son tomadas por las instituciones en sus IP.

La formación y capacitación son altamente valoradas en general, pero en particular en contextos de matrices institucionales que fuerzan a la adaptación e integración del programa a la política provincial; esto se advierte particularmente en aquellos casos en que la jurisdicción logró organizar modalidades de capacitación en servicio, focalizadas en algunas problemáticas, ciclos y años. A pesar de las potencialidades que tiene esta estrategia, se enfrenta también con dificultades para garantizar un “efecto multiplicador” en la escuela para aquellos docentes que no participan de esas instancias. En los otros casos, la formación no ha llegado a las aulas y los docentes reclaman acceder a ella.

■ El material didáctico

Las encuestas dan cuenta de la **alta incidencia**

de la intervención del Ministerio de Educación Nacional en las escuelas bajo PIIE en la provisión de equipamiento didáctico, respecto de las escuelas sin PIIE.

La percepción de los directivos encuestados indica una marcada disconformidad en relación a la cantidad de recursos con que cuentan, en especial los de las escuelas que no se encuentran bajo programa; las escuelas PIIE no sólo dicen tener mejor resuelta la cantidad de recursos disponibles de cada tipo, sino que – adicionalmente -- expresan en mayor medida que se encuentran actualizados y mejor conservados.

En las escuelas que participaron en el estudio de casos, los recursos didácticos y, en particular, las bibliotecas son rescatados en el discurso de los actores, por su pertinencia y calidad. Cuando no existe el cargo de bibliotecario, se reitera la necesidad de contar con personal responsable de la gestión de este recurso; cuando existe, se registran actividades más complejas asociadas al recurso.

La dotación de estos recursos -- críticos y a su vez con un fuerte valor simbólico (tradicional y moderno) – dio lugar (desde la perspectiva de los actores) a un diferente posicionamiento de la escuela en cuanto a la calidad del servicio que brinda y, en consecuencia, su proyección a futuro.

En las escuelas que participaron en el estudio de casos, los recursos didácticos y, en particular, las bibliotecas son rescatados en el discurso de los actores, por su pertinencia y calidad.

Sin lugar a dudas, se registra una tensión entre el uso del recurso y la preocupación por el cuidado de los materiales que condiciona las dinámicas en el acceso a ellos de parte de los alumnos

■ Aportes y limitaciones sobre las prácticas de enseñanza

La presencia que tiene en la implementación del programa el nivel del establecimiento, se debilita por las deficiencias que encuentra para garantizar la llegada al aula. La apropiación discursiva de la perspectiva y principios del programa se correlaciona con el grado de involucramiento y/o de contacto de los actores escolares con las actividades y eventos. Aunque con matices, se advierte que parte de

los principios que el PIIE promueve no encuentran una interpretación unívoca, con consecuencias en la práctica de la enseñanza.

La recuperación de lo pedagógico en las escuelas y la valoración de la capacidad de aprendizaje de los estudiantes dependen en gran medida de los recursos disponibles pero, por sobre todo, de cómo evalúan los docentes involucrados la respuesta de los estudiantes a las propuestas pedagógicas que éstos diseñan al contar con los nuevos recursos que el PIIE aporta.

Los casos analizados muestran que persiste aún la idea de asociar sin mediaciones institucionales “situación de pobreza” a “dificultades para aprender”, cuestionándose así las posibilidades de aprender de los alumnos con vulnerabilidad social. A pesar de ello, los “resultados” derivados de algunas IP, han generado un cambio de actitud en los docentes respecto de los “alumnos pobres”.

Se advierte una reiterada referencia a la indiferencia de las familias en el vínculo con la escuela y al escaso apoyo que reciben de ellas, lo que repercute también en el contexto de aula; persiste en los docentes una “culpabilización” hacia las familias, negligencia, abandono, despreocupación. Sin embargo, a pesar de la baja problematización en torno a la enseñanza, la incorporación del PIIE a la escuela se vive como una posibilidad de diseñar en torno a ella, nuevas estrategias y comienza a producirse un cambio en las formas de concebir la enseñanza en estos contextos.

