

Revista de Políticas Sociales

Análisis y evaluación del proceso de implementación y primeros impactos en el sector educación de la Asignación Universal por Hijo

La presente investigación¹ se desarrolló entre los meses de diciembre de 2010 y agosto de 2011, llevándose a cabo el trabajo de campo entre los meses de marzo y julio de 2011. El trabajo de campo se realizó en los distritos de Lanús, Moreno y San Andrés de Giles, abarcando instituciones educativas de los niveles inicial, primario y secundario, incluyendo en este caso la rama técnica. En el distrito Moreno se incluyó un Centro de Formación Profesional y en el distrito Lanús, un Centro Educativo Complementario. Fueron entrevistados distintos actores políticos, educativos y sociales en los Niveles de Educación Inicial Primaria, Secundaria y Técnica, tanto integrantes de la administración central, como en los respectivos distritos e instituciones analizadas.

Se llevaron a cabo 266 entrevistas realizadas a: directores de rama y supervisores de las distintas modalidades y niveles (15), director de establecimiento de las distintas modalidades y niveles (27), docentes de las distintas modalidades y niveles (118), estudiantes de nivel secundario (44), organizaciones sociales (4), beneficiarios (52), representantes gremiales (4) y responsable de Servicio local de Garantía de Derechos (2).

Consideraciones generales sobre la AUH

La mayoría de los entrevistados manifestaron una opinión positiva sobre la AUH, destacándose el alto valor político que le es asignado desde el nivel central de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) y de los supervisores de las distintas ramas. Este mismo significado político y la percepción de los beneficiarios como sujetos de derechos son compartidos por los referentes de organizaciones sociales, por los responsables de Servicios Locales de Derechos de los Niños y por los referentes gremiales entrevistados. En el caso de los funcionarios del nivel central, tienden a destacar que la política de AUH se vincula muy estrechamente con un conjunto de medidas y dispositivos puestos en marcha desde el comienzo de la actual gestión de la DGCyE, en 2007, particularmente en los niveles inicial y secundario. Ejemplos de ello eran entre otros el reconocimiento y apoyo a los Jardines Comunitarios, la creación de los Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes, los Jardines Maternales en Escuelas Secundarias y los Planes Institucionales de Mejoras, en la educación secundaria y técnica.

Si bien la opinión positiva sigue siendo predominante (aunque no con la misma intensidad) en otros niveles de docentes entrevistados, el significado político de la misma se va desdibujando progresivamente a medida que los actores se alejan de este nivel de autoridad. Entre los directivos no es unánime la opinión positiva. Se entiende que la AUH constituye una reparación histórica por la situación injusta de los sectores vulnerables, pero no aparece como predominante la visión de los beneficiarios como sujetos de derechos. Se observan otros matices, de los cuales podría decirse que se destaca la visión de los beneficiarios como minusválidos,

1. Proyecto realizado en la Universidad Nacional de Moreno, cuyo resumen ejecutivo fue publicado en Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Buenos Aires, Ministerio de Educación, 2011. Fueron coordinadores institucionales del proyecto el profesor Manuel L. Gómez y la licenciada Adriana Sánchez, coordinador de la investigación Daniel Cormick, y consultores por el distrito, los licenciados Lorena Demitrio (Lanús), Milagros Furey (San Andrés de Giles) y Alejandro Tombessi (Moreno).

tanto material como culturalmente. Entre los docentes entrevistados, la opinión sobre la AUH está dividida, casi por mitades; las percepciones sobre los beneficiarios se reparten en al menos cuatro posibilidades. La percepción como sujeto de derechos pasa a ser claramente minoritaria, dándose un predominio de la percepción de minusvalidez, con fuerte acento en las carencias del capital cultural requerido por la escuela por parte de los padres beneficiarios. A ello se agrega una percepción del beneficiario como competidor en beneficios, por cuanto se compara la creación de la AUH con la situación planteada en el salario familiar docente, que disminuye a causa del incremento de sus sueldos. Esta respuesta suele encontrarse en forma conjunta con la afirmación del acuerdo con la AUH, seguida de la conjunción adversativa “pero”.

La manifestación más alejada de la percepción como sujeto de derechos corresponde a lo que hemos llamado concepto de aprovechado, que normalmente acompaña respuestas de opinión negativa acerca de la AUH. Esta percepción aparece en las distintas ramas de educación y sus sostenedores enfatizan la actitud de aparente desinterés de los padres por la educación de los hijos. En el nivel secundario, incluyendo a la rama técnica, suele acompañarse de manifestaciones de enojo por la falta de interés de los estudiantes por aprender.

Cabe destacar que aun en los casos de opiniones negativas y percepciones en términos de aprovechado, no hay indicios de que la implementación de la AUH haya complicado la vida institucional de las escuelas ni haya afectado negativamente el trabajo de la institución. Por el contrario, en el nivel inicial aparecen referencias a que un número mayor de alumnos en la sala enriquece las actividades por la diversidad cultural que conlleva. Ello pese a que se reconoce, incluso desde el nivel de supervisores y de la dirección de la rama, que el número máximo de alumnos por sala de jardín fue aumentado de 25 a 30 niños. En el caso de los estudiantes secundarios, como es previsible, hay un acuerdo general con la medida, aunque no puede decirse que se le atribuya una gran importancia. En algunos casos, hay una suerte de naturalización de la condición de perceptores de beneficios sociales e incluso de la condición de desempleo de los padres. En general se manifiesta que la AUH no ha modificado su asistencia a la escuela ni su dedicación al estudio. Expresan que asisten y estudian por el valor intrínseco de hacerlo y sin conciencia de “contraprestación”. Los estudiantes mostraron mayoritariamente mucha parquedad en sus respuestas.

Las respuestas de los padres están más matizadas. Sustentan opiniones favorables a la AUH, aunque en algunos casos manifiestan que debiera haber una contraprestación. Hay una dispersión desde actitudes de adhesión entusiasta hasta otras de mayor naturalización. En general no se manifiesta, o al menos no se explicita, una apreciación del valor de esta política en términos de afirmación de derechos. Debe señalarse



como una nota metodológica que los padres entrevistados corresponden mayoritariamente a los niveles de educación inicial y primaria. Y que por razones operativas fueron en general citados para la entrevista por las autoridades de las instituciones, lo cual podría generar algún sesgo en las respuestas.

Impacto sobre la vida escolar

La complejidad y diversidad de cada nivel y modalidad, en relación con el incremento o retención de matrícula, hace que no haya unanimidad acerca de los efectos de la AUH en este punto. En el caso de funcionarios de nivel central se reconocía en el momento de la entrevista que el impacto había sido menor que el esperado. Esto podría deberse al alto grado de escolarización alcanzado desde tiempo atrás en el nivel primario, la necesidad de mayor cantidad de servicios educativos en el nivel inicial y las percepciones de los adolescentes respecto de la posibilidad de ingreso a la escuela media.

En lo que hace a directivos y docentes, las experiencias parecen haber sido diversas, pues si bien hay una ligera mayoría que afirma que la matrícula creció, hay un número importante que no lo percibe de ese modo. En algunas escuelas técnicas se hace referencia a una reducción de la matrícula. Notablemente, hay casos en que los docentes de una institución tienen percepciones diferentes de las de sus directivos.

Lo que aparece reiteradamente, tanto en el nivel inicial como en el secundario, es la mención de una mayor continuidad en la concurrencia a la institución escolar. En el caso de jardín de infantes se menciona que, en años anteriores, cuando comenzaba el frío los chicos dejaban de ir y que ello no estaría ocurriendo en este momento, lo cual implica el cumplimiento de uno de los objetivos de esta política.

En el caso del secundario, esta mayor retención ya habría sido observada el año anterior, a partir de la puesta en marcha de la AUH. En este nivel se han dado algunos casos de retorno a la escolaridad, pero no son numerosos. Siguen produciéndose situaciones de abandono para trabajar, lo cual impulsa en algunos casos a implementar prácticas destinadas a flexibilizar la asistencia complementando las clases perdidas con actividades en la

casa. En este aspecto, estarían comenzando a observarse efectos positivos del uso de las netbooks. La mención a estos implementos informáticos aparece en algunos casos como un factor de atracción de alumnado tan importante como la AUH. Lo cual estaría indicando la importancia del Programa Conectar Igualdad. Este factor no pudo ser detectado en los lugares en que las entrevistas se hicieron a comienzos del ciclo lectivo.

En las escuelas primarias no se observaría ni un aumento en la matrícula ni un cambio importante en la retención, que, como fue dicho, ya era elevada.

En cuanto al impacto sobre la vida escolar, en el nivel secundario no aparece aun la percepción de una mejora significativa en aspectos cualitativos. Dado que la investigación se programó para ser realizada entre los meses de marzo y mayo, se asignó importancia a la pregunta sobre asistencia y rendimiento en las mesas de exámenes de diciembre y febrero: se indicó que no hubo cambios respecto de años anteriores. Dado que muchos alumnos de familias beneficiarias presentan dificultades en el estudio (repitencia, bajas calificaciones), estas respuestas serían un indicador de ausencia de mejoría, por el momento, en el trabajo escolar. Esta situación debería interpelar también a los docentes en términos de la búsqueda de nuevas estrategias frente a nuevos participantes de la comunidad educativa.

Las respuestas de los docentes referidas a utilización de recursos para la actividad escolar mostraron escasa relevancia en el nivel inicial, contra un predominio positivo en el nivel primario y una cierta paridad en el secundario. En este último nivel se presentó un desconocimiento de los profesores sobre el tema de la implementación de la AUH y sobre quiénes son los alumnos beneficiarios. Al igual que en el punto anterior, se dan casos en que docentes de la misma institución tienen percepciones muy diferentes sobre esta dimensión de la vida escolar. Por el contrario, los preceptores cuentan con más información y se convierten en orientadores de los alumnos y los apoyan en la búsqueda de su permanencia y logros de aprendizaje. Significativamente, en el caso de las entrevistas a los estudiantes secundarios, una inmensa mayoría manifestó que destinaban más recursos a la compra de útiles escolares. En las entrevistas a los estudiantes aparece también la mención a la compra de ropa y zapatillas como uno de los beneficios derivados de la AUH.

Esta cuestión abre un debate acerca de cuáles son los gastos relacionados con la asistencia a la escuela, vinculados no sólo a contar con los útiles de estudio, sino también a condiciones de mayor dignidad en el proceso de integración. En referencia a este aspecto de la vida cotidiana, se dio una percepción mayoritariamente positiva en los tres niveles de educación, destacándose el mejoramiento de las condiciones de calzado y vestimenta como factor principal, así como una mejor atención en materia de salud y de alimentación. Esta respuesta no es unánime, ya que particularmente en el nivel inicial se ha señalado repetidamente la falta de mejoría en la vestimenta de los niños. Esta posición se da particularmente en los docentes que hemos caracterizado como sosteniendo la percepción de aprovechado de los beneficiarios del plan.

Una respuesta interesante, aunque haya correspondido a un grupo entrevistado muy reducido, cual es el de los docentes de Centro de Formación Profesional, es que la AUH ha permitido a algunas madres contar con más tiempo para su propia capacitación, al estar menos presionadas por aumentar sus horas de trabajo.

Aunque una parte importante de los padres y madres entrevistados manifiestan que sus hijos no tuvieron mayores problemas en su paso por instituciones escolares, la mayoría de los que reconocen tales problemas expresan haber recibido ayuda de parte del personal docente de las mismas. Es frecuente que responsabilicen a sus hijos por los problemas de abandono o repitencia. En algún caso, de secundaria básica, se cuestiona el mal funcionamiento de la escuela por ausentismo docente y falta de control disciplinario.

Con referencia a actitudes de discriminación negativa que puedan sufrir los niños de las familias que perciben la asignación, algunas madres reconocen la existencia de discriminación en la comunidad, pero no en la escuela.

La mayor parte de los padres y madres entrevistados están de acuerdo con la existencia de condicionalidad para la percepción de la AUH. En algunos casos manifiestan expresamente que, de lo contrario, habría padres que incumplirían con sus obligaciones. En otros casos les sorprende la pregunta pues dan por supuesto que no mandan a sus hijos a la escuela porque les pagan una asignación, sino que son dos

temas independientes entre sí. Cabe señalar que las respuestas de padres y madres, sobre todo de nivel inicial, son predominantemente parcas. Es necesario reconocer al respecto la influencia de las condiciones de producción, ya que las entrevistas se realizaron en muchos casos en la puerta de la escuela o el jardín mientras esperaban a sus hijos. Por otra parte, a diferencia de los docentes (e incluso de los estudiantes) que están habituados a responder interpelaciones sistemáticas con listado de preguntas, ello no forma parte de la experiencia habitual de los padres (y especialmente de las madres) de los sectores populares.

En el caso de los estudiantes entrevistados, la mayoría expresa que en la escuela existen formas de apoyo a los alumnos con dificultades, aunque en general no son capaces de describir en qué consisten. En abrumadora mayoría señalan que no existen diferencias de trato hacia los alumnos cuyos padres perciben AUH.

Embarazo y maternidad adolescente

Con respecto a la temática del embarazo y la maternidad adolescente, la misma aparece en casi todas las escuelas secundarias y hasta es mencionada en una escuela primaria. En ningún caso se encontró que se haya implementado o se haya solicitado la instalación de jardín maternal para hijos de alumnas madres, aunque tal posibilidad es mencionada ocasionalmente. En casi todos los casos existen prácticas de flexibilización de asistencia, combinadas con regímenes de tutoría y apoyo escolar para el trabajo domiciliario. Dada esta circunstancia de no concurrencia a la escuela, no fue posible entrevistar alumnas madres.

Se han producido algunos casos aislados de retorno de alumnas madres a partir de la AUH y en alguno de ellos la escuela ha colaborado para que el hijo de esta alumna estuviera incluido en la AUH. La actitud de directivos y docentes hacia las alumnas madres es de fuerte preocupación por lograr su retorno a la escuela, combinada con expresiones marcadamente parentales (ya sea paternalistas o maternalistas) y protectoras. No se registraron expresiones estigmatizantes ni discriminadoras en este sentido. En las entrevistas aparecen referencias a la práctica de permitir que las alumnas concurren a las clases (o a las mesas de examen) con sus bebés.

Cambios culturales y de paradigma

En las entrevistas a funcionarios provinciales aparecen referencias a la necesidad de cambios en la cultura profesional de los docentes, incluso una supervisora menciona la importancia de incluir dichos cambios en las instituciones de formación docente. Del discurso se desprende la percepción de lo que hemos caracterizado como una batalla cultural, en torno a la necesidad de acompañar desde el lugar de los docentes el proceso de inclusión en las instituciones escolares en que está empeñada la gestión educativa. Algunos supervisores mencionan un cambio del paradigma escolar, particularmente de la escuela secundaria, a partir de la obligatoriedad. En alguna institución se hace referencia a que quienes no se adecuan a este cambio de paradigma (docentes históricos) se van del establecimiento. Hay directivos fuertemente comprometidos con los cambios en las instituciones, que alientan una fuerte vinculación con la comunidad y que estimulan la participación de los estudiantes en actividades de la institución, dentro y fuera del horario escolar. Estos directivos establecen conexiones con organizaciones sociales o con instituciones de otros niveles del sistema educativo.

Los docentes en general no hacen referencia a nuevas experiencias educativas, como las que mencionan los funcionarios y los supervisores. Salvo en un caso que menciona el CESAJ, la impresión es que estas experiencias ocurren al margen de la cotidianidad escolar. En cambio, en varias entrevistas a estudiantes aparecen valoraciones positivas de experiencias innovadoras como los Patios Abiertos, el Programa Jóvenes y Memoria, los Centros de Estudiantes, etcétera. Igualmente, la valoración de la actuación de algunos directivos. No aparece en las entrevistas un rechazo hacia los docentes.

El lugar del control

Como ya se mencionó, incluso algunos de los que avalan políticas como la AUH, no lo hacen en términos de reconocimiento de derechos. Predomina una idea de la necesidad de controlar lo que hacen los padres beneficiarios con el dinero, exigirles que concurran más a la escuela,



que se ocupen más de sus hijos, etcétera. La presencia de estas demandas docentes es reconocida por la directora de la rama secundaria y por una coordinadora de Políticas Socioeducativas.

En los docentes que se caracterizan por su percepción de los beneficiarios como competidores, se advierte una actitud crítica hacia la AUH, que se acentúa en quienes los perciben como aprovechados. Estas posiciones de resistencia se manifiestan en ocasiones en la negativa a responder la entrevista, lo cual llevó a la autoexclusión de una escuela en que los docentes no quisieron acceder a la misma.



Valoración de la escuela

La mayoría de los estudiantes entrevistados valoran la escuela, aunque por distintos motivos. Sólo excepcionalmente aparecen expresiones de ausencia de sentido y de concurrencia exclusivamente por obligación. Las motivaciones predominantes para la concurrencia tienen que ver con el valor de sociabilidad (encontrarse con los amigos), aunque se da una apreciación del valor instrumental (preparación para el trabajo) y también, en medida algo menor pero de cualquier modo significativa, la valorización del saber, incluso de saberes no utilitarios.

Vinculación entre familia y escuela

Un aspecto que es destacado por directivos, especialmente de nivel inicial, y por docentes del mismo nivel y de primaria, es la mayor concurrencia de los padres y madres a la escuela, en parte debido a la necesidad de cumplir con trámites administrativos derivados de la AUH, y en parte como resultado de un mayor compromiso con la institución. Ello se traduce, en algunos casos, en una mayor contribución con la cooperadora.

Pese a que en el nivel inicial se producen con frecuencia dificultades para la obtención de la vacante, no se presentan referencias a situaciones conflictivas entre los padres y la institución.

Vinculación con otros ámbitos organizativos

Desde la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas –al menos desde el Nivel Central– se manifiesta una visión acotada acerca de las organizaciones sociales, pues se dice que participan todas ellas, pero esto no se ve reflejado en la enumeración formulada. Existe ausencia de vinculación de los organismos relacionados con la implementación de la política de AUH con el Servicio Local de Garantías de Derechos de los Niños, ley 13.298. Los responsables de estos servicios (de ámbito municipal) muestran adhesión a esta política pero manifiestan no estar incluidos en las actividades de puesta en práctica.

En cuanto a las organizaciones sociales locales, con excepción de un distrito, no se advierte mucha participación de las mismas en programas vinculados a la educación. En otro distrito parece ser notoria la ausencia de tales organizaciones y en el tercero, las organizaciones desarrollan programas de educación por fuera del sistema formal, aunque existen experiencias de vinculación de direcciones de escuelas primarias con entidades fundamentalmente vecinales, anteriores a la existencia de la AUH.

Involucramiento docente

De las entrevistas a los docentes se desprende la imagen de desconexión con el discurso de las autoridades educativas. No hay en las entrevistas a los docentes menciones de que hayan recibido información de las autoridades educativas acerca de la implementación de la AUH. En un momento de la investigación se recabó información a través de Jefaturas Distritales acerca de la producción por parte de la DGCyE de documentación informativa para docentes, con resultado negativo. La misma consulta, con el mismo resultado, se hizo en la Dirección de Nivel Inicial y en la Dirección de Políticas Socioeducativas. En todos los casos, la respuesta fue que la única documentación circulante era la emanada de ANSES, generalmente redistribuida desde el Equipo de Asesores del Ministerio de Educación. Ello permite afirmar que, pese a la percepción de la existencia de una batalla cultural por parte de autoridades de la DGCyE, no existió un proceso de difusión que permitiera, en el marco de la misma, asegurar la hegemonía de un modo de pensamiento diferente. Vale señalar que incluso las organizaciones docentes, cuyos dirigentes afirman adherir a la política de AUH, no parecen haber realizado una actividad muy efectiva en relación con el tema.

Conclusiones

Mientras que desde el nivel de funcionarios de la DGCyE existe un alto compromiso con la política de AUH, concebida a partir de una percepción de los beneficiarios en términos de sujetos de derechos, esta concepción es compartida sólo parcialmente en el nivel de directivos de las instituciones educativas, y mucho menos aún en el nivel de los docentes de las distintas ramas de la educación.

La definición como sujetos de derechos compite con otras visiones que como común denominador tienen la condición de no reconocer al destinatario (o a sus padres) como un igual en derechos. En algún caso, estas percepciones incluyen elementos de descalificación que dificultan la construcción de una auténtica comunicación dentro de la comunidad educativa.

De alguna manera, la Dirección General de Cultura y Educación no ha logrado aún impactar en el conjunto de los docentes una política con una intensidad acorde con lo que se ha definido en términos de batalla cultural: la construcción de un nuevo paradigma educativo basado en la inclusión universal.

Acerca del impacto de la AUH en el campo educativo, resulta muy llamativa la diversidad de percepciones de los actores, correspondientes en algunos casos a la misma institución, en cuanto a aspectos tan concretos como el aumento o no de la matrícula y el uso de los recursos derivados de la AUH para la actividad escolar.

En este terreno, es muy generalizada entre los docentes y directivos la demanda de control del uso del dinero derivado de la AUH. La tradición disciplinadora de la escuela argentina tiende a extenderse en este caso hacia los padres. Algunos sectores del sistema educativo continúan siendo tributarios del Iluminismo y desconfían de los criterios y decisiones de quienes no comparten los valores del modelo cultural propio. La política de inclusión social, en la que se inscribe la AUH, tiene que profundizar las estrategias para resolver esta situación.

El hecho de que la concurrencia a la escuela es una de las condicionalidades de la AUH se traduce en este caso en el planteo de que los recursos debieran volcarse en la escuela. Aquí pareciera necesario plantearse, a través de prácticas reflexivas compartidas con los docentes, la discusión acerca de qué significa destinar los recursos a un mejor rendimiento escolar, toda vez que toda mejora en la calidad de vida de los niños y adolescentes debe repercutir en una mejora de sus condiciones de aprendizaje. Como otro aspecto de la realidad educativa a nivel institucional, debe señalarse que la mayoría de los docentes coinciden en marcar la escasa concurrencia y el bajo rendimiento de los alumnos en las mesas de exámenes de los meses de diciembre y febrero pasados, en el nivel secundario. De las mejoras pedagógicas en marcha, la que puede estar destinada a la mayor repercusión es el Programa Conectar Igualdad, cuyos efectos aún son percibidos en términos potenciales. En el caso del nivel primario, las transformaciones más importantes son resultado de programas como el PIIE.

En el nivel inicial es donde se presenta en varios casos un crecimiento importante de la población escolarizada, el cual es resultado de un conjunto de circunstancias entre las que se destaca la creación de nuevos jardines de infantes, la ampliación del número de salas y del cupo de niños por sala. La AUH ha potenciado en este nivel lo que era ya una demanda generalizada por vacantes en los jardines de infantes en la provincia.

Una recomendación que surge a partir de estas conclusiones es la necesidad de profundizar la comunicación hacia toda la comunidad educativa en su conjunto en torno a las implicancias educativas de esta política de AUH. Para ello, sería importante incrementar el compromiso con esta tarea por parte de las organizaciones gremiales docentes. Igualmente, en un momento en que los Centros de Estudiantes están tomando un papel protagónico en las escuelas secundarias, resultaría valioso incorporarlos a la reflexión en torno a esta temática. En ambos casos, la búsqueda de este compromiso y participación debieran realizarse con un amplio criterio de participación y diálogo, que fortalezca las relaciones democráticas dentro del sistema educativo.