

ACADEMICUS

Funcionarias en el “territorio” y políticas de educación rural en Entre Ríos: una mirada desde la implementación de dos programas con financiamiento externo

State officials in the “territory” and rural education policies in Entre Ríos: a view from the implementation of two externally funded programs

Dra. María Emilia Schmuck

maria.schmuck@uner.edu.ar

Dra. Eva María Petitti

marapetitti@gmail.com

Instituto de Estudios Sociales
Universidad Nacional de Entre Ríos
Entre Ríos – Argentina

REVISIÓN LITERARIA

Colectivo Editorial Revista Etcétera

Recibido: 2 de febrero de 2023 / Aprobado para publicación: 5 de junio de 2024



Copyright © 2018 Etcétera. Revista del Área de Ciencias Sociales del CIFYH está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen

En este trabajo nos proponemos analizar la participación de funcionarias que se constituyeron como referentes locales en la implementación de dos políticas de educación rural desarrolladas en Entre Ríos (Argentina) con financiamiento externo, alcance nacional y gestión provincial: el *Programa de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Rural* (1978-1991) y el *Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural II* (2016-2021). Partimos del supuesto de que la incidencia de estas funcionarias en los procesos de implementación se vinculaba con su perfil “territorial”, sentido que las propias trabajadoras asignaban a su quehacer, que caracterizaban por la presencia cotidiana y los vínculos de cercanía con el personal directivo y docente de las escuelas en contexto rural, que las diferenciaban de otras/os actoras/es involucradas/os en las políticas. Para realizar este trabajo nos posicionamos desde una perspectiva etnográfica, poniendo en diálogo normativas, documentos, registros de reuniones de trabajo y entrevistas.

Palabras clave

Funcionarias, Educación Rural, Entre Ríos, EMER, PROMER

Abstract

In this paper we propose to analyze the participation of state officials who were constituted as local referents in the implementation of two rural education policies developed in Entre Ríos (Argentina) with external funding, national scope and provincial management: the *Program for the Expansion and Improvement of Rural Education* (1978-1991) and the *Project for the Improvement of Rural Education II* (2016-2021). We start from the assumption that the incidence of these officials in the implementation processes was linked to their “territorial” profile, a sense that the workers themselves assigned to their activities, which they characterized by their daily presence and close links with the directing and teaching staff of schools in rural contexts, which differentiated them from other actors involved in the policies. In order to carry out this work, we positioned ourselves from an ethnographic perspective, putting into dialogue regulations, documents, work meeting records and interviews.

Keywords

State Officials, Rural Education, Entre Ríos, EMER, PROMER

Funcionarias en el “territorio” y políticas de educación rural en Entre Ríos: una mirada desde la implementación de dos programas con financiamiento externo

MARÍA EMILIA SCHMUCK

EVA MARÍA PETITTI

Introducción

En este trabajo nos proponemos analizar la participación de funcionarias estatales que se constituyeron como referentes locales en la implementación de dos políticas públicas de educación rural desarrolladas en Entre Ríos, en el noreste argentino. Las mismas obtuvieron financiamiento externo, fueron de alcance nacional y tuvieron gestión provincial. Nos referimos al *Programa de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Rural* (EMER) y al *Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural II* (PROMER II).

El EMER, orientado a escuelas primarias, consistió en el primer programa en el país destinado a la educación de la población rural, por lo que se constituyó como un importante antecedente para la posterior formulación de políticas que buscaron extender la escolaridad en estos contextos (Caillods y Jacinto, 2006). En Entre Ríos se implementó en la década de 1980, en cuatro departamentos del norte provincial seleccionados en términos generales por presentar particulares necesidades en materia de ampliación de los servicios educacionales y mejora en los índices de deserción escolar y analfabetismo en ámbitos rurales. La mayor parte del financiamiento estuvo destinada a infraestructura y, en menor medida, a formación docente y equipamiento, que incluyó la adquisición de camionetas para llevar a

cabo un sistema de nuclearización implementado desde fines de 1986.¹ Desarrollado con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), este programa tuvo en sus orígenes un correlato con las políticas de descentralización de la última dictadura cívico-militar en el país, que continuaron en los ochenta. Además, se constituyó como un elemento legitimador de la transferencia de las escuelas primarias nacionales hacia las provincias, así como el principal ámbito de aplicación de las políticas de regionalización de los contenidos (Petitti, 2020).

Las reformas educativas de la década de 1990, en el contexto de medidas que significaron la culminación de la transferencia con el traspaso de las escuelas medias a las provincias, incluyeron la extensión de los años de obligatoriedad escolar y, entonces, nuevos desafíos en términos de cobertura y acceso a la educación en los espacios rurales que continúan hasta el presente. Así, junto con la *Ley 26.206 de Educación Nacional*, que en 2006 estableció la escuela secundaria obligatoria y una modalidad de Educación Rural, se aprobó un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF-Banco Mundial) para la implementación en todo el territorio nacional del PROMER I (2007-2014). Con el objetivo de mejorar la cobertura, eficiencia y calidad de la educación rural, este programa luego tuvo su continuidad con el PROMER II (2016-2021) que, al igual que el EMER, supuso significativas inversiones en infraestructura, pero orientó la mayor parte del financiamiento a la educación secundaria.

