

ISBN 978-950-33-1656-6

Compilación de  
**SOFÍA AMBROGI**  
**ELISA CRAGNOLINO**

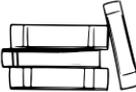
# **Experiencias formativas en territorios rurales en transformación**



# Experiencias formativas en territorios rurales en transformación

Compilación de

Sofía Ambrogi  
Elisa Cragolino

Colecciones  
del CIFFyH 

Experiencias formativas en territorios rurales en transformación / Eva Mara Petitti ... [et al.];  
compilación de Sofia Ambrogi; Elisa Cragolino. - 1a ed. - Córdoba: Universidad Nacional de  
Córdoba. Facultad de Filosofía y Humanidades, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-33-1656-6

1. Comunidades Rurales. 2. Educación Rural. I. Petitti, Eva Mara. II. Ambrogi, Sofia, comp.  
III. Cragolino, Elisa, comp.

CDD 307.1412

Publicado por

Editorial de la Facultad de Filosofía y Humanidades - UNC

Córdoba - Argentina

1º Edición



Área de

**Publicaciones**

Diseño de portadas: Manuel Coll

Diagramación: María Bella

2021



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

# Experiencias formativas en territorios rurales en transformación





# **Autoridades de la FFyH - UNC**

## **Decana**

---

Lic. Flavia Andrea Dezzutto

## **Vicedecano**

---

Dr. Andrés Sebastián Muñoz

## **Área de Publicaciones**

---

Coordinadora: Dra. Candelaria De Olmos Vélez

## **Centro de Investigaciones de la FFyH María Saleme de Burnichon**

---

Dirección: Dr. Eduardo Mattio

Área Educación: Dr. Gabriela Lamelas

Área Feminismos, Género y Sexualidades: Lic. Ivana Soledad Puche

Área Historia: Dra. Griselda Tarragó

Área Letras: Dra. Florencia Ortíz

Área Filosofía: Dra. Guadalupe Reinoso

Área Ciencias Sociales: Dra. Cecilia Inés Jiménez



# Índice

<b>Introducción</b>	<b>13</b>
<hr/>	
<b>Políticas de educación rural desde las iniciativas estatales y las organizaciones sociales.</b> <i>Apropiaciones, negociaciones y disputas</i>	<b>31</b>
<hr/>	
<b>Una aproximación a la política educativa en los espacios rurales desde diferentes escalas contextuales:</b> <i>el caso del Programa EMER</i> por <i>Eva Mara Petitti</i>	<b>33</b>
<hr/>	
<b>Aproximaciones al proceso de escolarización desde proyectos educativos alternativos en los inicios de dos movimientos sociales:</b> <i>el caso del Movimiento de Trabajadores Sin Tierra (MST) y el Movimiento Campesino de Córdoba (MCC)</i> por <i>Guillermina Carreño, Conceição Coutinho Melo y Hernán Flores</i>	<b>59</b>
<hr/>	
<b>Las Escuelas Campesinas.</b> <i>Propuestas alternativas de educación secundaria en el espacio rural</i> por <i>Carolina Vélez Funes</i>	<b>81</b>
<hr/>	

**Nosotrxs lxs jóvenes también marcamos las pautas:**  
*una aproximación etnográfica sobre trayectorias,  
experiencias formativas e identidad en la organización de  
la juventud en el Acampamento “Pátria Livre”  
del MST brasileiro (2019-2021)*

por Aylén Ochoa

101

---

**Jóvenes rurales, experiencias formativas,  
escolarizaciones y construcciones de futuro**

117

---

**Desenlaces futuros:**

*opciones de las juventudes rurales y estrategias para  
la vida en una Escuela Campesina del noroeste cordobés*

por María Roberta Mina

119

---

**Prácticas y experiencias formativas en los procesos  
de transición a la vida adulta de jóvenes chacareros  
de Médano de Oro, provincia de San Juan**

por Valeria Gili Diez

150

---

**¿Quién soy en el campo?,  
¿qué hago ahora con mis registros?**

*Del trabajo del campo a la escritura de una etnografía  
sobre juventudes rurales*

por María Emilia Schmuck

175

---

**Educación universitaria, ruralidades y  
experiencias formativas**

197

---

**Cuando el futuro es hoy.**

*Experiencias de jóvenes rurales y/o campesinos entre la escuela  
secundaria y la universidad*

por Verónica Ligorria y Roxana Mercado

199

---

<b>Interpelando los sentidos de las políticas de expansión universitaria en contextos de ruralidad:</b> <i>El caso de la Delegación Valles Sanjuaninos de la UNSJ</i> por Roberto Dacuña	<b>221</b>
<b>Intelectuales, expertos y extensionistas rurales.</b> <i>Algunas aproximaciones sobre las conceptualizaciones de ingenieros/as agrónomos/as en Argentina</i> por Mercedes Catalina Funes	<b>246</b>
<b>Configuraciones locales del modelo de agronegocios:</b> <i>conflictos, disputas y consensos en territorios rurales en transformación</i>	<b>269</b>
<b>De empresas multinacionales a asociaciones técnicas:</b> <i>los recorridos de una investigación en curso</i> por Sofía Ambrogi	<b>271</b>
<b>Escuelas rurales fumigadas</b> <i>Estado del arte y aportes teórico- metodológicos desde el marxismo</i> por Lucía Caisso y Marina Espoturno	<b>296</b>
<b>Notas para pensar las experiencias de militancia en la Multisectorial Humedales y las experiencias de isleños a raíz de los fuegos en las islas (2020-2021)</b> por Macarena Romero Acuña	<b>321</b>





## Una aproximación a la política educativa en los espacios rurales desde diferentes escalas contextuales: el caso del Programa EMER

Eva Mara Petitti\*

El objetivo de este capítulo es estudiar una política educativa orientada a los espacios rurales desde diferentes escalas de análisis. Se trata del Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural. Se trata del primer programa diseñado e implementado para la atención de la educación de la población rural en Argentina (Jacinto y Caillods, 2006). Junto al Programa de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Técnico-Agropecuaria (EMETA) se constituyeron como importantes antecedentes considerados a la hora de realizar los programas posteriores que buscaron extender la escolaridad en contextos rurales (Jacinto y Golzman, 2006).

En 1978 Argentina estaba atravesando la última dictadura militar. En el mes de enero la prensa comenzó a hacer referencia a un préstamo de 60 millones de dólares que el gobierno nacional solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) “para un programa de construcciones escolares para la eliminación de escuelas rancho” y que debía ser considerado antes de fin de año<sup>1</sup>. Ese mismo año, se traspasaron alrededor de 6.500 escuelas pre primarias y primarias, supervisiones y juntas de clasificación que hasta entonces dependían del Consejo Nacional de Educación (CNE), a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y a la mayor parte de las provincias. Esta medida ocasionó grandes problemas a las jurisdicciones provinciales que tuvieron que incorporar las escuelas nacionales sin

---

<sup>1</sup> *El Diario*, 17/4/78, p. 1. Mariana Gudelevicius señala que la erradicación de “escuelas rancho”, particularmente en la región del noreste argentino, estuvo ligada a una cuestión de geopolítica en términos de frontera y a una política tendiente a evitar la “influencia cultural” de los países limítrofes (2013: p. 20).

\* Investigadora Adjunta del Conicet con lugar de trabajo en el Instituto de Estudios Sociales (UNER-CONICET).

disponer de los recursos económicos para su sostenimiento, derivando en el cierre de escuelas y la racionalización del personal (Gudelevicius, 2013; Rodríguez, 2008)<sup>2</sup>.