Los testimonios reconocen que la llegada de los recursos posibilitó un cambio de actitud en los docentes que, acompañado por los espacios de intercambio entre pares más las capacitaciones y la asistencia técnica de los AP, generó en muchos actores el (re) descubrimiento de (nuevas) maneras de transmisión, y, a su vez, la sorpresa ante la reacción positiva de los alumnos.

La llegada de los recursos posibilitó un cambio de actitud en los docentes que, acompañado por los espacios de intercambio entre pares más las capacitaciones y la asistencia técnica de los AP, generó en muchos actores el (re) descubrimiento de (nuevas) maneras de transmisión, y, a su vez, la sorpresa ante la reacción positiva de los alumnos.

La problematización de la práctica desde estos principios/conceptos aparece como uno de los mayores desafíos con que el programa se enfrenta y encuentra tratamientos muy diferentes según cuáles sean los dispositivos institucionales estructurados desde el nivel provincial. En este punto, se advierten las “marcas” de las matrices institucionales provinciales.

Del estudio en profundidad en las instituciones, es posible reconocer tres modos típicos de apropiación de la propuesta de diseño e implementación de IP en relación con la enseñanza de contenidos curriculares y las prácticas de enseñanza cotidianas en las escuelas.

- a) **Acciones eventuales o extracurriculares:** Se trata de aquellas IP que se implementan como acciones fuera de lo común y que inciden escasamente en las prácticas de enseñanza diarias.
- b) **Incidencia parcial:** Se trata de los proyectos que modifican las prácticas durante un período determinado de tiempo y en secuencias temáticas acotadas.
- c) **Imbricación con los contenidos curriculares:** Son las IP diseñadas y desarrolladas con el propósito de interferir y modificar explícitamente las prácticas de enseñanza curriculares.

La mayor parte de las escuelas estudiadas se encontraría según este esquema en el segundo grupo (b).

Considerando particularmente el área de Lengua y teniendo en cuenta las numerosas intervenciones asociadas a las bibliotecas, una gran parte de las escuelas que conforman la muestra se podrían localizar en un espacio de transición entre el modo b) y el c).

Este avance se debe probablemente a que las bibliotecas constituyen la intervención de mayor impacto del PIIE. Parece tratarse de un dispositivo tanto material (espacios / provisión de libros) como simbólico. La remodelación, restauración o instalación de la biblioteca es una acción compleja establecida a mediano y largo plazo, concebida como permanente y que se amarra o enlaza con conceptos y prácticas que cuentan con una amplia tradición y prestigio en el sistema educativo y en la sociedad. El registro fotográfico ha permitido reconocer diferentes tipos de configuraciones espaciales que intervienen y en algunos casos determinan las modalidades de uso.

En este sentido, se ha constatado en la mayor parte de las escuelas el diseño y el desarrollo de prácticas de lectura y escritura propiciadoras de aprendizajes.

Al profundizar en el análisis de los documentos de las escuelas del estudio de casos, el modo de abordaje de la preocupación por el área de Lengua encuentra diferencias. Puede incluirse como: Contenido de enseñanza disciplinar/curricular; medio o vehículo para abordar otras áreas de conocimiento o como marco general del desenvolvimiento de los alumnos/socialización. En algunos casos también la lectura se asocia a valores comunitarios e identitarios.

La remodelación, restauración o instalación de la biblioteca es una acción compleja establecida a mediano y largo plazo, concebida como permanente y que se amarra o enlaza con conceptos y prácticas que cuentan con una amplia tradición y prestigio en el sistema educativo y en la sociedad.

En todos los casos este contenido se vincula al uso de las bibliotecas y la mayor parte de estas actividades están asociadas a su uso.

En la mayor parte de los casos se ha podido establecer vínculos entre los propósitos de las IP que refieren a Lengua y las actividades del área consignadas en los cuadernos de 3º año. Entre las actividades más frecuentes se destacan:

- Escucha de textos
- Lectura silenciosa y en voz alta
- Lectura orientada/secuenciada
- Recreación de textos (escritas y dibujadas)
- Escritura de cartas, historietas, cuentos, relatos, poesías
- Lectura comprensiva (cuestionarios)
- En los cuentos: reconocer personajes, nudos argumentales. Desarrollo de esquemas de contenidos.