En un trabajo anterior identificamos cómo, a lo largo de los últimos cuarenta años, desde el EMER hasta el PROMER, distintos programas de educación rural implementados en Entre Ríos construyeron sus objetivos y modo de funcionamiento de manera articulada (Petitti y Schmuck, 2021). En esta ocasión, en diálogo con una mirada centrada en los “rostros humanos” (Bohoslavsky y Soprano, 2010) de las políticas educativas y en vistas a aportar a los estudios sobre estatalidades en espacios rurales (Berger y Cowan Ros, 2019), analizamos la participación de funcionarias que se constituyeron como referentes locales en la implementación de las políticas, y que tenían en común el hecho de ser contratadas en el marco de programas con financiamiento internacional, para ejercer funciones en espacios rurales

1 El sistema de nuclearización en Entre Ríos consistió en veinte conjuntos de escuelas, integrados por tres o seis escuelas satélites que trasladaban al alumnado de sexto y séptimo grado una o dos veces por semana a las escuelas núcleo, donde luego de las actividades curriculares almorzaban y realizaban talleres educativos.

de la provincia. Nos detenemos en el trabajo de las responsables, en Entre Ríos, de implementar las acciones del Área Educativa del EMER, por un lado, y las encargadas de la línea de Proyectos de Base Local del PROMER II, por el otro.

En relación con lo señalado, desde los aportes de Bohoslavsky y Soprano (2010), buscamos “no personalizar” al Estado y dejar de considerarlo como un actor unívoco comparable a la identidad de una persona, al tiempo que procuramos “personalizarlo”, en el sentido de identificar que el Estado también son las personas que producen y actualizan sus prácticas cotidianas dentro de sus formaciones institucionales y en interlocución con sus propias normas de funcionamiento. Esto nos lleva a atender al “rostro humano” de las políticas educativas, considerando que “son tan importantes las normas como las personas que participan del Estado desde (o encarnando) ciertas funciones y estatutos sociales más o menos definidos de la llamada función pública” (Bohoslavsky y Soprano, 2010: 24).

En el marco de estas discusiones, interesa señalar que en las últimas dos décadas en Argentina la cuestión estatal comenzó a adquirir mayor relevancia en los estudios rurales, junto a los tradicionales análisis sobre la estructura y los sujetos agrarios. En este sentido, aquí recuperamos particularmente una línea de estudios que, al preguntarse por los modos en que se configura la presencia estatal en los espacios y en relación con las dinámicas agrarias y rurales, procuran superar la comprensión de las políticas en base a enfoques normativos que analizan las experiencias en términos de éxito o fracaso. En cambio, proponen otorgar relevancia a la agencia de los actores en su vinculación con las estructuras sociales, considerando las perspectivas y actuaciones de los sujetos (organizaciones y movimientos) que entienden como destinatarios, pero también a los técnicos implicados en las agencias públicas (Berger y Cowan Ros, 2019; Cowan Ros, Berger y García, 2021; Mussetta y Ferrero, 2021; Nussbaumer y Cowan Ros, 2011; entre otros).

En esta línea, entendemos que las funcionarias del EMER y PROMER II pueden ser concebidas en tanto “mediadoras sociales” de las políticas, cuyo proceder es producto tanto de la “institucionalidad objetivada (en normas, cargos y prácticas)” como de la subjetividad, las trayectorias y diversos modos de involucramiento afectivo (Nussbaumer y Cowan Ros, 2011). Asimismo, retomando la propuesta de Ariadna Acevedo-Rodrigo (2019) sobre la importancia del contexto a la hora de analizar procesos a diferentes escalas, donde “más que dedicarnos a trazar nuevas

líneas limítrofes [...], preguntarnos con más frecuencia quiénes, cómo y cuándo deciden si un actor, institución o proceso es local, estatal o global” (p. 114), nos interesa recuperar las propias concepciones de las funcionarias en tanto partícipes de la política.

En diálogo con estos aportes, partimos del supuesto de que la marcada incidencia de estas funcionarias en los procesos de implementación se vinculaba con su perfil “territorial”, sentido que las propias trabajadoras asignaban a su quehacer, que caracterizaban por la presencia cotidiana y los vínculos de cercanía con el personal directivo y docente de las escuelas en contexto rural, que las diferenciaban de otros agentes involucrados en las políticas. Consideramos que el estudio de su participación significa una primera aproximación a la comprensión del vínculo (y los conflictos) entre las burocracias nacionales y provinciales y sus particularidades en la ruralidad luego de la transferencia de las escuelas primarias y secundarias de una órbita hacia la otra.

Para realizar este trabajo nos posicionamos desde una perspectiva etnográfica, dada la atención que brinda a la variabilidad de los hechos sociales y su concentración estratégica sobre las perspectivas de los actores (Balbi, 2010), lo que repercute en su pertinencia para estudiar políticas públicas. En el caso del EMER, a partir de emergentes de trabajos anteriores basados en el análisis de fuentes documentales que buscaron tender puentes entre los estudios históricos y antropológicos, aquí realizamos entrevistas en profundidad y mantuvimos conversaciones informales con personas que participaron de la política durante los ochenta. Para el PROMER II, analizamos la propia normativa, al tiempo que realizamos entrevistas en profundidad y participamos de reuniones de trabajo entre empleadas/os involucradas/os en distintos proyectos y programas, en vistas a “documentar lo no documentado” (Rockwell, 2009) de la implementación de las políticas.

Las funcionarias “en el territorio”

Las caras visibles del programa

Una vez suscripto el contrato de préstamo, en 1980 se firmó el convenio con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación para ejecutar el EMER. La coordina-

ción y administración del programa a nivel nacional quedó a cargo de una Unidad Ejecutora Central (UEC) bajo dependencia de este ministerio, que fue responsable de la elaboración del estudio que permitió avalar la solicitud de crédito y actuó como ente coordinador (La Nación, 29 de enero de 1979). Para participar de la ejecución del programa, las provincias debían elevar una propuesta para que la UEC la evaluara. A partir de entonces se creó una Unidad Ejecutora Provincial (UEP) del EMER, facultada para administrar y manejar una cuenta especial donde se depositaría el financiamiento, para adquirir bienes y coordinar acciones con otras reparticiones de la provincia, especialmente con el Consejo General de Educación (CGE), siendo el órgano máximo del gobierno en educación a nivel provincial.