En el mes de diciembre de 1978, el préstamo fue otorgado por un valor de 50 millones de dólares –con una contraparte similar por parte del Tesoro Nacional- y con una redefinición de los objetivos: “para el perfeccionamiento de la educación en áreas rurales”, dando lugar al Programa EMER<sup>3</sup>. El 24 de marzo de 1979, exactamente tres años después del golpe de Estado, por medio del decreto 1163 el Poder Ejecutivo Nacional aprobó el acuerdo firmado con el BID para poner en ejecución el Programa. Así, comenzó siendo un programa de infraestructura y finalmente devino en un programa destinado a la educación y el desarrollo rural. De esta forma, los objetivos fueron cambiando y la edificación escolar pasó a ser una condición necesaria para llevar a cabo el Programa de nuclearización de escuelas rurales. A pesar de que fueron variando, cabe destacar dos propósitos generales. Por un lado, incrementar los niveles de escolarización, disminuir el desgranamiento y la deserción, reducir la sobre edad y adecuar los contenidos curriculares a la realidad local. Por otra parte, la incorporación en el currículum de actividades de orientación e iniciación laboral.

Estuvo destinado a algunos departamentos o municipios de todas las provincias argentinas menos la de Buenos Aires y el territorio de Tierra del Fuego. Las provincias se incorporaron por etapas y el Programa tuvo diferentes ritmos y niveles de aplicación en cada una. En 1983 se aprobó el Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnico Agropecuaria (EMETA). Una vez finalizado el financiamiento, los programas continuarían sosteniéndose con recursos provinciales. Si bien no es posible establecer una fecha exacta de cierre, ya que varió según las provincias, a comienzos de los años de 1990 el programa dejó de funcionar en la mayor parte de los casos. De todas formas, en algunos conjuntos nuclearizados las actividades se extendieron<sup>4</sup>.

Son escasas las investigaciones que han profundizado en el Programa EMER. Su existencia ha sido mencionada en algunas investigaciones ge-

<sup>2</sup> Sobre la transferencia de escuelas en la provincia de Entre Ríos ver Petitti (2021).

<sup>3</sup> *El Diario*, 26/12/78 p. 5.

<sup>4</sup> En la provincia de Entre Ríos donde el programa a nivel provincial finalizó en 1992, algunos conjuntos nuclearizados continuaron hasta fines de la década de 1990. En la provincia de Misiones, en algunos casos siguió al menos hasta el año 2016

nerales sobre programas educativos (Caillods y Jacinto, 2006: 211) y como un antecedente directo del Programa EMETA. Este último ha recibido la atención de un mayor número de estudios que han profundizado en determinadas provincias como Córdoba (Cragnolino, 2000; Frankowski, et. al. 2019); La Rioja (Leguizamón 2013), Neuquén (Dubinowsky, et. al., 1999; Yantel, 2011), Salta (Navarro y Gutiérrez, 2013; Navarro, 2014; Leguizamón y Jorge Navarro, 2013), con algunas aproximaciones para el ámbito nacional (Gutiérrez, Navarro y De Marco, 2014; Plencovich, 2013)<sup>5</sup>.

Así, sabemos para el caso de Neuquén que, a fines del año 1983, coincidiendo con la asunción de la gobernación de Felipe Sapag, las actividades del EMER pasaron a la órbita del Consejo Provincial de Educación. Según señalan Susana Yantel (2011) y Dubinowsky, et. al. (1999), si bien continuó conformado por el mismo equipo, a partir de entonces comenzó su desarticulación. Entre aquellos que se han acercado al EMER, podemos citar para la provincia de Salta el trabajo de Marcelo Jorge Navarro (2015) que, si bien describe la política educativa durante la dictadura y los primeros años de democracia, así como algunas de las características del programa, no explica en qué medida atravesó esa transición. Otro texto reciente que estudia el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER) y toma al EMER como antecedente, al señalar los objetivos de este último no especifica su inicio y cita un documento de 1987 (Olmos y Palladino, 2019).

Con el fin de conocer devenir de un programa educativo con financiamiento externo que se diseñó e inició durante el periodo dictatorial y continuó durante el periodo democrático, con alcance nacional, gestión provincial y aplicación en determinadas localidades, realizamos una investigación que se propuso estudiar las políticas educativas, distinguiendo en cada escala -internacional, nacional, regional, local- el desarrollo de procesos con determinada profundidad (Achilli, 2000; 2015; Rockwell,

---

<sup>5</sup> Estos trabajos señalan que el programa EMETA marcó positivamente la vida de las escuelas que lo ejecutaron y que aunque haya finalizado, algunos de sus aspectos organizativos pervivieron. Pero también dan cuenta que tuvo importantes límites en lo que respecta a los condicionamientos institucionales y estructurales, las rivalidades políticas y la utilización de los recursos, lo cual pone en evidencia la existencia de disparidades entre la letra de los convenios y la realidad. Asimismo resaltan que la aplicación fue diferente según la provincia de que se tratara a pesar de haber recibido en todos los casos un fuerte impulso inicial. En algunos casos se incentivó la búsqueda de generación de recursos propios y se mantuvo la identificación como escuela EMETA una vez finalizado.

2009). Más precisamente, nos preguntamos en qué medida las acciones de orden institucional se mediatizaron en las prácticas de los funcionarios provinciales y los actores vinculados al espacio social rural (Cragnoilino, 2004).

Así, siguiendo a Achilli, nos interesa prestar atención a los desafíos de identificar “diferentes *escalas contextuales*” que se ponen en juego cuando se intenta comprender y explicar las cotidianidades sociales en sus múltiples procesos. Es decir, “la distinción de las configuraciones témporo espaciales en las que se van desplegando particulares procesos según la *escala* de que se trate” (Achilli, 2015). Como señala la autora ello plantea “dificultades analíticas de distintos órdenes.” La primera es tener en cuenta que ninguna escala “implica autonomización o aislamiento.” La segunda es “distinguir en cada *escala* el desarrollo de *procesos* con determinada particularidad.” Por último, distinguir la “*lógica hegemónica* que subyace como *nexo profundo* en esa dialéctica entre las diferentes escalas contextuales” que permite “*explicar* las contradicciones, conflictos y heterogeneidades cotidianas” (2015: p. 105)<sup>6</sup>.

Con el fin de “distinguir en cada *escala* el desarrollo de *procesos* con determinada particularidad” teniendo en cuenta que ninguna escala “implica autonomización o aislamiento”, nos interesa poner en diálogo los resultados de una serie de trabajos que realizamos sobre el Programa EMER. Para abordar la escala provincial profundizamos en Entre Ríos, una de las provincias con mayor cantidad de escuelas incluidas y dónde el Programa se ha extendido durante al menos once años (1981-1992). De hecho, cabe destacar que la propuesta de estudiar el programa surgió desde este enfoque provincial y el objeto de estudio nos fue llevando a acercar y a alejar la lente. El presente capítulo se divide en cinco partes. Luego de realizar una breve descripción del Programa desarrollaremos los principales resultados vinculados a cada una de estas escalas. Comenzamos la presentación de los resultados desde la escala global, para luego pasar a la nacional, la provincial y finalmente la local.