En esta área numerosas prácticas observadas participan de los siguientes principios didácticos:

- Los textos y tareas se presentan situados en contextos comunicativos específicos (para cada formato textual).
- Las actividades son variadas: se utilizan distintas estrategias de lectura y de escritura
- Las consignas contemplan aspectos creativos, tanto de los textos como de la producción de los alumnos.
- Se promueve la lectura por placer.
- Se abordan los componentes expresivos y estéticos.

Otro tema frecuente es la implementación de **talleres expresivos** o vinculados con las tareas manuales. En relación con este contenido es posible reconocer dos modalidades o concepciones, mientras que en algunos casos los talleres se vinculan con la formación artística y la expresión, en otros se asocia con las manualidades y los trabajos manuales ligados al trabajo, a los oficios o la resolución de situaciones personales (“arreglarse sus propias prendas”). Es importante destacar aquí que en algunas escuelas se retoman contenidos correspondientes a materias como Trabajos manuales, Labores y otras materias similares que en las reformas curriculares de la década del 90 fueron reconvertidos o suprimidos al crearse el área de Tecnología. En muchos casos se trata de actividades ligadas fuertemente a lo doméstico y lo femenino, como tejido, costura, bijouterie, jardinería.

Muchas de estas actividades se vinculan con estrategias y modalidades de trabajo escolar que provienen de corrientes didácticas o movimientos de innovación que se caracterizan por:

- El lugar central del niño en la tarea pedagógica.
- La redefinición del uso del tiempo y el espacio escolar.
- El trabajo por proyectos temáticos y la realización de productos.
- El trabajo grupal.
- La utilización de múltiples lenguajes y el empleo de técnicas expresivas/artísticas.

- Las salidas al medio con fines didácticos/la ciudad educadora, el entorno educador.
- La implementación de instrumentos y técnicas de investigación científica en el ámbito escolar (entrevistas, encuestas).
- La comunicación de resultados.

No obstante, el desarrollo de prácticas propiciadoras y favorecedoras de aprendizajes pertinentes y socialmente valiosos en relación con un área curricular no se transfiere espontáneamente a otras **áreas curriculares**. Las prácticas favorecedoras de aprendizajes en relación con un tema o una secuencia de contenidos no se transfieren mecánicamente a la totalidad del área. En este último aspecto, por ejemplo, conviven en una misma escuela talleres de expresión creativa (como parte de la IP), con prácticas rutinarias y descontextualizadas en las tareas registradas en los cuadernos de clase. Asimismo, una buena práctica desarrollada en un proyecto en el marco de la IP relativa a las Ciencias Naturales, no se transfiere a la totalidad de la enseñanza de contenidos curriculares de la misma área.

El desarrollo de prácticas propiciadoras y favorecedoras de aprendizajes pertinentes y socialmente valiosos en relación con un área curricular no se transfiere espontáneamente a otras áreas curriculares.

De hecho y aunque no ha sido objeto específico del estudio, es de destacar que a partir del análisis de los cuadernos de clase y las producciones estu-

diantiles e institucionales, se observa que las efemérides constituyen uno de los ejes fundamentales en la enseñanza de las Ciencias Sociales. Asimismo, queda en evidencia que la enseñanza de las Ciencias naturales es escasa en primer ciclo, se observa en numerosos casos una fuerte vinculación de los contenidos del área con “lo moral” y no se registran tareas de experimentación. Las problemáticas ambientales se presentan fuertemente asociadas a la prescripción sin el abordaje explicativo de los procesos naturales intervinientes

Las IP inciden fuertemente en las prácticas de enseñanza curriculares habituales cuando se establecen intervenciones focalizadas en un área y un contenido determinado.