La UEP de Entre Ríos era un ente descentralizado de la administración pública provincial con jerarquía de Subsecretaría de Estado, dependiente del Ministerio de Hacienda, Economía, Obras y Servicios Públicos. Estaba a cargo de un coordinador y su estructura estaba integrada por un asesor legal y cuatro áreas: Infraestructura y Equipamiento, Administrativo-Contable, Seguimiento y Evaluación, y Educativa. Esta última, en que nos centraremos en este artículo, quedó conformada por sectores de Investigación, Perfeccionamiento Docente, Currículo y Promoción de la Comunidad, para cuyas direcciones convocaron a especialistas de diferentes disciplinas, que en su mayoría eran mujeres (Entre Ríos, 1984a).

Las responsables de los sectores que conformaron el Área Educativa y las promotoras comunitarias eran científicas sociales formadas en educación, trabajo social, psicopedagogía y psicología. Entre las tres responsables y la promotora comunitaria que continuaron hasta 1992, una había sido becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) –su área de trabajo era la estimulación temprana–, otra era asesora pedagógica y dos eran Licenciadas en Trabajo Social (una recientemente graduada y otra había ejercido como docente universitaria hasta 1976).

Con relación al personal contratado por la UEP, algunos salarios eran pagados con fondos provinciales y otros con fondos del estado nacional. Quienes dependían de la provincia, eran contratados como “personal adscrito” y con “contrato de locación de servicio” (por ejemplo, choferes, asesores legales, personal administrativo y de maestranza, entre otras/os). Por su parte, quienes recibían fondos nacionales tenían “contrato de locación de servicio” y “contrato de locación de obra”,

como era el caso de las responsables del Área Educativa y las promotoras comunitarias (Entre Ríos, 1984b).

Si el BID y la contrapartida del gobierno nacional se utilizaron para financiar los gastos en infraestructura, insumos y formación docente; las provincias debieron aportar recursos propios para la ejecución del programa, según se fijaba en los compromisos que tomaban las provincias a la hora de firmar el convenio. De esta forma, la propuesta que debían elaborar para que fuese evaluada por la UEC y el BID, debía realizarse a partir de bienes y recursos provinciales. Por otra parte, la provincia debía mantener y conservar con recursos propios las obras ejecutadas, los bienes y los servicios afectados al proyecto (Entre Ríos, 1980). Una vez terminado el financiamiento internacional, los gastos de funcionamiento fueron atendidos desde el CGE y administrados por las/os directoras/es de cada escuela núcleo. Se basaban específicamente en el salario de 46 instructoras/es y el mantenimiento y combustible de 11 camionetas destinadas al transporte de los alumnos (Entre Ríos, 1984c).

De hecho, la procedencia de los recursos –internacional, nacional o provincial– fue un tema presente en la mayor parte de los testimonios con el objeto de diferenciar las áreas involucradas en el programa. Por ejemplo, la promotora comunitaria de La Paz mencionaba que la provincia se encargaba de los viáticos para que ellas viajaran a Buenos Aires, mientras que el salario de los capacitadores lo financiaba el BID (entrevista a promotora comunitaria, mayo de 2018). Esa necesidad de diferenciación se originó junto al programa mismo. Las funcionarias del Área Educativa, cuyos contratos dependían de la órbita nacional, recordaban que las empleadas del CGE marcaban una diferencia, al decir que “cobrábamos en dólares” y por eso “nos miraban mal” (entrevista a responsable del Sector Investigación del Área Educativa, marzo de 2018).

El coordinador de la UEP EMER-EMETA,² por su parte, enfatizaba que las responsables del Área Educativa tenían “mucho presencia territorial en los departamentos” (entrevista a coordinador UEP EMER-EMETA, octubre de 2017). Efectivamente, esa presencia era evocada en los testimonios de directivas/os, docentes y choferes. Ellas viajaban periódicamente a los departamentos del norte y fueron las

2 Como desarrollaremos en el último apartado, a partir de 1986 el EMER comenzó a funcionar en articulación con otro programa.

“caras visibles” del programa. En este sentido, uno de los directivos de una escuela satélite recordaba a las responsables del Área Educativa como “las que manejaban el EMER”, y se refirió “al programa de Marta y Rosita” (entrevista a director de escuela en Conscripto Bernardi, abril de 2018).³ De una manera similar lo manifestaba uno de los choferes, quien las nombró como “las chicas del EMER” (entrevista a chofer del departamento La Paz, noviembre de 2018).

Además de las encargadas del Área Educativa, cuya sede estaba en Paraná pero viajaban semanalmente al norte de la provincia, se encontraban las/os promotoras/es comunitarias/os de cada departamento. La encargada del departamento La Paz enfatizaba su carácter de Licenciada en Trabajo Social, sobre todo haciendo hincapié en que ella “estuvo en campo” y fue fundamental coordinar acciones con las/os directivas/os de las escuelas, así como realizar acciones de sensibilización con la comunidad:

Imaginate una zona de La Paz que son colonos europeos, tenían que dejar a sus hijos en una camioneta, interactuar en fiestas cívicas, salir del esquema tradicional [...]. He trabajado en otros proyectos [...], pero ninguno tuvo la impronta y la aceptación de la comunidad. ¿Por qué se da eso? [por la] sensibilización (entrevista a promotora comunitaria, mayo de 2018).