## Una aproximación al Programa EMER

La coordinación y administración a nivel nacional quedó a cargo de una Unidad Ejecutora Central (UEC) bajo dependencia del Ministerio de Cul-

<sup>6</sup> El resaltado es tomado textual del texto original citado.

tura y Educación, que fue responsable de la evaluación del estudio que permitió avalar la solicitud de crédito y actuó como ente coordinador para la ejecución del programa. Por su parte en las provincias el programa dependía de Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) encargadas de la administración y ejecución en el plano local. La UEP eran entes descentralizados con jerarquía de Subsecretaría de Estado, en el caso de Entre Ríos dependiente del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. En la Coordinación General del Programa EMER fue designado Eduardo Alberto Sola, docente de las cátedras de Historia I y II, en la facultad de Arquitectura. Con el retorno al gobierno democrático, Sola fue reemplazado en ese cargo y en abril de 1985 la contadora Emma Mercedes Fernandez Loureiro ocupó la UEC.

La distribución de los recursos estaba destinada en un 73% a infraestructura (construcción y refacción de escuelas) un 16% a equipamiento que incluía el transporte para realizar los traslados y el 11% restante a la formación docente y reelaboración de curricular. Si bien no sabemos si en todas las provincias se respetaron estos porcentajes, en Entre Ríos (que de los 100 millones de dólares recibió 6.3) hemos podido ver que la infraestructura ocupó un 69%, el perfeccionamiento docente un 15% y el equipamiento se mantuvo en un 16%. En el programa EMER, las provincias tuvieron la responsabilidad de financiar la investigación para realizar la propuesta que debía ser evaluada y de mantener y conservar con recursos propios los bienes y servicios afectados al programa. El número de escuelas y de distritos incluidos varió en cada provincia. La determinación de las áreas a considerar estuvo sujeta a condiciones previstas en el contrato del préstamo, que no refería a la cantidad de escuelas sino de alumnos, debiendo demostrar ser la alternativa de menor costo económico por egresado. En suma, zonas de nivel socioeconómico bajo con posibilidades de desarrollo.

Para llevar a cabo el Programa, la mayoría de las provincias optaron por la nuclearización. La nuclearización consistió en la organización de los establecimientos a partir de una escuela-núcleo o centro y varias definida como satélite o vinculada que entraban en relación con las primeras<sup>7</sup>. Los alumnos de los últimos grados de las escuelas satélites eran trasladados -en un transporte provisto con recursos del Programa- una o dos veces por

<sup>7</sup> En otras provincias se llevaron a cabo otras acciones, como por ejemplo la creación de escuelas móviles en Neuquén.

semana generalmente a las escuelas núcleo. En ésta última, desarrollaban el cursado de materias correspondientes a las áreas estético-expresivo y una serie de talleres. Los temas de los talleres laborales variaban según las provincias.

La nuclearización estuvo precedida por una serie de actividades, las cuales con la excepción de las de investigación, estuvieron a cargo de un subprograma: 1) perfeccionamiento docente, 2) promoción comunitaria, 3) currículo, 4) edificación escolar y 5) equipamiento de escuela<sup>8</sup>. A su vez la coordinación del programa se dividió en cuatro áreas: 1) programación educativa (perfeccionamiento docente, investigación, currículum, promoción de la comunidad), 2) infraestructura y equipamiento (obras y equipos y materiales), 3) administrativo contable (contable y personal y patrimonio) y 4) seguimiento y evaluación (evaluación educativa, control obras, estadística, evaluación económica).

El sector perfeccionamiento docente se encargó de realizar capacitaciones sobre fundamentos del quehacer educativo, aspectos técnicos profesionales, organización y administración educativa. Las capacitaciones estuvieron destinadas a supervisores, directores, maestros de grado y aspirantes al dictado de talleres de orientación laboral. El sector investigación tenía como finalidad obtener un panorama lo más completo y objetivo de las características, recursos, necesidades de la zona y de los niveles de desarrollo madurativo de los niños”. En lo que respecta al Diseño Curricular Regionalizado se integró por dos secciones. La primera, la correspondiente al desarrollo de los contenidos básicos de la escuela primaria para todo el país, teniendo en cuenta las necesidades y posibilidades tanto de la zona como de las personas intervinientes en el proceso de enseñanza- aprendizaje. La segunda, correspondiente a las actividades de orientación y capacitación laboral (carpintería, electricidad, artes del hogar y actividades agropecuarias) orientada a los alumnos de los grados superiores. El sector de promoción comunitaria tuvo como objetivo la integración escuela-comunidad a partir de la formación de comisiones vecinales.

---

<sup>8</sup> Estas secciones que también fueron priorizadas por otros programas orientados a la educación rural como el EDU RURAL y a la educación rural y urbana como en México con el PARE y en Chile el Programa de las 900 que estaba orientado para escuelas urbanas y rurales desarrolló 4 líneas: 3 de las cuales son similares: infraestructura, materiales didácticos y perfeccionamiento docente, a las que se sumaban talleres de aprendizaje.

## El programa EMER visto desde una escala global

Desde una mirada en la escala global nos interesó estudiar la vinculación del programa de financiamiento externo con las políticas de descentralización antes de los años '90. Al igual que el Banco Mundial, el BID cobra mayor presencia en las políticas educativas, tanto en Argentina como en los demás países de América Latina, durante la década de los 90. Ahora bien, ¿cómo se explica por lo tanto el financiamiento del Programa EMER por el BID a fines de los años '70? Nora Krawczyk (2002) señala que para los organismos internacionales la reforma con más trascendencia en la región "fue la operación de un nuevo modelo de organización y gestión del sistema y de la escuela, por medio de la descentralización y de la autonomía escolar." (2002: p. 634). Ahora bien, nos interesa mostrar que la asignación de préstamos para respaldar la descentralización educativa encuentra antecedentes antes de los años '90.

Si bien se ha estudiado la relación entre la transferencia de los establecimientos de Nivel Medio y Superior No Universitario en los 90 con los programas de financiamiento externo, se sabe menos del vínculo entre la transferencia de las escuelas primarias y los programas de financiamiento externo.

El crédito del EMER se contrajo a 25 años de plazo con un interés anual sobre saldos del 3% y la prensa enfatizó en las condiciones favorables "para cuya devolución emplearemos 22 años, a la mitad del interés usual en préstamos internacionales."<sup>9</sup> El préstamo para el EMER constituía una partida mayor de 330 millones que abarcaba otro programa para ciencia y tecnología, un tercero para desarrollo pesquero y finalmente otro para las obras hidroeléctricas de Yacyretá Apipe. El año anterior se habían aprobado tres préstamos por 173 millones de dólares, destinados a la ampliación del gasoducto austral, un programa de abastecimiento de agua a zonas urbanas y rurales y una planta de celulósica<sup>10</sup>.

Los aspectos financiados por el Programa que hemos descrito en el apartado anterior no constituyeron una especificidad del EMER. El Proyecto *First Northeast Basic Education* (EDURURAL) que se llevó a cabo en Brasil durante los años de 1980 financiado por el Banco Mundial con un

<sup>9</sup> "Cien millones de dólares para edificios escolares" Clarín, 12/7/78, p. 16.