A diferencia de las numerosas y variadas referencias a las bibliotecas (y a su registro en las estrategias didácticas), **las alusiones al uso de las salas de informática son más escasas**. Por un lado, al momento del trabajo de campo muchas se encontraban en proceso de instalación, pero por otra, algunos registros documentales permiten establecer que el uso de este espacio depende en muchos casos de la presencia de un especialista “el docente de informática”. En términos generales el uso y aprovechamiento de la sala de informática pareciera ser un proceso más lento (en relación al de las bibliotecas) y que está comenzando a desarrollarse.

→ LOGROS:

- Las escuelas bajo programa reciben recursos que fortalecen **más integralmente** la oferta escolar, mientras que las que no lo están reciben en mayor medida recursos de tipo asistenciales (alimentación) o ligados a las condiciones edilicias.
- El PIIE alcanzó a **escuelas de mayor tamaño y vulnerabilidad** de la matrícula y que se encuentran emplazadas en zonas con menor acceso a los bienes sociales y culturales.
- Es significativa la **mejora de las condiciones materiales de trabajo** -- infraestructura, equipamiento y recursos didácticos – en especial si se compara con el universo de escuelas no PIIE
- El desarrollo de **Iniciativas Pedagógicas** es vivido por los actores como la posibilidad de recuperar la capacidad de definir su quehacer pedagógico en relación a un proyecto institucional y, la posibilidad de disponer de recursos para su desarrollo, sin mediar un proceso de “competencia”.
- Es alta valoración de los **espacios de formación**, especialmente por parte de los directivos.
- La llegada de los recursos y las IP posibilitaron un cambio de actitud en los docentes que, acompañado por los espacios de intercambio entre pares más las capacitaciones y la asistencia técnica de los AP, generó en muchos actores el (re)‘descubrimiento’ de (nuevas) maneras de transmisión, validadas en la práctica por la reacción positiva de los alumnos.
- Las bibliotecas constituyen la intervención de mayor impacto que se enlaza con conceptos y prácticas que cuentan con una amplia tradición y prestigio en el sistema educativo y en la sociedad y que se encuentran asociadas a estrategias de trabajo en el área de lengua.

→ **NUDOS CRÍTICOS Y DESAFÍOS:**

- La priorización de refuncionalización de los espacios destinados a biblioteca y TIC's convive en los establecimientos con severos problemas en el estado de conservación de las aulas.
- Resulta necesario fortalecer la **formación docente** para que los recursos sean puestos en uso en estrategias pedagógicas pertinentes a través de estrategias de capacitación lo más cercanas al trabajo cotidiano en las aulas.
- Se carece de información objetiva acerca de los diagnósticos de partida de los proyectos; perviven fundamentaciones que ponen el foco en las "carencias" de la población escolar, dando lugar a **discontinuidades entre los diagnósticos y las propuestas pedagógicas**.
- La **referencia a los diseños curriculares vigentes** es muy escasa en el diseño de las IP.
- Las acciones del PIIE encuentran **dificultades para impactar en el nivel del aula**, en particular cuando desde la gestión provincial no se articula con otras estrategias más próximas a la capacitación en servicio para el desarrollo de las IP. Parece necesario fortalecer la capacitación en torno a estrategias pedagógicas concretas frente a problemas particulares. Las prácticas favorecedoras de aprendizajes en relación con un tema o una secuencia de contenidos conviven con prácticas rutinarias y descontextualizadas que no son impactadas por el programa.
- Entre los docentes persiste aún la idea que asocia sin mediaciones institucionales "situación de pobreza" a "dificultades para aprender", **poniendo en cuestión las posibilidades de aprender** de los alumnos con vulnerabilidad social y culpabilizando a sus familias. Es necesario desarrollar estrategias de intervención que avancen desde la apropiación discursiva de los principios del programa por parte de los docentes hacia el trabajo pedagógico cotidiano en las aulas.
- El **uso y aprovechamiento de las salas de informática** debe ser repensado a los fines de su incorporación efectiva como recurso didáctico en la tarea docente.

DOCUMENTOS DEL ESTUDIO

DINIECE, (2007) **Proyecto de Evaluación del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE)**, 4 de abril. (Gluz, N. y Chiara, M.)

DINIECE (2007/8) **Estudio Evaluativo Programa Integral de Igualdad Educativa** (Coordinación general: Gluz, N. y Chiara, M.)