Un análisis de estos testimonios nos muestra que las personas le otorgaron a su participación un lugar central en la implementación del programa. Entre las acciones comunitarias cabe destacar la confección de un diario de la comunidad, así como la proyección de películas:

La mayoría nunca había visto cine, estaban todos los del pueblo, el jefe de la comuna incluso [...]. Compramos un proyector. En las escuelas núcleos una vez por mes se daba cine. Ni televisión había [...]. Era más para los padres y abuelos que para los niños, para acercar esa tecnología a los padres y la escuela se lo tenía que brindar (entrevista a responsable del Área Educativa, noviembre de 2017).

³ Incluimos nombres ficticios para preservar la identidad de las/os participantes.

Además, tanto las encargadas del Área Educativa como las promotoras comunitarias asistían a reuniones nacionales que se llevaron a cabo en el Ministerio de Educación de la Nación. Allí se encontraban con funcionarias de otras provincias y, en relación con ello, la promotora entrevistada destacaba que “una de las provincias donde mejor trabajado estuvo y se cumplieron las etapas fue Entre Ríos. Otras terminaron antes” (entrevista a promotora comunitaria, mayo de 2018).

Hemos recorrido toda la provincia

Veinticinco años después de la firma del contrato con el BID para el desarrollo del EMER, en 2005 se aprobó el préstamo del BIRF-BM para la implementación del PROMER I, y en 2015 iniciaron las gestiones para el desarrollo de su continuidad a través del PROMER II que aquí consideramos. Como primera medida para su implementación, se firmaron convenios de participación entre la Nación y las provincias con el objeto de garantizar el “respaldo a los esfuerzos impulsados” por las mismas, dado que, según señala, “gran parte de la innovación y el éxito en la política educativa ocurre a nivel provincial” (BIRF, 2014). De este modo, se estableció que, mientras el Ministerio de Educación de la Nación, a través de la Dirección General de la Unidad de Financiamiento Internacional (DGUFI), se constituiría como Unidad Ejecutora Central (UEC), responsable de coordinar las distintas actividades y realizar el seguimiento de su ejecución dentro de las provincias, estas últimas debían designar un coordinador de la ejecución de las actividades a través de una Unidad Ejecutora Provincial (UEP), responsable de la mayoría de las adquisiciones y de la gestión financiera (BIRF, 2015a). En Entre Ríos, aunque los mecanismos institucionales y de ejecución definidos en el préstamo se basaron en los utilizados para el PROMER I, a diferencia de lo sucedido en este primer caso en el que no se tuvo “buenos resultados en la ejecución de obras de infraestructura”, intervino la UEP a partir de un convenio celebrado con el CGE (entrevista a Coordinador Ejecutivo Adjunto UEP, julio de 2020). De este modo, al igual que lo señalado para el EMER, la ejecución provincial del PROMER II estuvo a cargo de la UEP, aunque en este caso constituida como dependencia del Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios de la provincia, y encargada de la implementación y supervi-

sión de distintos programas que contaban con financiamiento externo o del Tesoro Nacional. Al interior de un área destinada a los programas de Educación, a partir del inicio del PROMER II se dispuso de personal específico:

Yo pago honorarios a consultores, certificados de obra [...]. Mi tarea es armar presupuesto, mandar a Nación, Nación devuelve y yo me encargo después de pagar [...]. Vinculados específicamente a PROMER en la UEP somos dos (entrevista a responsable financiera UEP-PROMER, julio de 2020).

Además, se realizaron contrataciones destinadas al acompañamiento y la coordinación en la implementación de las diferentes líneas del PROMER II. Al igual que los establecidos al interior de la UEP, estos cargos estaban financiados con fondos propios del programa como “contratación de servicios para consultoría individual”.⁴ Entre estos cargos, nos encontramos con trabajadoras, en su mayoría mujeres formadas como científicas en educación, contratadas para desempeñarse dentro del CGE en proyectos en nivel Inicial y Primaria. Asimismo, un docente que trabajaba con anterioridad en el CGE inició sus funciones como técnico operativo en el PROMER, fundamentalmente para tareas de relevamiento de información estadística, quien también tuvo –al comienzo– participación en el desarrollo de los Proyectos Escolares Productivos de Base Local (PBL).

Nos interesa detenernos en las trabajadoras que se contrataron en específico para la implementación de los PBL, la única línea pedagógica destinada a escuelas secundarias rurales, que proponía la transferencia de fondos a escuelas para proyectos pedagógicos vinculados al desarrollo local. Para ello, contrataron a una técnica con perfil pedagógico, formada en Ciencias de la Educación, y a una responsable provincial de los PBL, egresada de Comunicación Social, quien había trabajado en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y se desempeñaba como docente de escuelas secundarias rurales. Dado que el inicio del desarrollo de los PBL coincidió con la creación de la Dirección de Educación Rural,⁵ durante el

4 El mecanismo de contratación, a cargo de la Coordinación Provincial del Proyecto, debía resultar aprobado en último término por Nación para ser financiado con fondos del PROMER (BIRF, 2015b).

5 La Dirección de Educación Rural se creó en 2016, pero en 2017, cuando cambió la dirección del CGE, se cerró, fundamentando la absorción de las funciones por parte de las Direcciones de Educación Primaria y Secundaria.

primer año estas dos trabajadoras articularon sus tareas junto con el técnico operativo y la responsable de la Dirección:

Cuando no rendían o estaban desvirtuados los proyectos, Marcos [técnico operativo] ponía su auto, Alicia [responsable provincial de PBL] viajaba y nos íbamos a la escuela de la provincia que fuera. Si no podía poner el auto, nos íbamos en colectivo [...], hemos perdido colectivo, hemos ido hasta Mataruca, en las Islas Ibicuy, donde la inundación se tapó la escuela, se te quedaba el auto (entrevista a ex Directora de Educación Rural, abril de 2020).

Como se advierte, desde el comienzo estas trabajadoras realizaron sus actividades fuera del edificio del CGE en la ciudad de Paraná: “porque nuestros contratos son territoriales, nosotros no trabajamos en el CGE. Yo, por ejemplo, vivo en [localidad del norte provincial] y desde acá me muevo” (entrevista a responsable provincial PBL, abril de 2020). Así, a la hora de caracterizar su trabajo destacaban el compromiso con la tarea de recorrer las escuelas:

[...] se valora fuertemente que haya alguien con la cabeza en las escuelas secundarias [responsable provincial de PBL], conocemos a las rectoras, el personal, tenemos la posibilidad de recorrerlas, porque además lo necesitamos para saber de los proyectos [...]. Hemos recorrido toda la provincia (referente pedagógica PBL, registro de reunión con trabajadoras CGE, julio de 2021).

Esta vinculación con los “actores escolares” de las instituciones es un elemento que a las funcionarias les enorgullecía y emocionaba:

[...] esta escuela que estaba en zona inhóspita son de familias sumamente humildes e hicieron un proyecto de carpintería, porque la madera era lo que más había en el lugar y podían rescatar y hubo una fuerte articulación con los padres porque los chicos hicieron muebles para las casas [se emociona]. Es muy fuerte [se emociona más] (entrevista a responsable provincial PBL, abril de 2020).

Si acaso al comienzo existió una articulación al interior del CGE, las funcionarias identificaron una interrupción luego del cierre de la Dirección de Educación

Rural. A partir de entonces, la responsable provincial y la asesora pedagógica quedaron referenciadas formalmente hacia el interior del CGE con la Dirección de Educación Secundaria, aunque los espacios de interlocución en relación con el programa que señalan se encuentran al interior del Ministerio de Educación Nacional. En este sentido, la responsable provincial de PBL participaba de reuniones nacionales como Mesas Federales de Educación Rural, en ocasiones sin estar acompañada por trabajadoras de Secundaria del CGE ni construir su presencia en vistas a representar a aquella Dirección.

Mediaciones, conflictos y apropiaciones

Entre los organismos internacionales y el territorio, entre la Nación y la provincia

En relación con este perfil “territorial” que hemos desarrollado, en primer lugar, las trabajadoras del EMER enfatizaban en el rol que tuvieron para mediar entre la letra del programa financiado con recursos provenientes de un crédito con el BID y su implementación en el territorio. Una de ellas afirmaba que “a pesar de que se decía que los programas del BID bajaban enlatados nadie impuso un contenido [...], bajaban la estructura, pero el contenido lo pensás vos” (responsable del Área Educativa, noviembre de 2017). En este mismo sentido, se expresaba otra entrevistada: “Cuando nos dejaban un espacio nos metíamos. No importa lo que digan los papeles, hay que enseñarles otra cosa” (entrevista a responsable del Sector Investigación del Área Educativa, marzo de 2018). Así, si bien en los documentos del programa figuraban “carpintería y electricidad” para varones y “arte del hogar” para las chicas, también relataron que trataban de que las mujeres asistieran a los cursos para varones: “Acá ya queríamos romper con que las mujeres solo fueran a bordar y las hacíamos ir al taller de electricidad” (entrevista a responsable del Área Educativa, noviembre de 2017).

A pesar de que el programa estaba destinado al Área Educativa, e incluía maestras, directores y supervisores a su cargo, en un primer momento no estuvo vinculado al CGE. Por ello, los diseños curriculares adaptados a las escuelas de per-

sonal único y reducido a las propias condiciones institucionales de esas mismas escuelas, paralelos a los elaborados por el CGE, generaron tensiones. Según se expresaban: “esa fue la gran guerra” (entrevista a coordinadora del Programa EMER, febrero de 2018). Esta tensión, entre quienes pertenecían al EMER y quienes estaban en el CGE, comenzó a incrementarse cuando las oficinas del programa se trasladaron al edificio del CGE. Una de las integrantes del Área Educativa lo recordaba como “un infierno”, y relataba distintas anécdotas que daban cuenta de la búsqueda de oportunidades para viajar al norte la mayor cantidad de veces posible (entrevista a responsable del sector investigación del Área Educativa, marzo de 2018). Como hemos mencionado en otro trabajo, al “estigma” de participar en un programa con “financiamiento proveniente del proceso”, se sumaba la convivencia diaria (Petitti, 2020). Un punto central de esas tensiones estaba vinculado a la figura de los supervisores:

[...] no controlaban que se usara el material, que quedaba “muy bien guardado” en las estanterías [...]. A veces no son de la zona, esa fue la figura que se nos escapó. Porque cuando el supervisor se imbuía del programa funcionaba (entrevista a responsable del Área Educativa, noviembre de 2017).

Además, las responsables mencionaban que fueron los supervisores quienes después se quedaron con las camionetas, fundamentales para garantizar el funcionamiento de la nuclearización, cuando el EMER pasó al CGE: “es por eso que se termina, los supervisores comienzan a utilizar las camionetas, el CGE no tenía vehículos [...], dejaban a los chicos tirados en la calle” (entrevista a responsable del Área Educativa, noviembre de 2017).

En el caso del PROMER II, también identificamos conflictos entre las/os diferentes actoras/es intervinientes en la implementación de los PBL en las escuelas. Según concluye un trabajo, que analiza el PROMER I desde la perspectiva de los agentes de la administración pública nacional y la provincia de Córdoba, los equipos técnicos que define como “provinciales” se apropiaron de los márgenes de autonomía que brindaba el desarrollo del programa (Olmos y Palladino, 2019). De acuerdo con lo que registramos para Entre Ríos en torno al PROMER II, si acaso el desarrollo del programa permitía espacios de autonomía en la provincia, esto im-

plicó tensiones entre las funcionarias de PBL y las trabajadoras del CGE. En torno a las discusiones registradas, es posible advertir conflictos entre las orientaciones generales del Consejo –en particular de la Dirección de Educación Secundaria– y lo que las funcionarias de PBL identificaban como marcos de trabajo del programa a nivel nacional, que recuperaban de documentos y espacios de formación del Ministerio de Educación de la Nación. Al tiempo que apelaban a estos lineamientos nacionales, las referentes recurrían a las demandas y necesidades de las escuelas que, como sostenían, se encontraban en mejores condiciones para comprender: “vamos a las escuelas y vemos una cosa, escuchamos a los gurises, por ahí los pedagogos que están en el Consejo entienden de otra manera” (entrevista a responsable provincial PBL, abril de 2020). Una de las discusiones que se había desarrollado giraba en torno a la inclusión de la formación laboral como uno de los objetivos:

En PBL claramente se dice que se apuesta a la formación laboral, que es lo que a las escuelas rurales les interesa, que se preocupan mucho porque los chicos aprendan algo, un oficio, porque se sabe que la mayoría que egresa no se va a estudiar, se queda en el campo siendo peón o en el mejor de los casos trabajando con su familia [...], pero después lo dejamos de decir abiertamente porque lo importante eran los saberes curriculares. Me lo han dicho a mí [desde el CGE]: “para eso están las escuelas técnicas, que enseñan oficios, nosotros no enseñamos oficios” (referente pedagógica PBL, registro de reunión con responsable provincial, marzo de 2021).

Las dificultades para acordar algunos criterios con el CGE se contraponían a la apertura de las representantes del Ministerio de Educación de la Nación:

En las propuestas y líneas específicas provistas desde Nación siempre existen posibilidades de adaptación, o ver de qué manera puede implementarse con alguna particularidad específica en las escuelas. Los PBL, a través de la referente provincial, han establecido comunicaciones con los referentes de Nación y pedido autorización para vincularlas con otras actividades que por ahí no estaban específicamente enmarcadas, y hemos tenido buena aceptación (entrevista a técnico operativo PROMER, abril de 2020).

Las garantes de la continuidad de las políticas educativas

Para Berger y Cowan Ros (2019), la atención a las agencias burocráticas de los programas en los diferentes niveles de gobierno permite comprender cierta continuidad en el sentido de las acciones estatales, “que se verifican en los espacios territoriales a pesar del cambio de proyecto gubernamental”, y entonces evitan “sesgos analíticos normativos”, restituyendo una comprensión cabal de los procesos de rupturas y continuidades (p. 106). En relación con esto, una última dimensión que nos interesa considerar aquí refiere al involucramiento de las funcionarias del EMER y el PROMER II con la continuidad de las políticas, a pesar de los cambios ocurridos en el gobierno nacional o provincial, y la finalización de las líneas de financiamiento.

En primer lugar, advertimos la particularidad de la continuidad que tuvo el EMER en Entre Ríos a partir de acciones locales. En noviembre de 1984 se declaró de interés la concreción del Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnico Agropecuaria (EMETA), destinado a la educación media formal y no formal orientada al sector agropecuario. En julio de 1986, cuando había finalizado el financiamiento destinado al EMER y se necesitaba incorporar fondos nacionales para garantizar su continuidad, se decretó la creación de la UEP EMER-EMETA, en el marco de la cual el EMER continuó las tareas de seguimiento y evaluación hasta 1992. Según el coordinador de la UEP EMER-EMETA, una vez que terminó el financiamiento y cerraron las cuentas bancarias:

[...] se debió pelear por una nueva remesa para que los técnicos que venían desarrollándose en el EMER continuaran con su trabajo [...]. Durante esa etapa hubo fondos para los técnicos que no venían de rentas generales, sino de una cuenta especial en el Banco Nación. [...] “Acá [en Entre Ríos] hubo continuidad porque los técnicos la pelearon, en otras provincias no (entrevista a coordinador UEP EMER-EMETA, octubre de 2017).

Una vez terminados estos fondos para evaluación, algunas de las funcionarias del EMER pasaron a desempeñarse en el EMETA. El proyecto de factibilidad de este último fue elaborado por las propias responsables del Área Educativa del EMER, quienes consideraban que su iniciativa y las de sus colegas fue central para

evitar el cierre e impulsar la elaboración del marco conceptual del sistema nuclearizado entre 1984 y 1985: “la resolución de la nuclearización la hace el Consejo pero a instancia nuestra [...], nosotras éramos batalladoras, teníamos buena relación con los docentes [...], amábamos lo que hacíamos” (entrevista a responsable del Sector Investigación del Área Educativa, marzo de 2018). Efectivamente, en algunas provincias las acciones vinculadas al programa continuaron una vez que finalizó el financiamiento, mientras que en otras se detuvo. Así, en contraste con lo que sucedió en Neuquén, el principal quiebre político que significó la transición del gobierno dictatorial a la democracia no implicó en la provincia de Entre Ríos transformaciones en el programa.

En el mismo sentido, nos interesa referir al modo en que las trabajadoras involucradas en el desarrollo de los PBL llevaron adelante diferentes estrategias entre 2019 y 2021, con el objetivo de garantizar la continuidad de esta línea de trabajo en escuelas secundarias rurales una vez que finalizara el PROMER II. Partiendo de la valoración de los resultados, y fundamentando su especificidad en un contexto en el que escasean las propuestas específicas para la ruralidad (Schmuck, 2024), en 2019 la responsable provincial y la referente pedagógica se propusieron –aunque no lo lograron– que el CGE dictara una resolución que incluyera los PBL como parte de las acciones de la política de la Dirección de Educación Secundaria. De esta forma, estas trabajadoras se proponían “dejar sentadas” las características de los PBL para resguardar la especificidad de la línea, que por otra parte consideraban haber mantenido a pesar de los cambios internos en el CGE:

Desde 2016 han pasado tres gestiones [en la Dirección de Educación Rural del CGE] y parece que los PBL son nuestros [...], no un proyecto que responda a una dirección de nivel, a una política educativa (referente pedagógica, registro de reunión con trabajadoras CGE y de la Coordinación Nacional de Educación Rural, julio de 2021).

Del mismo modo, la subejecución de partidas presupuestarias asociadas a los cambios ocurridos en el gobierno nacional no parecía haber influenciado en la implementación de los PBL, a pesar de postergar la finalización del PROMER II en general. Aunque la fecha formal de finalización era a fines de 2019, desde comienzos de ese año se anticipaba una extensión de los plazos por “el cambio de adminis-

tración que ralentizó la implementación”, lo que a partir de la pandemia luego significó la efectiva finalización en octubre de 2021 (BIRF, 2019).

A lo largo de 2021, las funcionarias de PBL-PROMER II participaron de la producción de materiales comunicacionales, como una revista digital para divulgar los resultados en las escuelas y, al mismo tiempo, visibilizar hacia el interior del CGE la importancia de la línea (Entre Ríos, 2019). En el mismo sentido, junto con funcionarias del CGE, participaron de la escritura de un proyecto de continuidad de los PBL para presentar ante el Presidente del CGE y el Ministerio de Educación de la Nación, en vistas a buscar fuentes de financiamiento en los diferentes niveles. Este proyecto daba cuenta de los logros de la línea de trabajo y, entre otros aspectos, incluía dos elementos que interesa destacar: la propuesta de las funcionarias de PBL de extender los proyectos –destinados hasta entonces solo a los Ciclos Básicos de las secundarias rurales– también hacia el Ciclo Orientado, y la relevancia de contar con trabajadoras con perfiles “territoriales” para los proyectos de continuidad (registro de reunión entre trabajadoras PBL y trabajadoras CGE, julio de 2021). Aunque el documento no trascendió hasta el momento, estos dos elementos permiten dimensionar el involucramiento de estas trabajadoras, cuya incidencia hemos buscado comprender.

Consideraciones finales

En este artículo analizamos la participación de funcionarias que se constituyeron como referentes en los programas EMER y PROMER II. En ambos casos, identificamos que la particular incidencia de estas trabajadoras en los procesos de implementación se vinculaba con su perfil “territorial”. Este último, más que corresponderse con el direccionamiento de los programas, se relacionaba –en tanto concepto nativo– con el modo en que han construido y concebido el ejercicio de sus tareas como actrices de la política. En línea con Berger y Cowan Ros (2019), entendemos que la agencia desplegada por estas funcionarias, lejos de suponer el desvío y/o ineficiencia, operaba “adecuando a la especificidad local lo que no es y muchas veces no puede ser contemplando desde la generalización que conlleva la formulación de políticas estatales” (p. 106).

A la hora de caracterizar el trabajo de estas funcionarias, nos encontramos con la particularidad de sus contratos, designados en el marco de programas con financiamiento internacional que eran administrados por Nación en articulación con las provincias, se establecieron para desarrollar acciones en el territorio provincial, aunque sin por ello integrarse a la burocracia del CGE. Entonces, de acuerdo con esta pertenencia porosa, estas trabajadoras no se constituyeron como funcionarias de los organismos internacionales, de Nación o de las provincias; y tampoco pertenecían a las escuelas rurales. Eran, por lo tanto, trabajadoras del “territorio”, y a partir de esta condición se transformaron en mediadoras de las políticas entre sus distintos niveles.

La condición de trabajadora “territorial” era asociada por estas funcionarias, pero también por otras/os actoras/es de las políticas, con el compromiso y la presencia prolongada en los espacios escolares y rurales. Esto, en primer lugar, permitió construir una fuerte referencia y pertenencia entre las políticas y estas mujeres, nombradas como “las chicas del EMER” o “los PBL de Alicia y Florencia”. Asimismo, este perfil se vinculaba con la posibilidad de “recorrer la provincia” y ser la “cara visible” de los programas en las escuelas, y al mismo tiempo aportar el conocimiento de la cotidianeidad escolar en tanto interlocutoras privilegiadas de las comunidades frente a las burocracias, dependencias y lineamientos gestados en otros niveles. En relación con el fuerte compromiso construido, en el caso del EMER, se destacaba el protagonismo de las funcionarias como “batalladoras” a la hora de garantizar la continuidad del programa. En relación con los PBL-PROMER II, las trabajadoras “territoriales” fortalecían su participación ante la inexistencia de otras referentes dentro de la burocracia del propio CGE vinculadas con la educación secundaria rural.

A lo largo del artículo trazamos cruces entre ambos programas para, lejos de construir una comparación en sí misma, identificar continuidades en la relevancia de las funcionarias y las mediaciones en torno a sus propias figuras. Consideramos que esto constituyó una primera aproximación para comprender los conflictos entre las dependencias nacionales y provinciales, así como los espacios de apropiación en los territorios rurales luego de la transferencia de los servicios educativos, aspecto sobre el que interesa continuar indagando. Finalmente, consideramos que futuros trabajos que centren su mirada en la cuestión de género, especialmente en

la participación y la capacidad de resistencia de las mujeres ante la amenaza de finalización de programas de educación, podrán enriquecer este estudio.

Bibliografía

Acevedo-Rodrigo, A. (2019). Lo local, lo global y el persistente Leviatán. Las escalas en la historia de la educación. En: Arata, N. y Pineau, P. (coords), *Latinoamérica: la educación y su historia. Nuevos enfoques para su debate y enseñanza*, pp. 103-118. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Balbi, F. (2010). Perspectivas en el análisis etnográfico de la producción social del carácter ilusorio del Estado. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, vol. 3, núm. 3, pp. 171-179. Mar del Plata: GESmar, UNMdP. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/190555>

Berger, M. y Cowan Ros, C. (2019). Presentación del dossier “Estatalidades y espacios rurales”. *Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 14, núm. 14, pp. 103-107. San Juan: FCS, UNSJ. <https://ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/427>

BIRF. (2019). *Report N° RES 43509, Restructuring paper on a proposed project restructuring of Argentina PROMER II*. En línea: [Normativas PROMER II](#)

BIRF. (2015a). *Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural. Convenio de Préstamo BIRF 8452-AR*. En línea: [Normativas PROMER II](#)

BIRF. (2015b). *Préstamo BIRF 8452-AR. Instructivo para la contratación de Consultores Individuales en Jurisdicciones Provinciales*. En línea: [Normativas PROMER II](#)

BIRF. (2014). *Documento de evaluación inicial del proyecto referente al préstamo por la cantidad de US \$250,50 millones a favor de la República Argentina para un PROMER II*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/project-appraisal-document-pad.pdf>

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina. En: Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (eds.), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Caillods, F. y Jacinto, C. (2006). *Mejorar la equidad de la educación básica: lecciones de programas recientes en América Latina*. París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

Cowan Ros, C.; Berger, M. y García, A. (eds.). (2021). *Hacer estado en el campo*. San Juan: Viento Sur. <https://omp.unsj.edu.ar/index.php/vientosur/catalog/book/30>

Entre Ríos. (2019). *Revista de divulgación de experiencias educativas basadas en Proyectos Productivos de Base Local*. Paraná: CGE.

Entre Ríos. (1984a). *Unidad Ejecutora Provincial. Programa EMER. Subprogramas 1984*. Centro de Documentación e Información Educativa del Consejo General de Educación de Entre Ríos.

Entre Ríos. (1984b). *UEP. Programa EMER. Personal contratado por la UEP Programa EMER*. Archivo General de Entre Ríos, EMER Resoluciones.

Entre Ríos. (1984c). *Proyecto "Programa de integración de servicios educativos rurales"*. Caja 14, Folleto 996. Entre Ríos: Centro de Documentación del CGE.

Entre Ríos. (1980). *Programa EMER. Cuerpo principal del Convenio Nación / Provincia correspondiente al Programa EMER*. Entre Ríos: Archivo del CGE.

La Nación. (29 de enero de 1979). *Préstamo del BID para la educación rural*. Unidad Ejecutora Provincial. Reglamento para la ejecución del Programa EMER. Anexo al Convenio Nación. Provincia de Entre Ríos: Archivo del Consejo General de Educación.

Mussetta, P. y Ferrero, B. (2021). Estado y configuración de la ruralidad. Aspectos conceptuales para construir un campo de estudio. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, vol. 6, núm. 11, pp. 1-21. Argentina: CEIL. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/167619>

Nussbaumer, B. y Cowan Ros, C. (2011). *Mediadores Sociales en la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. Buenos Aires: Ciccus.

Olmos, A. y Palladino, L. (2019). Gestionar la mejora de la educación rural en un país federal. Planificación, financiamiento y administración de un programa socioeducativo en la República Argentina. *Estudios Rurales*, vol. 9, núm. 17, pp. 198-230. Quilmes: CEAR, UNQ. <https://doi.org/10.48160/22504001er17.422>

Petitti, E. M. (2020). Estado, políticas públicas y funcionarios en Entre Ríos. El caso de un programa de desarrollo rural (1978-1992). *Población y Sociedad*, vol. 27, núm. 1, pp. 89-113. La Pampa: FCH, UNLPam. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/143145>

Petitti, E. M y Schmuck, M. E (2021). Programas para la educación rural en el norte de la provincia de Entre Ríos (Argentina, 1978-2018). *Cadernos de História da Educação*, núm. 20, pp. 1-22. Brasil: UFU. <https://doi.org/10.14393/che-v20-2021-23>

Rockwell, E. (2009). *La experiencia etnográfica: historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires. Paidós.

Schmuck, M. E. (2024). La secundaria rural en debate: un análisis de implementación del PROMER II en Entre Ríos (Argentina). *Educação e Pesquisa*, núm. 50, pp. 1-17. San Pablo: FEUSP. <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202450266150es>

Sobre las autoras

MARÍA EMILIA SCHMUCK es Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Actualmente, se desempeña como investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Estudios Sociales de la UNER, con línea de trabajo en educación rural, juventudes y género desde un enfoque histórico-etnográfico. Es docente de grado en la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Nacional del Litoral.

EVA MARA PETITTI es Profesora y Doctora en Historia por la Universidad Nacional de Mar del Plata. Actualmente, se desempeña como investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Es docente en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos y en la Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Entre Ríos. Desarrolla investigaciones en temas vinculados a la historia social de la educación argentina durante el siglo XX.