<sup>10</sup> "Tres préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo a nuestro país." *El Diario*, Entre Ríos, Argentina, 17/4/78 p. 1.

préstamo de 32 millones estaba destinado a la construcción de escuelas, la provisión de textos y materiales para la enseñanza y la capacitación docente (Ascolani, 2008: p. 149; Maia 1983; Gomes Netto, 1993). En Brasil, la década del '80 también estuvo marcada por un proceso de nuclearización de escuelas rurales que se hizo en torno a comunidades rurales centrales en relación a las demás y el transporte escolar ocupó un lugar central, dejando fuera del proceso a aquellas localidades sin comunicación y condujo al cierre de las escuelas aisladas y unidocentes (de Souza, 2013: p. 163)

Asimismo, en México, en 1991 se firmó un convenio para el Programa Para Abatir el Rezago Educativo (PARE) y comenzó a ejecutarse para el ciclo lectivo 1991-1992. La duración se definió a 4 años, concluyendo el 30 de junio de 1995, a lo cual se sumó uno de prórroga, por lo cual se extendió hasta 1996. Su operación fue financiada por un préstamo del Banco Mundial por 250 millones de dólares y una contraparte del gobierno mexicano de 102 millones. Fue administrado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), creado por la Secretaría de Educación Pública en 1971 (Moreno, 1997; Ezpeleta y Weiss 2000; Méndez Rodríguez 2012; Martínez Vences, 2013). Poco después de la firma del convenio del PARE, en mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, consecuencia del cual el Ejecutivo Federal traspasó a los gobiernos estatales los establecimientos escolares “con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles”<sup>11</sup>, así como los recursos financieros utilizados con los cuales la Secretaría de Educación Pública prestaba los servicios educativos en cada estado.

El PARE al igual que el EMER fueron financiados por créditos contraídos con organismos internacionales y una contraparte aportada por los gobiernos nacionales, focalizados en algunos municipios de ciertos estados/provincias con altos índices de marginalidad, destinados a la población en edad de concurrir a la escuela primaria y a sus familias, y con los objetivos de incrementar los índices de alfabetización y reducir la deserción. Más allá de estas cuestiones, nos interesó destacar que el Programa EMER –que se comenzó a implementar en 1981- si bien es anterior a la conferencia mundial Educación para Todos, de Jomtien, convocada en

---

<sup>11</sup> Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Martes 19 de mayo de 1992. Diario Oficial. En línea <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>

1990 fue coetáneo a la política de descentralización y transferencia de escuelas llevada a cabo por la última dictadura militar (1976-1983), del mismo modo que el PARE fue paralelo al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (AMNEB) realizado en México en mayo de 1992 que descentraliza el sistema e implanta programas compensatorios y nuevas formas de financiamiento (Petitti y Muñoz Palacio, 2021). Si bien la Conferencia de Jomtien implicó el desplazamiento de la UNESCO por el Banco Mundial como principal organismo interesado en la educación (Oreja Cerruti y Vior, 2016), el EMER constituye su antecedente. De esta forma, la relación entre la propuesta descentralizadora y el financiamiento externo nos lleva a articular esta escala global con la escala nacional.

### **El programa EMER visto desde una escala nacional**

Desde una mirada en la escala nacional nos interesó estudiar en qué medida el Programa EMER fue una herramienta legitimadora para el gobierno dictatorial que transfería las escuelas sin consenso por parte de las provincias. Como señalamos en el apartado anterior, partimos de la hipótesis acerca de la vinculación entre el Programa EMER y la descentralización: transferencia y regionalización de los contenidos. Así, nos interesó relacionar el financiamiento internacional de la educación en el marco del proceso de descentralización educativa –transferencia de escuelas primarias y regionalización de los contenidos– que se llevó a cabo durante la última dictadura militar argentina y que continuaron durante los '90: la transferencia del nivel medio y la sanción de la ley federal de educación.

Si partimos de la hipótesis de que el EMER se vincula con la transferencia, deberíamos suponer que se incluyeron más escuelas en aquellas provincias y departamentos donde era mayor el peso de la transferencia. ¿Hasta qué punto esto fue así?

En principio podemos señalar que, aunque con excepciones, las escuelas nacionales estaban ubicadas en áreas rurales donde el programa tenía su foco. Ahora bien, se transfirieron aproximadamente 6.500 escuelas y las incluidas en el programa fueron alrededor de 700<sup>12</sup>. En 1978 cuando se informaba de los pasos previos al préstamo, se señalaba que estaba

<sup>12</sup> Consejo Federal de Cultura y Educación. Secretaría Permanente. Memorias años 1976-1983, Buenos Aires, octubre 1983.

destinado a mejorar la infraestructura en el área rural “con excepción de las zonas ubicadas dentro de la llamada pampa húmeda, ya que sus condiciones eran consideradas superiores a las del resto del país.” Sin embargo, solo la provincia de Buenos Aires no lo hizo. En 1979 se firmaron los primeros convenios entre el Ministerio de Educación de la Nación y nueve provincias: Corrientes, Formosa, Misiones, Tucumán, Catamarca, Chaco, Neuquén, San Luis y Santiago del Estero. En 1981 se habían realizado convenios con ocho nuevas provincias: Entre Ríos, Ríos Negro, Chubut, Santa Cruz, San Juan, Jujuy, Salta y La Rioja. En 1983 se incorporaron: Mendoza, La Pampa y Córdoba. La Memoria señalaba que, si bien escapaban al criterio de selección, contaban con “áreas definidas de menor grado de desarrollo.” Finalmente, en 1984 se agregó Santa Fe, pero no hay datos de que la provincia haya recibido recursos<sup>13</sup>.

Las regiones donde más escuelas nacionales se transfirieron (noroeste y noreste) fueron las que más participación tuvieron del programa EMER. En cambio, las regiones con menos escuelas transferidas (sur y centro) fueron las que menos escuelas incluyeron en el programa. Sin embargo, al interior de las regiones se dieron diferencias. Entre Ríos, la provincia con menor porcentaje de matrícula nacional dentro de la región del NEA, fue la provincia de la región donde más escuelas se incluyeron para construir (aunque el dinero recibido fue un poco menor)<sup>14</sup>. Nos preguntamos entonces si al interior de cada provincia la elección de los departamentos tuvo relación con la cantidad de escuelas nacionales. Ciertamente, en el caso de Entre Ríos no. En los cuatro seleccionados, que poseían los mayores índices de ruralidad, analfabetismo y deserción escolar, las escuelas nacionales tuvieron escasa presencia.

El hecho de que la cantidad de escuelas incluidas en el programa por provincia y los departamentos seleccionados al interior de cada una no estuvieron directamente relacionados con las escuelas transferidas, puede dar cuenta que no se trató, al menos en la mayor parte de los casos, de una compensación económica que la nación a partir de un préstamo interna-

---

<sup>13</sup> En 1980 Santa Fe designó a una representante para participar de las jornadas de la Dirección del Proyecto EMER realizadas entre el 29 de septiembre y el 1 octubre en la ciudad de Buenos Aires. Gobierno de Santa Fe. Ministerio de Cultura y Educación. Resolución 865, 26/9/1980.

<sup>14</sup> El sector de obras civiles estuvo destinado a 95 establecimientos de los 114 incluidos en Entre Ríos. De los 95 establecimientos 22 se construyeron totalmente y los 73 restantes fueron objeto de ampliaciones y reparaciones.

cional daba a las instituciones afectadas. No obstante, ello consideramos que existió una vinculación entre la transferencia y el Programa EMER que se puede evidenciar tanto en la correlación temporal de ambos fenómenos<sup>15</sup> como en el ámbito discursivo, tal como pasaremos a desarrollar a continuación.