- **Vol. I. La puesta en marcha e implementación del programa y su contexto** (2007)

Equipo de proyecto: Graciela Baruzzi (Procesamiento bases de datos del ONE); Daniel Sticotti, Gabriela Alarcón, Damian Ramos, Pablo Mlynkiewicz (Procesamiento bases de datos del Relevamiento Anual, Área de Gestión de la Información); Paula Montesinos, Liliana Sinisi (Relevamiento de programas); Cristina Dirie, Jimena Guiñazú, María Silvina Hanza, Andrea González. (Procesamiento bases de datos del Censo Docente).

- **Vol. II. El alcance de las acciones PIIE en las escuelas desde la perspectiva de los actores institucionales** (2007)

Equipo de proyecto: Laura Vaccari, Mariana Cavallieri, Laura Ruggiero (Coordinación del Trabajo de Campo y Supervisión); María Laura Alonso, Damian Ramos, Pablo Mlynkiewicz (Elaboración del marco muestral y procesamiento de datos por el Área de Gestión de la Información); Sonia Hirschberg (Informe analítico de base sobre proyectos e iniciativas

pedagógicas del Área de investigación); María Claudia Cabrera (Consultora en análisis de datos).

- **Vol. III. Análisis de la apropiación jurisdiccional del programa y la conformación y dinámica de trabajo de los equipos jurisdiccionales.** (2007)

Equipo de proyecto: Javier Moro, Pcia. de Corrientes; María Fernanda Juarroz, Pcia. de Tucumán; María Mercedes Di Virgilio, Pcia. de Mendoza; Adriana Migliavacca, Pcia. de Buenos Aires; Fernanda Potenza Dal Masetto, Pcia. de Entre Ríos; Adela García, Pcia. de Río Negro.

- **Vol. IV. Modos de apropiación del programa desde un conjunto de instituciones escolares seleccionadas.** (2008)

Equipo de Trabajo: Javier Moro, Pcia. de Corrientes; María Fernanda Juarroz, Pcia. de Tucumán; María Mercedes Di Virgilio, Pcia. de Mendoza; Adriana Migliavacca, Pcia. de Buenos Aires; Fernanda Potenza Dal Masetto, Pcia. de Entre Ríos; Adela García, Pcia. de Río Negro (Consultores en análisis institucional en el nivel de escuelas).

- **Vol. V. Análisis de las dimensiones pedagógico-didácticas, los modos de apropiación institucional del programa y su incidencia en las prácticas de enseñanza.** (2008)

Consultora en análisis pedagógico-didáctica: Gabriela Augustowsky.



BIBLIOGRAFÍA

- Ballart, X.* (1992); *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*. Aproximación sistemática y estudios de caso. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Cohen, E. y Franco, R.* (1988); *Evaluación de Proyectos Sociales*, ILPES/ONU – CIDES/OEA – GEL Colección Estudios Políticos y Sociales 1ra. Ed. Buenos Aires.
- DINICE (2008) *Guía para la Evaluación de Programas en Educación*.
- Fernández Ballesteros, R* (1996) *Evaluación de Programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*, Ed. Síntesis, Madrid
- Mokate, K.* (2000); *El Monitoreo y la evaluación: Herramientas indispensables de la gerencia social*. Notas de Clase. INDES/ BID. www.indes.iadb.org
- Niremborg.O.* (2008) “Modelos para la evaluación de políticas: insumos para una mejora de la gestión”. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. *Gestión de la Política Social: Conceptos y herramientas*. UNGS/ Prometeo
- Sautú, R. y otros* (2005) *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Biblioteca Virtual CLACSO.
- Sotelo Maciel, A. J.* (1997) *Análisis PROBES. Un método para el análisis situacional y la formulación de estrategias*, ESTS-UNLP, La Plata.



SERIE RESULTADOS DE EVALUACIONES DE LA DINIECE

44

DINIECE

Dirección Nacional de
Información y Evaluación
de la Calidad Educativa

Secretaría de Educación
Subsecretaría de Planeamiento Educativo



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación