

Una mirada socioeducativa de las políticas públicas: El programa Volvé a la escuela en Chaco, Argentina

A socio-educational perspective on public policies: The 'Return to School' program in Chaco, Argentina

Patricia Malena Delgado

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

patridelgadow@gmail.com

Maia Milena Acuña

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

maiaacunia@gmail.com

Jorge Samuel Salas

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

jorgesamuelsalas@gmail.com

José Santiago Sánchez

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

santisn8282@gmail.com

Recepción: 28 Febrero 2024

Aprobación: 02 Abril 2024



Acceso abierto diamante

Resumen

El artículo describe y analiza la implementación del programa nacional “Volvé a la Escuela” en la provincia de Chaco durante el año 2022. Para ello se basa en datos emergentes del análisis de normativas nacionales y provinciales, informes de seguimiento elaborados por el equipo técnico jurisdiccional y relatos de informantes claves que participaron en su implementación. La hipótesis que ordena este trabajo sugiere que la forma de implementar esta política socioeducativa estaría interfiriendo en las posibilidades de alcanzar su objetivo de institucionalizar propuestas pedagógicas basadas en un enfoque socioeducativo. Debido a la transitoriedad de los recursos y actividades que pone en juego el programa, y a su desarrollo en forma yuxtapuesta con las estructuras que organizan el funcionamiento del ministerio y el trabajo escolar, no sería el instrumento de política pública adecuado para generar cambios profundos y duraderos en la experiencia escolar.

Palabras clave: programas socioeducativos, implementación de políticas, revinculación escolar, pandemia.

Abstract

The article describes and analyzes the implementation of the national program "Volvé a la Escuela" (*Return to School*) in the province of Chaco during the year 2022. To do so, it relies on emerging data from the analysis of national and provincial regulations, follow-up reports prepared by the jurisdictional technical team, and reports from key informants who participated in its implementation. The hypothesis guiding this work suggests that the way this socio-educational policy is implemented may be interfering with the possibilities of achieving its goal of institutionalizing pedagogical proposals based on a socio-educational approach. Due to the transitory nature of the resources and activities involved in the programme, and their development in juxtaposition with the structures that organize the functioning of the ministry and schoolwork, would not be the appropriate public policy instrument to generate profound and lasting changes in the school experience.

Keywords: socioeducational programs, policy implementation, school reintegration, pandemic.

1. INTRODUCCIÓN

A socio-educational perspective on public policies: The 'Return to School' program in Chaco, Argentina

El artículo reconstruye la trayectoria del programa nacional “Volvé a la Escuela”, desarrollado en Argentina durante el año 2022, con el propósito de recuperar la vinculación de estudiantes que interrumpieron su escolaridad durante la pandemia. En particular, examina su concreción en la provincia de Chaco y las “traducciones” realizadas por el equipo jurisdiccional a cargo de su implementación. El foco de indagación está puesto en ese nivel intermedio de gestión y no en las apropiaciones de la política por parte de los actores escolares.

El análisis de la trayectoria del programa se realiza desde un abordaje que articula dos perspectivas. Por un lado, un enfoque relacional de la política socioeducativa entendida como política pública (Oszlak y O'Donnell, 1981; Repetto, 2001; Carranza, 1998, 2008; Castro, 2022) y, por otro, una perspectiva socioeducativa (Giovine, 2012; Muñoz Rico y Gelabert, 2013; Terigi, 2015; Soto, 2022). En la convergencia de ambas miradas nos preguntamos, ¿cómo se desarrolló el programa en la provincia de Chaco? ¿En qué medida su implementación contribuyó -o no- a producir los efectos esperados en las trayectorias escolares? ¿Cuáles son los alcances, límites y posibilidades que ofrecen los programas socioeducativos en orden a transformar la experiencia escolar?

A partir del análisis realizado y de la consideración de investigaciones previas (Finnegan y Serulnikov, 2014; Olmos, 2016; Meo y Milstein, 2018; Gluz, Vecino y Martínez Del Sel, 2021; Giovine, Garino y Correa, 2023), se plantea como hipótesis que la forma de implementar este y otros programas socioeducativos en la provincia, estaría interfiriendo en las posibilidades de alcanzar sus objetivos y de generar cambios profundos en la experiencia escolar. Esto sucede debido a que el programa se diseña y ejecuta a través de una estructura de gestión de carácter transitorio, que se “injerta” en el aparato burocrático sin subordinarse o integrarse completamente, pues funciona con una lógica distinta. Esta yuxtaposición de estructuras y dinámicas de funcionamiento genera problemas de coordinación en la implementación de diferentes políticas que llegan a las escuelas, y sobre todo afecta a la posibilidad de institucionalizar propuestas que buscan transformar la experiencia escolar.

A partir de estos interrogantes y de la hipótesis planteada el artículo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan algunas premisas teóricas que configuran el modo de abordar el objeto de estudio, para describir luego la estrategia metodológica adoptada. A partir de allí se procede a la descripción y análisis del programa, para exponer finalmente algunas conclusiones provisionales que retoman y amplían el supuesto inicial.

2. UN RECORRIDO DE LAS POLÍTICAS SOCIOEDUCATIVAS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

Examinamos el programa socioeducativo desde un enfoque relacional, caracterizado por Repetto (2001) como un “corpus analítico que interpreta el contenido y la dinámica de las políticas públicas como resultado de la interacción entre actores relevantes, sean estos del Estado, la sociedad o el sistema internacional” (p. 3).

Partimos de entender a una política pública, como el “(...) proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (Muller y Surel, citados por Roth Deubel, 2002, p.13). En el desarrollo de estos programas intervienen actores estatales y de la sociedad civil que interactúan entre sí dando lugar a un proceso sociopolítico complejo (Oszlak y O'Donnell, 1981). Producto de ese proceso, las decisiones que se generan como discursos y diseños desde diversos lugares del Estado, se reestructuran, modifican, obstaculizan o profundizan a lo largo de la cadena de actores sociales que intervienen en su implementación (Carranza, 1998).