Al analizar las publicaciones de *El Diario* de Paraná durante 1978 encontramos que las noticias sobre la transferencia fueron seguidas de información sobre el Programa EMER. Ello constituyó una evidencia para argumentar el intento por parte del gobierno dictatorial de legitimar la transferencia, a partir de una inversión proveniente de un crédito internacional destinado a una política pública focalizada en determinadas zonas. En el mensaje sobre la gestión de 1978, el interventor de la provincia de Entre Ríos, al referirse a la provincialización anunciaba una acción orientada al “mejoramiento de su maltrecha infraestructura” y notificaba la asignación de un crédito del BID, por el cual le correspondía a Entre Ríos un monto de 6 millones de dólares que se invertirán en infraestructura escolar en cuatro departamentos del norte de la provincia (Entre Ríos, 1979: p. 13).

Por otra parte, observamos que el acuerdo firmado entre la Nación y el BID preveía como primer punto entre las acciones para la ejecución del Programa la elaboración del currículo a partir de los contenidos mínimos establecidos por el Consejo Federal de Educación uniformes para todo el país. Además, tanto los seminarios nacionales de regionalización como una publicación de 6 tomos sobre regionalización educativa en Argentina refirieron al programa EMER como el principal antecedente. A ello se suma que, en la mayoría de las provincias, el diagnóstico del estado de la regionalización se hallaba vinculado al desarrollo del Programa EMER y que la comisión “Currículum” de los seminarios nacionales estuvo presidida por la encargada del área educativa del EMER en Entre Ríos, asumida en diciembre de 1983, Lidia Dumett. Por su parte el Programa EMER se presentaba como “un sistema de trabajo curricular que tiene como centro la implementación del currículo regionalizado” (Petitti, 2020a). La comisión “Currículum” de los seminarios nacionales estuvo presidida por la encargada del área educativa del EMER en Entre Ríos, asumida en

<sup>15</sup> En relación a ello en los considerandos de una resolución del gobierno de Santa Fe se señala la necesidad del Ministerio de Educación y Cultura de presentar el anteproyecto de estudios de factibilidad para el proyecto EMER antes del 30 de junio, coincidiendo con la fecha de transferencia. Gobierno de Santa Fe. Ministerio de Educación y Cultura. Resolución 658.

diciembre de 1983, Lidia Dumett. Como muestra Laura Rodríguez, en plena democracia las autoridades educativas de 1988 anunciaban que se estaba “elaborando un proyecto de Regionalización, Descentralización y Nuclearización Educativa destacando el carácter democratizador del mismo y evitando mencionar la experiencia descentralizadora que se llevó a cabo durante la dictadura” (2010: 458). En una publicación sobre la reforma educativa en Córdoba basada en los pilares de la “Regionalización Educativa” y de “Descentralización Administrativa” es posible observar el lugar central que ocupa el Programa EMER en dichas políticas. Sin embargo, se enfatiza en los ajustes y redefiniciones realizadas en el marco del gobierno constitucional (Prada, 1989).

### **El Programa EMER visto desde una escala provincial**

En Entre Ríos se seleccionaron cuatro departamentos ubicados en el norte (Feliciano, Federal, La Paz y Federación). Es decir, aquellos, sobre todo los tres primeros, que poseían los mayores índices de ruralidad, analfabetismo y deserción escolar. Se incluyeron 114 de las 210 escuelas rurales ubicadas en esos cuatro departamentos. Si bien los departamentos del norte donde se desarrolló el EMER en Entre Ríos cumplían con los criterios de elegibilidad (zonas de nivel socioeconómico bajo con posibilidades de desarrollo), otra posibilidad residió en la zona que hoy corresponde a las Islas del Ibicuy y se pretendió integrar a los departamentos Villaguay, Colón y Gualaguaychú, aunque sin éxito (Villaguay y Concordia se integraron posteriormente al Programa EMETA).

El Programa EMER en la provincia de Entre Ríos atravesó tres etapas. La primera entre 1978 y 1981, período en el que se realizaron estudios de factibilidad, se creó la UEP y se firmó el convenio. La segunda, entre 1981-1986, durante la cual dependió de la UEP y se llevaron a cabo actividades de investigación, perfeccionamiento docente, promoción comunitaria, reforma curricular y construcción, refacción y equipamiento de escuelas. Finalmente, entre 1986-1992 pasó al CGE y luego a la UEP del Programa EMETA. Durante esos años tuvo lugar la puesta en funcionamiento de la modalidad nuclearizada.

Para comprender las dinámicas y sujetos de la escala provincial (Achilli, 2015) profundizamos en el diseño institucional y los funcionarios y técnicos que conformaron las distintas reparticiones que se encargaron

del programa. Siguiendo a Germán Soprano y Ernesto Bohoslavsky pretendemos abordar el Programa EMER “desde adentro”, como un “espacio polifónico en el que se relacionan y se expresan grupos” (2010: p. 24). Desde esa óptica, al abordar un programa que atravesó diferentes gobiernos y que estuvo a cargo de diferentes reparticiones, nos preguntamos acerca de los permanentes acomodamientos al interior del Estado y la interlocución con otros actores estatales y no estatales.

La UEP del Programa EMER se constituyó sobre la base de la UEP destinada al financiamiento del Programa de Salto Grande a la cual se incorporó el área educativa que estaba conformada exclusivamente por mujeres. Revisando documentos del COPRESAG y resoluciones del EMER de 1983 encontramos que el personal que se desempeñaba en uno también lo hacía en otro. Si bien dependían jerárquicamente del coordinador de la UEP, que era hombre y militar, el programa EMER se asentó sobre el área educativa. Con el retorno al gobierno democrático, buena parte del equipo responsable se mantuvo a pesar de los cambios en el personal jerárquico que implicó la transición a la democracia. A diferencia de lo que sucedió en otras provincias como 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 julio de 1985 el gobernador de la provincia manifestaba que ese año culminaban las acciones de la puesta en marcha del Programa y que habían llegado la mayor parte de los elementos que debían distribuirse, los cuales se preveía entregar el 13 de julio aprovechando la llegada del presidente Alfonsín a la provincia. Además, agregaba que la terminación del Programa implicaba la necesidad de disolver las entidades administrativas que estaban a su cargo y que su personal sería reabsorbido en otras reparticiones<sup>16</sup>. Si en 1985 el gobernador se refería al programa EMER en un apartado diferente al de la educación, en el mensaje de 1986 al hablar sobre educación señalaba que “en el desarrollo de las acciones programadas para el mejoramiento de las escuelas rurales, se destinaron más de 800.000 australes en libros, mapas, globos terráqueos... y la provisión de 11 vehículos nuevos para transportes escolares”<sup>17</sup>, sin mencionar al programa EMER.

<sup>16</sup> Mensaje a la legislatura del gobernador Sergio Montiel 1985, p. 4

<sup>17</sup> Mensaje a la legislatura del gobernador Sergio Montiel 1986 p. 21

La principal transformación, el traspaso de UEP -creada por el Banco Interamericano de desarrollo en las diferentes provincias para ejecutar el programa- al CGE de Entre Ríos se dio en 1986, cuando finalizaron los recursos del BID. Así, en 1986 quienes trabajaban en el programa pasaron de la UEP que funcionaba en un edificio propio a un grupo de oficinas, cuyo número se fue reduciendo con el tiempo, en el Consejo General de Educación. El vínculo personal entre las encargadas del Área Educativa y el personal del Consejo fue tenso y las integrantes del Programa entrevistadas manifestaron no solo sentirse hostigadas por las nuevas autoridades sino también haber tenido que luchar para mantenerlo en marcha.

A mediados de 1986 la directora del Programa EMETA a nivel nacional aprobó la presentación del proyecto por parte de Entre Ríos. En 1987 las integrantes de los sectores educativos fueron trasladadas a otra oficina, como parte de una pequeña sección del EMER que quedó dependiente del Programa EMETA y continuaron allí hasta que finalizó. Luego, algunas de ellas regresaron al CGE y trabajaron principalmente en programas con financiamiento. Si bien el programa pasó por diferentes dependencias institucionales, se siguió desarrollando hasta entrada la década del '90.

A partir de estos antecedentes y en diálogo con los postulados de Soprano y Bohoslavsky (2010) dejamos planteados los siguientes interrogantes. ¿Quiénes fueron, cómo se legitimaron y contra quienes tuvieron que competir, los encargados de diseñar y llevar a cabo el programa EMER en la provincia de Entre Ríos<sup>18</sup> a lo largo de los diferentes gobiernos que se sucedieron entre 1978 y 1991?

Que las responsables del área educativa se hayan incorporado al programa en el período de la dictadura no significa que hayan acordado con sus políticas. Por el contrario, intentaron llevar a cabo acciones independientes en la medida que los límites normativos lo permitían. En tanto las caras visibles del EMER, tuvieron un rol central en la definición y la ejecución de las actividades, lo cual da cuenta de su capacidad de mediación entre los actores locales y la dirección de la UEP. Algunas de las responsables permanecieron en la transición a la democracia y debieron competir con la burocracia del CGE en busca de legitimidad. Por otra parte, a pesar de las modificaciones en los gobiernos y en los organismos encargados de ejecutarlo, la permanencia de buena parte de su personal fue un punto central en la continuidad del Programa. Quienes siguieron trabajando en

<sup>18</sup> Mensaje a la legislatura del gobernador Sergio Montiel 1986 p. 21

el área, tuvieron la intención no tanto de conservar su empleo, sino de mantener el proyecto en el que habían colaborado desde un primer momento. De todas formas, reconocer el peso de sus figuras en la trayectoria del programa implica dejar de considerar aspectos estructurales como la posibilidad de extender el financiamiento a través de un remanente (Petitti, 2020b).

Si bien el programa EMER tenía un diseño institucional con requerimientos definidos por el BID, las encargadas del Área Educativa, que fueron su cara visible, tuvieron cierto margen de acción para intervenir tanto en las actividades como en los contenidos y lo utilizaron para dar lugar a sus propias aspiraciones. Una de las encargadas afirmaba que “a pesar de que se decía que los programas del BID bajaban enlatados nadie impuso un contenido.” Sin embargo, la existencia de diseños curriculares adaptados a las escuelas de personal único y reducido y a las condiciones institucionales de esas escuelas, paralelos a los elaborados por el CGE generó tensiones. Según expresa una de las entrevistadas “esa fue la gran guerra.” Las encargadas del área educativa en la UEP de Entre Ríos, manifiestan en las entrevistas realizadas, que dictaron cursos que no estuvieron incluidos en el programa, publicaron resultados de investigaciones cuyas cifras hablaban de las limitaciones de los resultados de la política educativa hasta el momento, hicieron participar de las reuniones con docentes y directivos, a los jefes municipales y a los curas, e instaron a que las mujeres no solo asistieran a los de talleres de labores del hogar sino que también concurrieran a los de carpintería. (Petitti, 2020b).

Laura Rodríguez señala que “no existió una correspondencia lineal y unívoca entre el hecho de ocupar un cargo en el gobierno autoritario y de hacer literalmente lo que solicitaran el ministro o gobernador” (2010: p. 458), en este caso el coordinador de la UEP. Las encargadas de dictar los cursos de perfeccionamiento docente, de diseñar el currículum, de establecer vínculos con la comunidad y de investigar, tuvieron un margen de acción importante en relación a los lineamientos del BID que financió el programa. Pero, además, entre las encargadas del programa y los alumnos, mediaron las maestras, los conductores encargados de hacer los traslados, los instructores de los talleres, los directores de escuelas núcleo y satélites y los supervisores que dependían de la Dirección General de Escuelas, todos ellos con expectativas diferentes tanto en el plano personal como respecto al programa. Esto nos lleva a mirar la escala local.

En 1992 tanto el EMER como el EMETA dejaron de tener un espacio en el CGE. Pero dicha experiencia fue capitalizada para encarar programas integrados, como el denominado “Educación, Trabajo, Producción” que fue aprobado por la UNESCO. Por otra parte, se creó una unidad especial para proyectos con inversión externa, con la “responsabilidad de canalizar y/o formular los diversos proyectos del área de Educación que cuentan con financiamiento externo.” Hacia 1994 se encontraba abocada a “la elaboración de las nuevas exigencias solicitadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.” (Entre Ríos, 1994: s/p). Además, en 1992 se creó en la provincia la Unidad Ejecutora Provincial que tenía como finalidad administrar y supervisar los proyectos financiados por el BIRF y el BID.

### **El programa EMER visto desde una escala local**

Los diferentes actores entrevistados manifestaron disímiles respuestas ante la pregunta sobre el inicio y la finalización del programa. Elisa Cragolino llamó nuestra atención al respecto y nos incentivó a seguir profundizando en esta cuestión. Por lo tanto, nos interesó abordar las tensiones vinculadas a la reformulación y la apropiación de las políticas educativas provenientes del programa EMER por parte de los actores involucrados. Para ello tuvimos en cuenta las tramas de relaciones de poder entre los principales actores implicados: responsables del programa, jefes de departamentos, supervisores, directores de escuelas núcleos y satélites, conductores encargados de hacer el traslado, maestros, instructores de talleres, alumnos y familias.

Indagando en las diferencias respecto a la periodización del programa, consideramos que la duda que precedía todas las respuestas, así como las diversas apreciaciones sobre la fecha de inicio y cierre podría explicarse de tres maneras. La primera se refiere a que el programa se desarrolló con diferentes dependencias institucionales y estuvo conformado por cinco subprogramas los cuales tuvieron diferentes momentos de implementación y la identificación con alguno de ellos, que a la vez es correspondía con la propia trayectoria de la persona entrevistada, pudo haber influido en la elección de un punto de partida. La segunda, se vincula a que el programa adquirió ritmos desparejos no solo en cada departamento –sobresalieron en los testimonios las diferencias principalmente entre Federación y Feli-

ciano- sino también en cada conjunto nuclearizado –mientras que algunos llegaron a su fin en junio de 1992 cuando las responsables del programa a nivel provincial fueron trasladadas a otras áreas, en otros continuaron hasta fines de la década de 1990-. Por último, debemos tomar en cuenta la dificultad de asociar el inicio del programa desarrollado durante los años '80 al periodo de la dictadura militar, colocando el hincapié en las acciones que se llevaron a cabo durante el periodo democrático o mezclando las fechas. Ahora bien, estos factores tienen en común las tensiones vinculadas a la reformulación y la apropiación de las políticas educativas provenientes de un programa nacional con financiamiento externo, por parte de los actores involucrados. Así, indagamos en la reformulación y la apropiación de las diferentes acciones llevadas a cabo en el marco del programa EMER.

En primer lugar, pudimos ver de qué manera los técnicos, directivos, docentes, conductores, instructores de talleres, alumnos y familias dieron lugar a un funcionamiento del programa más complejo y desordenado que el planificado a nivel nacional e internacional. Tanto los traslados en la camioneta, como los talleres, las exposiciones y los encuentros, han sido resaltados como aspectos fundamentales del programa, los cuales han tenido poco que ver con el dinero del BID que se destinó principalmente a las edificaciones y en menor medida al equipamiento y el perfeccionamiento docente. El uso previsto para la camioneta fue cobrando otras funciones. Uno de los conductores del programa a quien hemos entrevistado, relata que como no había ambulancia, usaban la camioneta si había que llevar enfermos al hospital más cercano. También la utilizaban para llevar de paseo a los niños a fin de año “se hacía con las cooperadoras, los llevábamos a Concordia, pasábamos a Uruguay, a Santa Fe, el túnel, esos chicos de Las Achiras no conocían ni Cimarrón y acá se integraban.” Por otra parte, las iniciativas que surgieron de las comunidades, han llevado a que el programa se extendiera en algunos conjuntos nuclearizando, realizando actividades para financiar los talleres y posibilitando la incorporación nivel inicial.

En segundo lugar, en lo que respecta a las edificaciones, que tuvieron el mayor aporte de los recursos externos y fueron el aspecto que más se vinculó al Programa, fue poco el margen que les quedó a los actores locales para participar, ya que se utilizó un diseño uniforme y las recomendaciones no fueron tenidas en cuenta. Sin embargo, en las otras aristas

del programa, que también fueron financiadas con recursos externos, los docentes y directivos encontraron espacios para apropiarse de las decisiones que tomaban quienes estaban a cargo del programa a nivel nacional y provincial. Si bien las escuelas no eligieron el equipamiento que iban a recibir, el mismo no fue incorporado de acuerdo a lo planificado en el Programa y lo esperado por las responsables del área educativa. Mientras que en algunas escuelas el equipamiento fue conservado como señal de prestigio, en otras, fue objeto de disputa. Por otra parte, a pesar de que maestros/as, directores/as y supervisores/as no participaron en la planeación de los cursos de formación, se valieron de la realización de los mismos para pedir traslados a la ciudad o para ascender en la escala jerárquica, llegando en ciertos casos a desempeñarse como jefes departamentales. Así como muchos fueron críticos con la obligación de realizar los perfeccionamientos los días sábados, otros aprovecharon el puntaje que otorgaban los cursos para ascender en el escalafón y llegaron a supervisores y jefes de departamento (Petitti, 2021).

La posibilidad de abordar el EMER desde una escala local nos permitió observar en qué medida, desde el diseño del programa no se tuvieron en cuenta los problemas estructurales del territorio. Uno de los choferes señalaba “A las escuelas del campo le hicieron mucha reforma el EMER, les llevaban heladera, lamentablemente le llevaban heladera eléctrica y no había luz.” También relativo a la electricidad, un ex maestro de una escuela satélite del departamento de Federal recordaba ante la pregunta sobre si los chicos aplicaban los conocimientos que recibían en los talleres: “El sistema de huerta sí, pero electricidad, en este caso no porque no teníamos como.” En este mismo sentido, un ex instructor de los talleres manifestaba que “lo que enseñaba en la Encierra [una de las escuelas núcleo] era más productivo, porque se enseñaba carpintería y acá [otra de las escuelas núcleo] se enseñaba un circuito, pero no tenían electricidad” (Petitti, 2020c).

Por otra parte, cabe resaltar la incorporación de nuevos conjuntos nuclearizados por parte de escuelas que demandaban ser incluidas en el Programa, pero utilizando los transportes disponibles. Además, a pesar de que la nuclearización del nivel inicial, no estuvo incluida en los objetivos del programa, la misma surgió como una demanda por parte de las familias para dar una respuesta a la escolarización inicial. Así se utilizó el mismo transporte que trasladaba a los alumnos de sexto y séptimo grado y permitiendo que en algunas escuelas los traslados se extendieran hasta fi-

nes de los años '90. La iniciativa y participación de la comunidad, también se reflejó en algunas escuelas que dieron lugar a formas asociativas de producción o que se constituyeron en centros comunitarios. Es el caso de una escuela núcleo de La Paz que tenía una guardia todos los días desde las 7 de la mañana y hasta la medianoche, para solicitar remedios del botiquín, un tensiómetro o un nebulizador, a la vez que tenía un club deportivo: “todo aquello que el Programa EMER no pudo dotar a esta escuela, lo fue dando la comisión de madres y la comisión cooperadora. También la Dirección de Cultura Municipal de La Paz participó junto al programa EMER en la organización de un taller cultural rural<sup>19</sup>”.

## Reflexiones finales

¿Por qué el Programas EMETA concentró la atención de los investigadores y el Programa EMER no? Puede deberse al sesgo centralista de las investigaciones que no han reparado en un programa que no tuvo lugar en la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, esta explicación pierde fuerza si tenemos en cuenta que se llevaron a cabo investigaciones sobre el EMETA para diferentes provincias del país. Es posible suponer, en cambio, que el vínculo del Programa EMER que se inició a fines de los años '70 con el gobierno de la última dictadura militar, explique la ausencia de trabajos, más aún si tenemos en cuenta que el Programa EMETA comenzó a ejecutarse durante el gobierno democrático (aunque el crédito se contrajo antes).

Ahora bien, qué aporta indagar en un programa educativo con financiamiento externo que se diseñó e inició durante el periodo dictatorial y se desarrolló durante el periodo democrático, con alcance nacional, gestión provincial y aplicación en determinadas localidades. Estas características nos permitieron observar un mismo objeto de estudio desde diferentes escalas de análisis. Sin dejar de lado la “*lógica hegemónica* que subyace como *nexo profundo*” (Achilli, 2015), es decir, que se trató de un programa que se dio en el marco de las políticas educativas descentralizadoras en América Latina -que implicó la transferencia de las escuelas que dependían de los gobiernos nacionales a los subnacionales y que afectó especialmente a las escuelas ubicadas en los espacios rurales-, nos interesó dar cuenta de los

---

<sup>19</sup> Entrevista al ex director realizada en el marco del Programa EMER por la Unidad de Seguimiento y Evaluación, junio 1992.

diferentes tipos de apropiación de que fue objeto el programa tanto a nivel nacional, provincial como local.

En lo que respecta a la escala nacional exploramos la vinculación entre el Programa EMER y el proceso de transferencia de escuelas primarias que se realizó en 1978 y de regionalización de los contenidos. Concluimos que el Programa EMER menos que constituir una forma de financiamiento a las provincias que debían afrontar la transferencia de las escuelas nacionales, fue una herramienta que utilizó el gobierno dictatorial para legitimar una política que había generado importantes rechazos y para introducir la regionalización de los contenidos a partir de las áreas rurales.

En lo que concierne a la escala provincial analizamos los/as funcionarios/as, normas y acomodamientos institucionales de la UEP en un contexto atravesado por fuertes transformaciones políticas. Indagamos en las modificaciones en los organismos encargados de ejecutarlo, los vínculos con otras reparticiones y los márgenes de acción de los/as responsables. Concluimos que los actores que dan forma a las propuestas institucionales y los criterios impuestos por los organismos internacionales, no solo se desenvuelven ante una realidad concreta -distante de la imagen homogénea plasmada en los diseños- y las intenciones de la clase política de mostrar resultados dentro de sus periodos de gobierno, sino también ante sus propias aspiraciones.