En la trayectoria de una política puede observarse el modo en que distintos sectores y actores se relacionan en el marco de entramados institucionales específicos, los que ofrecen una serie de posibilidades y de restricciones de carácter político, económico, organizacional, legal y cultural (Repetto, 2001). En ese sentido, el enfoque propuesto permite reflexionar sobre la relación entre las políticas y las condiciones institucionales en las que se desarrollan. Por ejemplo, el carácter federal y multiescalar del programa “Volvé a la Escuela”, conduce a analizar las condiciones en que se producen las relaciones entre niveles de gobierno y el modo como estas –en sus aspectos estructurales y en sus dinámicas– inciden en los procesos de formulación e implementación (Chiara y Serafinoff, 2022).

Las políticas socioeducativas en tanto políticas públicas son materializadas en escenarios temporales y espaciales diversos, atendiendo a agendas y prioridades yuxtapuestas, en condiciones desiguales de recursos humanos e infraestructurales (Grinberg y Villagran, 2016). Cada política educativa afecta y es afectada por la población escolar expandiendo sus efectos a la vida social de los sujetos, conlleva valores, presupuestos y opciones que se enmarcan en proyectos políticos más amplios.

Consideramos necesario articular esta perspectiva relacional con una mirada socioeducativa, dadas las características del programa en estudio. Es importante resaltar que lo socioeducativo es “un tema de investigación educativa aún en proceso de construcción analítica” (Giovine y Martignoni, 2020, p. 237), por lo que se presentan diversas discusiones y debates respecto de su definición y alcances. Aún así, reconocemos algunas notas de identidad que lo atraviesan.

En cuanto a sus objetivos, las políticas socioeducativas están orientadas por los principios de igualdad y calidad educativa que fija la Ley de Educación Nacional N° 26.206/2006; en donde la igualdad hace referencia a “toda propuesta, estrategia, acción que apunta a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole” (Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas DNPS, 2015, p. 20). Estas políticas dan cuenta de la intención de generar horizontes de igualdad en tramas profundamente marcadas por desigualdades en el acceso a los bienes y servicios y al reconocimiento de los repertorios culturales (Fontana y Thisted, 2015), identificando que las trayectorias no se presentan en las escuelas de manera uniforme, sino que, dada la multiplicidad de identidades, devienen diversas, inestables y disímiles.

Las políticas socioeducativas apuntan a crear espacios para la enseñanza y el aprendizaje que posibiliten la inclusión, la permanencia y la promoción escolar de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se hallan en contextos socioeconómicos y culturales vulnerables (DNPS, 2015). Buscan fortalecer los vínculos entre las escuelas, las familias y la trama institucional local, impulsar instancias de intercambio y capacitación docente, proveer bienes materiales y simbólicos, y propiciar el acceso a “propuestas educativas ricas, potentes, de alta intensidad en cuanto a la experiencia escolar o sociocomunitaria que promueven” (DNPS, 2019, p. 14).

3. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Con la intención de reconstruir la trayectoria del programa nacional “Volvé a la Escuela” realizamos una indagación basada en el análisis documental de normativas, planificaciones e informes de evaluación del programa¹, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo. De igual modo, incluimos información proporcionada por dos referentes jurisdiccionales del programa que fueron consultadas como informantes clave a través de entrevistas semiestructuradas.

Asimismo, nos apoyamos en relatos orales (Álvarez, 2022) de tres integrantes del equipo de investigación, que cumplieron funciones dentro del ministerio de educación provincial, y que participaron en la escritura de este trabajo. A esos relatos los hemos llamado memorias de gestión y han resultado muy valiosos para comprender las decisiones adoptadas por el equipo provincial responsable de la gestión del programa, en relación con su diseño, implementación y evaluación.

Se trata de un trabajo que recoge relatos de actores involucrados en la implementación de la política pero que, a su vez, desarrollan actividades investigativas dentro de la universidad. Esa doble pertenencia institucional ha posibilitado el análisis de la trayectoria del programa, tanto desde la mirada de la gestión pública como desde la investigación. Ha permitido transformar los relatos orales en memorias de gestión, a través de su registro, análisis y escritura, para dar lugar a un conjunto de reflexiones y conceptualizaciones en diálogo con los datos obtenidos. Así, este artículo se construye a partir de una metodología de corte cualitativo (Sautu, 2009; Barnet López, 2017) cuyas características principales vienen dadas por utilizar datos que proceden, no sólo de documentos y normativas, sino de la propia experiencia y de la manera en la que los protagonistas conceptualizan su visión sobre la información obtenida (Martín García, 1995).

Las memorias de gestión, a las que podríamos definir como aquellos “detalles de las acciones y los logros de un plan de trabajo” (INDEC, 2021, p. 5), no suelen ser instrumentos metodológicos comúnmente utilizados en la escritura de textos académicos que abordan el análisis de una política pública. Sin embargo, Cantero de Julián y Herranz de la Casa (2017) dirán que, al estar basadas en fundamentos personales e interpretaciones que realiza cada persona de un suceso conocido, se vuelve un punto de vista clave para profundizar y complejizar la empiria. Su inclusión, por tanto, aporta una mirada inédita y multifacética en el análisis del programa.

4. ORIGEN Y DISEÑO DEL PROGRAMA “VOLVÉ A LA ESCUELA”

El Programa “Volvé a la Escuela” se gestó en septiembre de 2021, en un contexto en el que habían mejorado las condiciones sanitarias. En ese momento el Consejo Federal de Educación aprobó la Resolución N° 404 que recomendaba el retorno a la presencialidad plena y disponía la creación del Fondo Federal “Volvé a la Escuela” de \$5.000.000.000, con el objetivo de “buscar uno por uno, a todos y todas los y las alumnos/as que en el marco de la pandemia del COVID-19 hayan visto interrumpido y/o se hayan desvinculado de su proceso educativo” (p. 2), y llevar adelante acciones pertinentes para su efectiva escolarización. Dicho fondo sería administrado por el Ministerio de Educación Nacional, que firmaría acuerdos bilaterales con los ministerios provinciales para llevar a cabo su implementación.

En octubre de 2021, el Ministerio de Educación de la Nación a través de la Resolución N° 3027 aprobó la creación del programa y definió tres ejes de trabajo:

- 1) Identificación y búsqueda: comprendía el diseño e implementación de estrategias para la identificación de estudiantes con bajo o nulo vínculo con el sistema educativo, la búsqueda territorial y domiciliaria uno por uno, la construcción y uso de bases de datos, y el trabajo con la comunidad y las familias, entre otras acciones.
- 2) Revinculación, reingreso y permanencia: incluía el desarrollo de estrategias para acompañar el regreso y la permanencia en la escuela de cada estudiante, lo que implicaba la creación de dispositivos de reingreso y propuestas pedagógicas de revinculación.
- 3) Institucionalización de los aprendizajes: refería a la posibilidad de recuperar aprendizajes y contenidos suspendidos o postergados a causa de la pandemia, su acreditación y articulación con contenidos desarrollados en acciones socioeducativas.

Para el desarrollo de estos ejes, el equipo técnico nacional a cargo de la gestión del programa planteó algunas ideas orientadoras. En primer lugar, la centralidad de la escuela como “(...) territorio insustituible para el encuentro con otras y otros, para el disfrute, para el aprendizaje y como centro de las dinámicas comunitarias” (MEN, 2022, p. 9). En segundo lugar, el apoyo y enriquecimiento de las acciones socioeducativas, considerando que su articulación con el programa resultaba un anclaje fundamental para el fortalecimiento de las trayectorias escolares al habilitar nuevos espacios para la enseñanza y el aprendizaje. En tercer lugar, el nivel secundario como prioridad, dado que las principales dificultades respecto al acceso, permanencia y egreso se acrecientan en este nivel educativo. Finalmente, en cuarto lugar, la articulación federal y la participación de la comunidad, en tanto el programa promovía la acción conjunta entre distintos niveles de

gobierno, las comunidades educativas y las organizaciones populares, en las tareas de identificación, revinculación y sostenimiento de las trayectorias (MEN, 2022).

La implementación del programa se realizó a través de un equipo nacional y equipos de trabajo en las 24 jurisdicciones. Los convenios suscriptos entre el Ministerio de Educación de la Nación y los ministerios provinciales definieron la distribución de responsabilidades políticas y de gestión. Las jurisdicciones debían completar la nominalización de los estudiantes desvinculados, implementar acciones de búsqueda y revinculación con sus escuelas, desarrollar actividades para el fortalecimiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje y realizar el seguimiento y acompañamiento de cada estudiante revinculado, dando cuenta de su trayectoria en la plataforma del Sistema Integral de Información Digital Educativa (SINIDE). El Ministerio de Educación de la Nación, por su parte, tendría la responsabilidad de financiar estas acciones, monitorear su desarrollo y evaluar el cumplimiento de los objetivos, procesar la información contenida en la plataforma, y ofrecer diversas propuestas educativas para fortalecer las estrategias jurisdiccionales.

Cabe señalar que las provincias tuvieron importantes márgenes de iniciativa para definir cómo sería la puesta en marcha del programa en sus territorios. En base a los lineamientos nacionales, definieron sus planes de trabajo donde detallaron las líneas de acción específicas, los recursos solicitados y los plazos previstos. La mayoría de las jurisdicciones presentó dos planificaciones: una correspondiente a la etapa de verano (enero-marzo) y otra para la segunda parte del año (abril-diciembre), junto a una Planificación Estratégica Anual (PEA) de los fondos del programa. El cumplimiento de estos requerimientos era indispensable para la recepción de los fondos, su ejecución y posterior rendición.

5. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA EN LA PROVINCIA

En el Chaco el programa se implementó en dos etapas: “Volvé a la Escuela de Verano”, durante los meses de enero, febrero y marzo de 2022 (aprobada por Res. N°301/22 MECCyT); y “Volvé a la Escuela Segunda Etapa” para el resto del año (Res. N°2802/22 MECCyT). Su ejecución estuvo a cargo de la Dirección General de Políticas Socioeducativas e Igualdad de Géneros, dependiente de la Subsecretaría de Educación, aunque en articulación con otras dependencias del ministerio.

Según consta en las normativas provinciales y en las planificaciones programáticas, las líneas de acción incluidas en el programa se orientaron al desarrollo de los tres ejes de trabajo prefijados por el equipo técnico nacional: identificación y búsqueda, revinculación, reingreso y permanencia, e institucionalización de los aprendizajes. Sin embargo, de acuerdo con el testimonio de informantes claves y lo que se desprende de las memorias de gestión, la principal línea de acción del programa fue el “Operativo Volvé a la Escuela”, encuadrado -sobre todo- en el primer eje y realizado en forma permanente durante el año 2022.

La prioridad que asumió el operativo puede deberse a la cantidad de estudiantes desvinculados o con trayectorias de baja intensidad que derivó de la interrupción de la presencialidad. Según los relatos que conforman las memorias de gestión, a partir de un relevamiento efectuado por el ministerio de educación provincial en los meses de octubre y noviembre de 2021, se identificaron 50.156 alumnos con trayectorias de baja intensidad y desvinculados, en los niveles inicial, primario y secundario. En base a esas cifras los integrantes del equipo jurisdiccional efectuaron la planificación de la primera etapa del programa, aunque reconocieron que, con la vuelta a la presencialidad plena en las escuelas, al finalizar el ciclo lectivo 2021, la cantidad de estudiantes desvinculados se había reducido significativamente².

Si bien en su formulación original el programa priorizó a estudiantes de nivel secundario, a nivel provincial se resolvió tomar como población objetivo a estudiantes con bajo o nulo vínculo con el sistema educativo de nivel inicial, del segundo y tercer ciclo de la escuela primaria y de los ciclos básico y orientado de la educación secundaria, aunque “(...)prestando especial consideración y acompañamiento a las trayectorias de los/las jóvenes de nivel secundario” (Resolución N° 2802/22 MECCyT, p. 6).

Según la planificación jurisdiccional, el objetivo del operativo fue lograr la revinculación de estudiantes a partir de la búsqueda domiciliaria y el seguimiento de sus trayectorias, mediante el trabajo articulado de los promotores socioeducativos y educadores comunitarios con los equipos de gestión, de enseñanza y de evaluación de las escuelas, y la conformación de mesas socioeducativas³.

Junto al operativo “Volvé a la Escuela” se puso en marcha la primera etapa del programa “Escuela de Verano”, que se desarrolló en 110 sedes de diferentes localidades de la provincia. En cada una de ellas se realizaron actividades artísticas, físicas y de lectura, a cargo de docentes talleristas contratados o docentes que pertenecían a proyectos especiales⁴. Si bien esta línea de acción definió como población objetivo a estudiantes desvinculados y de trayectorias de baja intensidad, de 6° y 7° grado de primaria y de 1°, 2° y 3° año de secundaria, en los talleres participaron estudiantes de ambos niveles con todo tipo de trayectorias, debido a que la inscripción estaba abierta a todos aquellos que quisieran involucrarse. A partir de información estadística proporcionada por el equipo técnico jurisdiccional, se desprende que 7197 niños, niñas y adolescentes asistieron a la Escuela de Verano, de los cuales solamente 1923 presentaban trayectorias intermitentes o de baja intensidad respecto del ciclo lectivo 2020-2021.

Para la segunda etapa de implementación, entre los meses de abril y noviembre de 2022, se incluyeron en la planificación jurisdiccional otras líneas de acción tales como: Plan Provincial de Lecturas, Centro de Actividades Juveniles, Centros de Estudiantes y Parlamento Infantil Provincial, Coros y Orquestas, Medios Escolares y Albergues Estudiantiles, entre otras. Según lo expresado en la Resolución N° 2802/22, la incorporación de estas propuestas, algunas de las cuales ya se venían desarrollando en la provincia, contribuiría a “promover y garantizar la revinculación, reingreso y permanencia de los y las estudiantes del sistema educativo de nivel inicial, del segundo y tercer ciclo de la escuela primaria y de los ciclos básico y orientado de la educación secundaria” (p. 5), y a lograr la recuperación de aprendizajes y saberes suspendidos o postergados a causa de la pandemia. Esto se lograría mediante el trabajo articulado de los agentes territoriales (promotores/as socioeducativos, educadores comunitarios y talleristas) con los equipos de enseñanza y evaluación de las escuelas, en la construcción conjunta de propuestas pedagógicas e informes que integren el desempeño escolar y la participación de los estudiantes en las diferentes actividades socioeducativas.

Sin embargo, en la planificación jurisdiccional no se especificó cómo se instrumentaría esa articulación. Según afirmaron las referentes entrevistadas, las líneas de acción preexistentes al programa continuaron trabajando con sus propias lógicas, sin tener una atención especial hacia los estudiantes revinculados. Suponemos que su inclusión en el “Volvé a la Escuela” obedeció, más bien, a una estrategia jurisdiccional para darles continuidad y obtener el financiamiento que éstas necesitaban para la compra de bienes e insumos, gastos operativos y contratación de personal y servicios. Más allá de ello, consideramos necesario examinar la estructura de gestión que la provincia adoptó para la implementación del programa, como un aspecto que puede explicar, en parte, algunas de las discrepancias identificadas entre las intencionalidades políticas expresadas en las normativas y las planificaciones, así como su concreción durante la implementación.

La gestión del programa en la provincia se organizó a partir de una estructura con tres niveles, en los que operaron agentes con distintos roles, todos ellos contratados con fondos del programa:

- El equipo de trabajo central, integrado por varios sub-equipos: de referentes jurisdiccionales, de análisis de datos, de coordinación territorial, de diseño de las propuestas pedagógicas y del trayecto de formación⁵.
- Los coordinadores o referentes en las direcciones regionales⁶, responsables de organizar, junto a los directores regionales, las sedes de trabajo, los equipos territoriales, las visitas institucionales, la distribución de insumos y las rendiciones de los mismos, así como de elevar informes de seguimiento mensuales y trimestrales.

- Los agentes territoriales (promotores socioeducativos, educadores comunitarios y talleristas), distribuidos en cada una de las direcciones regionales.

De acuerdo a la información que surge de las memorias de gestión, se estima que en la implementación del programa participaron 450 perfiles, incluyendo integrantes de equipos técnicos, promotores territoriales, talleristas, educadores comunitarios, coordinadores y referentes del programa en las direcciones regionales. Este dato es aproximado dado que se produjeron durante todo el año altas y bajas en las designaciones.

Entonces, el programa se implementó en la provincia a través de una estructura de carácter transitorio, muy diferenciada internamente con varios niveles y sectores, y con mucho personal involucrado en el desarrollo de distintas líneas de acción. A partir de la información recogida, advertimos que esta estructura operó como un circuito paralelo desde el cual se gestionaron estas acciones, con pocos puntos de contacto con otras vías administrativas a través de las cuales se implementaron políticas y regulaciones que ordenaban el trabajo escolar. De allí que planteamos como hipótesis que esta estructura se incorporó como un “injerto” en el aparato burocrático, sin subordinarse o integrarse completamente a él, pues funcionó con una lógica distinta, propia de la gestión por programas. Consideramos que estas características generaron dificultades para la coordinación entre distintos sectores del ministerio.

No obstante, identificamos algunos mecanismos vinculados a la planificación y el monitoreo de las líneas de acción que propiciaron la coordinación al interior de la estructura de gestión del programa. En cuanto a la planificación, el equipo nacional definió los ejes temáticos de las acciones a realizar, los criterios para la planificación presupuestaria y los requerimientos para la selección y contratación de los perfiles. A partir de estos lineamientos, el equipo jurisdiccional realizó sus planificaciones y, posteriormente, organizó la tarea de los agentes territoriales junto a los referentes del programa de las direcciones regionales. Respecto del monitoreo de la implementación, integrantes del equipo nacional asesoraron a los referentes jurisdiccionales, organizaron actividades de capacitación, evaluaron planificaciones e informes de seguimiento, aprobaron las altas y bajas de los perfiles, autorizaron el envío de fondos y controlaron su rendición. Según los relatos que emergen en las memorias de gestión y en las entrevistas, el equipo nacional otorgó mucha libertad y autonomía a las provincias en el desarrollo de sus propuestas.

Un aspecto a destacar en cuanto a la gestión provincial de esta política socioeducativa fue la importancia asignada al nivel local, reflejada en la creación del cargo de referente del programa en cada dirección regional. Del testimonio de los funcionarios se desprende que hacía falta esa figura para constituir un puente entre la estructura administrativa del ministerio y los diferentes agentes del programa, no solamente para mejorar la comunicación y el trabajo articulado sino, también, para aportar una mirada local a la implementación. El referente era designado por el director regional y era el nexo con el equipo jurisdiccional. Asesoraba al director regional en la organización de la tarea territorial, a partir de las orientaciones del equipo central. Esto implicaba la selección de los perfiles, la asignación de establecimientos educativos, la distribución de actividades y la evaluación del desempeño de los agentes territoriales. A través del referente se canalizaban diferentes solicitudes y se generaba una primera sistematización de la información relevada por los promotores y educadores comunitarios. A partir de allí, el equipo de análisis de datos sistematizaba la información obtenida y elaboraba los informes solicitados por el equipo nacional y jurisdiccional.

La selección de los referentes del programa en las direcciones regionales y de los perfiles que se desempeñaron como agentes territoriales, estuvo a cargo de los directores regionales en base a criterios pre-establecidos, entre los cuales se consideraron: tener formación docente, experiencia en prácticas comunitarias o en educación popular, conocimiento del territorio y haber trabajado en otros programas socioeducativos. La cantidad de agentes territoriales asignados a cada dirección regional se definió de acuerdo a las localidades y al número de establecimientos educativos en la región. Así, por ejemplo, en las localidades del norte de la provincia (Impenetrable chaqueño) se designaron entre 2 y 5 agentes, mientras que en las ciudades de mayor población fueron entre 5 y 10 agentes, con un total de 215 promotores territoriales, talleristas y educadores comunitarios en las 70 localidades de la provincia. Una vez realizada la selección, la dirección regional enviaba

la propuesta al equipo jurisdiccional que informaba al equipo nacional y, si no había objeciones, se iniciaban los trámites de contratación.

Según los relatos de las referentes jurisdiccionales del programa, una dificultad que tuvieron fue la alta rotación de los perfiles debido al retraso en el pago de sus honorarios, ya que los fondos nacionales se enviaban en cuotas trimestrales y estaban sujetos a la aprobación de las rendiciones. Con el cambio de perfiles, los equipos de trabajo se renovaban constantemente y era necesario capacitar al personal nuevo para el ejercicio de su rol. Además, la rotación conllevaba una gestión administrativa, pues era necesario informar al equipo nacional sobre las altas y bajas, esperar su aprobación y proceder a nueva contratación.

6. BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA EN LA PROVINCIA

Como resultado del Operativo “Volvé a la Escuela”, 2539 estudiantes fueron revinculados, de los cuales 581 pertenecían al nivel primario, 1953 al nivel secundario y 5 al nivel inicial. Las referentes jurisdiccionales reconocieron que, a fines de 2022, continuaban detectándose estudiantes desvinculados y que, en esos casos, se decidió continuar con la identificación y búsqueda al año siguiente.

En el desarrollo de esa línea de acción, una dificultad que encontraron algunos promotores socioeducativos y educadores comunitarios durante las primeras visitas fue conseguir que las escuelas proporcionaran datos sobre sus estudiantes desvinculados (dirección, contactos, etc.)⁷. Las referentes jurisdiccionales señalaron que “(...) costaba conseguir esa información en las escuelas y ahí los promotores tenían que hacer un trabajo más artesanal. Conseguían información que circulaba en las localidades o cuando se acercaban a los barrios” (Entrevista a referente jurisdiccional 2, 2023). La organización de reuniones entre promotores, educadores comunitarios y supervisores de escuelas, por parte de los directores regionales, permitió articular mejor el trabajo y lograr mayor apertura por parte de las instituciones.

Para identificar las condiciones sociales y económicas de los estudiantes y sus familias era necesario que un agente del programa se acercara al domicilio para indagar sobre las causas de su desvinculación. En caso de detectar situaciones de vulneración de derechos, debía informar a su referente en la regional para que éste, a su vez, solicitara la intervención del director regional. Este podía dar directivas al personal de la dirección regional, al supervisor o comunicarse con el equipo de conducción del establecimiento para abordar el problema; también podía solicitar la colaboración de otras áreas de gobierno (desarrollo social, salud, justicia y seguridad). Según señalaron las referentes, esa fue la forma de abordaje más habitual, y sólo en algunas localidades funcionaron las mesas socioeducativas.

En el informe nacional del programa también se señala que “los vínculos con las escuelas no siempre son fáciles de entablar” (MEN, 2022, p. 105), presentándose “algunas resistencias y tensiones con docentes y directivos que se sentían invadidos y/o controlados” (Ibíd, p. 71). En ese sentido, una de las referentes explicaba:

(...) hay una cuestión que históricamente prevalece en relación con los programas socioeducativos y es que la escuela comprenda su sentido. Siempre nos plantean -y está muy arraigado- esto de que “nos mandan cosas” o “que es más trabajo”, “más demandas”, en vez de entenderlo al revés (Entrevista a referente jurisdiccional 1, 2023).

Como planteamos en el apartado anterior, las dificultades de articulación con los equipos de gestión, de enseñanza y de evaluación de las escuelas, interfirieron en la posibilidad de concretar la planificación conjunta de propuestas pedagógicas y la elaboración de informes que integraran el desempeño escolar y la participación de los estudiantes en las actividades socioeducativas. Esto afectó el modo en que se implementaron las acciones previstas para los ejes “Revinculación, reingreso y permanencia” e “Institucionalización de aprendizajes”.

Respecto del primero, el seguimiento de las trayectorias efectuado por los agentes del operativo se planteó como complementario al realizado por la escuela, que debía generar un plan de acompañamiento para cada estudiante, de acuerdo a lo establecido en el régimen académico vigente en ese entonces (Resolución N° 828/22 MECCyT). Así, el acompañamiento a las trayectorias educativas quedó a cargo de cada escuela, sin contar con la participación de los agentes del programa. El seguimiento efectuado por los promotores socioeducativos de los estudiantes revinculados se limitó a un contacto esporádico con las instituciones y con las familias para verificar la asistencia regular de los mismos. No obstante, en relación a este eje, las referentes jurisdiccionales del programa valoraron el trabajo personalizado que propició el operativo:

(...) nos contaban que cuando los docentes salían al territorio, a veces iban en pareja, en moto, y salían los chicos y decían “ahí viene la señora que te hace volver a la escuela” y la misma comunidad colaboraba. Decían “acá a la vuelta hay un chico” o los mismos chicos a veces identificaban. Estamos hablando de barrios muy vulnerables, en donde ellos mismos pasan la información a quienes van a territorio. Por eso el conocimiento que los promotores y promotoras pudieron construir en territorio fue primordial (Entrevista a referente jurisdiccional 2, 2023).

De estos relatos se desprende el reconocimiento del programa como una política que logró convocar a los estudiantes, asegurando su asistencia, a través de formas de acompañamiento diversas: “(...) hay familias que los promotores hablaban y les hacían entender que es importante que estén en la escuela y con eso era suficiente, el chico volvía. Con otros no pasó eso y hubo que hacer otros trabajos” (Entrevista a referente jurisdiccional 1, 2023). En este sentido, consideran que

(...) esta cercanía, es decir, que los chicos sepan que hay gente que va y los busca, hizo que ellos piensen a la escuela desde una experiencia significativa, desde “alguien viene a buscarme”. La idea de abrir la escuela, de que la escuela salga (...) intentamos hacer llegar el sentido de esa importancia a nuestros promotores territoriales. Esto se logra cuando se trabaja desde una perspectiva en que todas las partes entienden que hay que defender un derecho fundamental que es que el chico esté en la escuela. Esto pasó cuando los promotores lograron que los chicos vuelvan, pero la escuela no logró sostener la matrícula y el chico volvió a dejar (Entrevista a referente jurisdiccional 2, 2023).

Respecto del eje institucionalización de los aprendizajes, según lo dialogado con las referentes jurisdiccionales, no hubo una definición precisa acerca de sus alcances desde el equipo nacional del programa. Su formulación en términos amplios habilitó a los equipos jurisdiccionales a programar diferentes propuestas que permitieron acreditar aprendizajes desarrollados en espacios socioeducativos. En el caso de la provincia de Chaco, el eje de institucionalización se trabajó en materia normativa, incluyendo en el nuevo régimen académico (Resolución N°828/2022 MECCyT) la posibilidad de acreditar aprendizajes y saberes que tuvieron lugar en la escuela en espacios socioeducativos no formalizados y que funcionaron por fuera de la jornada escolar. Esa definición normativa, en general, no llegó a plasmarse en la realidad. Por esa razón las referentes del programa refirieron a “un eje en construcción”.

No obstante, según los relatos que emergieron de las memorias de gestión, algunas líneas de acción como Plan de Lecturas y Políticas Estudiantiles mostraron avances en materia de institucionalización en el espacio escolar, en un plano más fáctico. Así, por ejemplo, en el marco del Plan de Lecturas, en 2022 se conformaron 335 clubes de lectores en 139 instituciones educativas, contando con la participación de 3000 estudiantes. A partir de allí, quedó instituido un espacio de diez minutos de lectura en el inicio de la jornada escolar. Por otra parte, en relación a la línea de políticas estudiantiles, desplegada a través de los dispositivos Centros de Estudiantes, Parlamento Juvenil del Mercosur y Parlamento Infantil, se constituyeron 163 Centros de Estudiantes, 200 cuerpos de delegados, 40 escuelas participaron en Parlamento Infantil y 74 en Parlamento Juvenil del Mercosur. Además, se logró la aprobación de la Resolución N° 2659/2020 que aprueba el Plan de Políticas Estudiantiles y Democratización Educativa, como una apuesta de la jurisdicción para la permanencia y continuidad de estas políticas.

En los casos de experiencias socioeducativas que no pudieron institucionalizarse, en el sentido de ser reconocidas, integradas y acreditadas dentro de las trayectorias escolares, advertimos que estas operaron con una lógica diferente a la que regula el trabajo escolar. Consideramos que para ser incluidas, necesitan que la escuela les encuentre un espacio dentro de su organización y funcionamiento, que no suponga alterar las condiciones de escolarización pautadas por la gramática escolar⁸, como suponemos ocurrió con el Plan de Lecturas o los Centros de Estudiantes. En ese sentido, planteamos que la institucionalización no se consigue sólo con un programa o con una normativa como el régimen académico, sino que, para que eso transforme la realidad, se requiere de una traducción en términos administrativos, organizacionales y laborales de las propuestas pedagógicas; porque de manera contraria su implementación sigue quedando sujeta a la buena voluntad de quien quiera realizarla.

7. CONCLUSIONES

El análisis de la trayectoria del programa “Volvé a la Escuela” nos permitió reflexionar sobre las potencialidades y límites que tienen las políticas socioeducativas para transformar la experiencia escolar y contribuir a garantizar el derecho a la educación. La hipótesis que ordenó el trabajo nos llevó a examinar la incidencia de los modos de implementación de estas políticas en las posibilidades de alcanzar los objetivos que persiguen. En ese sentido, planteamos que la transitoriedad de los recursos y actividades aportados por el programa, así como su desarrollo yuxtapuesto a las estructuras que organizaban el funcionamiento del ministerio y el trabajo escolar, afectaron a la posibilidad de institucionalizar propuestas que buscaban transformar la experiencia escolar desde una mirada socioeducativa.

En efecto, su implementación estuvo a cargo de personal contratado que no contaba con estabilidad en sus funciones. Esto interfirió en la posibilidad de dar continuidad a las políticas y de dejar capacidad técnica instalada en los ministerios. Además, de la mano de los programas, se llevaron adelante experiencias socioeducativas que no fueron acompañadas por cambios en la gramática escolar y por esa razón no llegaron a producir cambios profundos y duraderos.

No obstante, consideramos que el programa tuvo un efecto dinamizador, logrando traccionar algunas lógicas del sistema educativo, entre ellas el trabajo intersectorial, dada la articulación de recursos y organismos involucrados en el operativo Volvé a la Escuela. También contribuyó a la institucionalización de algunas líneas de acción como los centros de estudiantes o los clubes de lectura.

De las memorias de gestión y de los relatos de las referentes jurisdiccionales, se desprende que, si bien los espacios pedagógicos que habilitó este programa socioeducativo no transformaron en su conjunto a la experiencia escolar, sí produjeron un impacto en los sujetos que participaron en ellos. No nos referimos a un impacto en términos plurales o estructurales sino, por el contrario, a casos particulares en donde el programa ha producido transformaciones de manera individual. Se trató, por tanto, de una política que impregnó intersticios, permitiendo, de a poco, cambiar algo del orden del discurso y de las miradas de los actores sobre lo escolar, así como modificar, a través de pequeños movimientos, las trayectorias de los estudiantes. Desde este lugar, no negamos a los programas socioeducativos como dispositivos que puedan generar cambios genuinos en la experiencia escolar, aunque sí sostenemos que no son suficientes para lograr una efectiva institucionalización de espacios formativos dentro de las escuelas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, M. (2022). Relatos orales y escuela: Hacia el fortalecimiento de la subjetividad. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, 28(3), 1-8.
- Barnet-López, S. (2017). Construcción del registro de observación para el análisis del movimiento fundamentado en la teoría de laban. *Revista de ciencias del ejercicio y la salud*, 15(2), 1-21.
- Cantero de Julián, J. I. y Herranz de la Casa, J. M. (2017). Historización de la memoria. Metodologías y conceptos para la inclusión de la memoria en los estudios historiográficos. *XV Congreso de la Asociación de Historiadores de la Comunicación*, 1005-1016. Universidade do Porto, Portugal.
- Carranza, A. (1998). La administración como campo de formación del pedagogo. Documento presentado en el Encuentro de cátedras de Política, Planeamiento y Administración de la Educación de Universidades Nacionales. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Córdoba.
- Carranza, A. (2008). Las perspectivas de los cambios en educación. Posibilidades y restricciones de las políticas estatales para implementar innovaciones en la institución escolar. *Cuadernos de Educación*, 6(6), 87-104. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/Cuadernos/article/view/751>
- Castro, A. (2022). Escuela secundaria y pandemia Testimoniar sobre los procesos de escolarización y habilitar la mirada a la novedad. *Revista del IIICE* (51), 113-130. DOI: <https://doi.org/10.34096/iice.n51.10677>
- Chiara, M. & Serafinoff, V. (comp.) (2022). *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina*. Editorial UNGS, Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/171419/1/Relaciones-intergubernamentales.pdf>
- Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS) (2019). Cuaderno I. Principios Metas y Programas. Ministerio de Educación Presidencia de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (2015). Un recorrido a través de voces e imágenes. Ministerio de Educación de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Dirección General de Políticas Socioeducativas e Igualdad de Géneros (2022). Informe de Análisis Cualitativo-Cuantitativo. Instrumento de Seguimiento de Estudiantes VAE Agosto-Septiembre, 1-31.
- Finnegan, F. y Serulnikov, A. (2014). Las contribuciones de las políticas socioeducativas para el nivel secundario. Las perspectivas de los actores locales. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004309.pdf>
- Fontana, A. & Thisted, S. (2015). *Módulo: Problemas, estrategias y discursos de las políticas socioeducativas. Especialización Docente de Nivel Superior en Políticas y Programas Socioeducativos*. Argentina: Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.
- Giovine, R. (2012). *El arte de gobernar el sistema educativo: discursos de estado y redes de integración socioeducativas*. Quilmes, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Giovine, R., & Martignoni, L. (coord.) (2020). Políticas, prácticas socioeducativas y escuelas secundarias. En N. Montes y D. Pinkasz (comp.) *Estados del arte sobre educación secundaria: la producción académica de los últimos 15 años en torno a tópicos relevantes*. Universidad Nacional de General Sarmiento; Flacso, 2020. Buenos Aires. Recuperado de https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/pdfs_ediciones/Estados_del_arte_sobre_educaci%C3%B3n_secundaria-completo.pdf
- Giovine, R., Garino, D. y Correa, N. (2023). Políticas y tramas interactorales en pandemia: acompañamiento y revinculación de estudiantes secundarios en las provincias de Neuquén y Buenos Aires. *Revista Espacios en blanco*. Serie indagaciones, 1(33), 75-90. DOI: <https://doi.org/10.37177/UNICEN/EB33-360>

- Gluz, N., Vecino, L. & Martinez del Sel, V. (2021). ¿Viejos Temas, Nuevos Lentes?: Pandemia, desigualdades y trabajo docente en el nivel secundario bonaerense. *Revista IRICE*, (40), 141-170. DOI: <https://doi.org/10.35305/revistairice.vi40.1451>
- Grinberg, S. & Villagran, C.A. (2016). Ihrem Schicksal überlassene Schulen: Schulreform und Raummangel in Patagonien. Poner en marcha una reforma en escuelas sin espacios. Relatos de escuelas libradas a su suerte en la Patagonia argentina. En Clement, U. & Oelsner, V. (Ed). *Was Macht Schule? Schule als gestalteter Raum*, Springer, VS, Wiesbaden, 222-239. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-11701-6_17
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2021). *Memoria de gestión 2020*. Instituto Nacional de Estadística y Censos-INDEC. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/memoria_gestion_2020.pdf
- Martín García, V. (1995). Fundamentación teórica y uso de las historias de vida como técnicas de investigación en pedagogía social. *Ediciones Universidad de Salamanca*, (7), 41-60.
- Meo, A. I. & Milstein, D. (2018). Investigación sobre el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Educação e Pesquisa*, 44(1), 1-15. <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201703160182>
- Ministerio de Educación de la Nación (2022). Escuelas que reciben y alojan. Experiencias de búsqueda y revinculación de estudiantes. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/10/escuelas_que_reciben_y_alojan_vuelve_a_la_escuela.pdf
- Muñoz Rico, A. & Gelabert, M. (2013). Reforzar vínculos en la comunidad educativa a través de la perspectiva socioeducativa. *Revista de Educación Social*, 16, 1-16.
- Olmos, A. (2016). Políticas socioeducativas y trabajo docente. La gestión escolar, entre la acumulación de proyectos compensatorios y la práctica de la inclusión educativa (Córdoba, Argentina, 2000-2010). *Administración Pública y Sociedad* (APyS), (1), 48-59. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/14643>
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documentos CLACSO, N°4.
- Repetto, F. (2001). *Causas y azares de un cambio institucional inconcluso: historia reciente de la administración pública nacional en la Argentina*. 6to Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Roth Deubel, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Sautu, R. (2009) El marco teórico en la investigación cualitativa. *Controversias y concurrencias latinoamericanas*, 1, 155-177.
- Soto, M. (2022). Tensiones sobre la educación de los sectores populares: los programas socioeducativos de la ciudad de Buenos Aires y su junta de clasificación docente. *Entramados: educación y sociedad*, 9(11), 232-249. Recuperado de <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/entramados/article/view/5991>
- Terigi, F. (2015) [et al.] *Problemas, estrategias y discursos sobre las políticas socioeducativas: Seminario II DNPS*. Ministerio de Educación de la Nación. Buenos Aires, Argentina.
- Tyack, D. y Cuban, L. (1997). En busca de la utopía. Un siglo de reformas en las escuelas públicas. Ciudad Autónoma de México, México: Fondo de Cultura Económica.

NORMATIVAS

Argentina. Ley de Educación Nacional N° 26206/2006.

Argentina. Consejo Federal de Educación (CFE). Resolución N° 404/2021.

Argentina. Ministerio de Educación de la Nación. Resolución N°3027/2021.

Chaco. Ley Provincial de Educación N° 1887–E/2010.

Chaco. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT). Resolución N°2659/2020

Chaco. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT). Resolución N°301/2022

Chaco. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT). Resolución N°828/2022.

Chaco. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT). Resolución N°2802/2022

Notas

1 Principalmente consultamos un informe provincial elaborado por la Dirección General de Políticas Socioeducativas e Igualdad de Géneros (2022) y un informe nacional producido por el Ministerio de Educación de la Nación (2022).

2 Vale aclarar que los funcionarios no contaban con información precisa sobre la población objetivo al inicio de la implementación y tampoco contaron con ella con el correr de los meses, ya que incluso al concluir la ejecución del programa en diciembre de 2022 continuaban detectándose estudiantes que no asistían a la escuela.

3 Las mesas socioeducativas tienen antecedentes en programas socioeducativos previos. Se constituyen como espacios de carácter multisectorial y multiactoral donde se informan situaciones particulares que producen la interrupción de trayectorias educativas y que vuelven necesaria la participación de otros actores estatales (salud, educación, seguridad, desarrollo social, etc.) o de la sociedad civil. Estos son convocados por las direcciones regionales o los municipios y junto a ellos en esos espacios se decide cómo intervenir en cada caso.

4 Con esta denominación se alude a planes y programas de carácter transitorio que el ministerio provincial proyecta para responder a necesidades de los niveles y modalidades y afianzar los objetivos de la educación.

5 Programa de formación destinado a docentes y promotores territoriales, para aprender a diseñar e implementar proyectos socioeducativos.

6 La Ley de Educación Provincial N° 1887–E establece que la administración educativa se realiza a través de Direcciones Regionales dependientes del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. En el periodo en que se desarrolló la implementación del programa, existían en la provincia 19 unidades administrativas, incluyendo regiones y subregiones educativas.

7 Cabe agregar que cada agente del programa se presentaba en las escuelas respaldado por un instrumento legal que lo designaba y establecía sus funciones.

8 Tyack y Cuban (1997) definen a la gramática escolar como el conjunto de estructuras, reglas y prácticas que organizan la labor cotidiana en las escuelas, y que actúa de manera implícita e irreflexiva, estructurando los modos de actuar y de pensar.



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=384576201009>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Patricia Malena Delgado, Maia Milena Acuña,
Jorge Samuel Salas, José Santiago Sánchez

**Una mirada socioeducativa de las políticas públicas: El
programa Volvé a la escuela en Chaco, Argentina**

A socio-educational perspective on public policies: The
'Return to School' program in Chaco, Argentina

Espacios en blanco. Serie indagaciones

vol. 2, núm. 34, p. 213 - 226, 2024

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos
Aires, Argentina

espacios@fch.unicen.edu.ar

/ ISSN-E: 2313-9927

DOI: <https://doi.org/10.37177/UNICEN/EB34-410>