En relación a la escala local vimos que el programa EMER adquirió ritmos desparejos, no solo en cada departamento sino también en cada conjunto nuclearizado. Identificamos la reformulación y la apropiación de las diferentes acciones llevadas a cabo en materia de transporte intraescolar y nuclearización, el equipamiento y el perfeccionamiento docente. Hemos observado que las iniciativas que surgieron de las comunidades, han llevado a que el programa se extendiera en algunos conjuntos nuclearizando, realizando actividades para financiar los talleres y posibilitando la incorporación del nivel inicial. Más allá de los objetivos propuestos en los documentos oficiales las poblaciones rurales involucradas dieron diferentes utilidades al modelo que se buscó imponer y cada conjunto nuclearizado presentó un escenario diferente que se adueñó de diversa manera del transporte y los talleres, transformando la identidad del programa al punto que no existe consenso sobre la fecha de inicio y ni la de fin. Asimismo, identificamos el resultado de las políticas como el resultado de negociaciones en las diferentes escalas. Por ejemplo, en la determinación

de las áreas que integrarían el programa y las finalmente incluidas, como así también entre los objetivos propuestos y las demandas locales.

Prestando atención a la “*lógica hegemónica*” también pudimos advertir aquellas acciones que no contemplaron las necesidades locales vinculadas a problemas estructurales como la electrificación y construcción de caminos. Así se llevaron heladeras a escuelas ubicadas en zonas sin tendido eléctrico y en épocas de lluvia las camionetas se vieron impedidas de transitar ante el anegamiento de las rutas.

## Referencias bibliográficas

- Achilli, E. (2000). *Investigación y Formación Docente*. Rosario: Laborde Editor.
- Achilli, Elena (2015). Hacer antropología. Los desafíos del análisis a distintas escalas. *Boletín de Antropología y Educación*. 6 (9), 103-107. En línea en: [http://antropologia.institutos.filo.uba.ar/sites/antropologia.institutos.filo.uba.ar/files/bae\\_n09\\_e02a01.pdf](http://antropologia.institutos.filo.uba.ar/sites/antropologia.institutos.filo.uba.ar/files/bae_n09_e02a01.pdf) Consultado en mayo 2021.
- Ascolani, A. (2008). Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericano. *Educação*, 31 (2), 139-156. En línea en: <https://www.redalyc.org/pdf/848/84819177004.pdf> Consultado en mayo 2021.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Cragolino, E. (2000). La modernización de la escuela Agrotécnica. *Cuadernos de Educación*, 1 (1), 179-190. En línea en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/Cuadernos/article/view/636> Consultado en mayo 2021.
- Cragolino, E. (2004). Escuelas, maestros y familias en el espacio social rural tulumbaro. *Revista Etnia*, 46 (47), 1-18.

- De Souza, M. A. (2013). La educación del Campo en la experiencia colectiva de los movimientos sociales: Indagando sobre la Educación Rural en Brasil. En L. Lionetti, A. Civera y F. Correa Werle (Comps) *Sujetos, comunidades rurales y culturas escolares en América Latina* (pp. 163-175). Rosario: Prohistoria.
- Dubinowsky, S. et. al. (1999) Las tendencias político-educativas en la organización y expansión del sistema escolar en la provincia de Neuquén. En S. Vior (Dir.) *Estado y educación en las provincias* (pp. 73-158). Madrid: Miño y Dávila.
- Ezpeleta, J. y Weiss, E. (2000) *Cambiar la escuela Rural. Evaluación Cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo*. Ciudad de México: CINESTAV.
- Frankowski, T., et. al. (2019) *Educación popular y Rural. Análisis y reflexiones de la experiencia del EMETA en Córdoba*. III Jornadas académicas HEAR. Universidad Nacional de San Luis, San Luis.
- Gomes Netto, João Batista, et. al. (1993). Investimentos Autofinanciáveis em Educação. *Carceros e Pesquisa*, 85, 11-25. En línea en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6208821> Consultado en mayo 2021.
- Gudelevicius, M. (2013). *Educación primaria y proyecto político local. El caso de la MCBA durante la última dictadura argentina (1978-1982)*. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Gutiérrez, T. (2012). Políticas educativas y enseñanza agraria, una relación compleja. Buenos Aires (Argentina), 1960-2010. *Revista Iberoamericana de Educación*, 58 (3), 1-14. En línea en: <https://rieoei.org/RIE/article/view/1435> Consultado en mayo 2021.
- Gutiérrez, T; Jorge Navarro, M. & De Marco, C. (2014). Historia, cultura y memoria en el mundo rural. Educación agraria del Centenario al Bicentenario, 1910-2010. Cuadernillo de difusión. En línea en:

- <https://www.aacademica.org/rosa.maria.celeste.de.marco/12.pdf> Consultado en mayo 2021.
- Jacinto, C. y Caillods, F. (2006). Tensiones, lecciones e interrogantes en los programas de equidad en educación básica. En: Caillods, F. & Jacinto, C. (Coords.), *Mejorar la equidad en la educación básica. Lecciones y programas recientes en América Latina* (pp. 21-55). Paris: IIEP-UNESCO.
- Jacinto C. y Golzman, G. (2006). El Programa Tercer Ciclo en Escuelas Rurales. Una estrategia para extender la escolaridad en la educación básica argentina. En F. Caillods, F. y C. Jacinto (Coords.), *Mejorar la equidad en la educación básica. Lecciones y programas recientes en América Latina*, (pp. 199-258). Paris: IIEP-UNESCO.
- Jorge Navarro, M. (2015). *La implementación y el programa de expansión y mejoramiento y la educación rural (EMER) en la provincia de Salta 1980-1989*. XV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Comodoro Rivadavia, Chubut.
- Leguizamón, L. & Jorge Navarro, M. (2013). Programa EMETA en Salta y La Rioja: diagnósticos e implementación 1987- 1993. En: L. Blacha & Poggi, M. (Coords). *Roles y representaciones del poder rural* (pp. 155-174). Rosario: La quinta pata & camino ediciones.
- Leguizamón, L. (2013). *Programa E.M.E.T.A. Política nacional aplicada con perspectiva local. El caso de la Escuela Agrotécnica de Machigasta (Departamento Arauco-La Rioja)*. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Maia, A. M. (1983). A qualidade do ensino básico na zona rural problemas de administração descentralizada num contexto autoritário. *Cadernos de Pesquisa*, 46, 16-22. En línea en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6209008> Consultado en mayo 2021.

- Martínez Vences, E. (2013). *EL PIARE. Tanto para tan poco. El caso •el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo en la región sur •el Estado •e México, 1995-2000*. Editorial Académica Española.
- Méndez Rodríguez M. (2012). *Políticas educativas para Abatir el rezago, el caso •el PARE y PAREIB*. (Tesis de Licenciatura no publicada). Universidad Pedagógica Nacional, Ciudad de México, México.
- Moreno, M. (1997). *Evaluación •e la acción educativa •el gobierno federal. Estudio •e caso El Programa para Abatir el Rezago Educativo 1991-1995*. (Tesis de Licenciatura no publicada). Escuela Nacional de Estudios Profesionales ACATLAN, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- 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*, 9 (17), 1-18. En línea en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7678323> Consultado en mayo 2021.
- Oreja Cerruti, M. y Vior, S. (2016). La educación y los Organismos Internacionales de crédito. Préstamos y recomendaciones para América Latina (2000-2015). *Journal of Supranational Policies of Education*, 4, 18-37. En línea en: <https://revistas.uam.es/jospoe/article/view/5663> Consultado en mayo 2021.
- Petitti, E. M. (2019). *El Programa •e Expansión y Mejoramiento •e la Enseñanza Rural en Argentina (1978-1983)*. Jornada. XI Jornadas de Investigación en Educación: Disputas por la igualdad: hegemonías y resistencias en educación. Universidad Nacional de Córdoba.
- Petitti, E. M. (2020a). Los organismos financieros internacionales y la educación rural en Argentina. Un estudio del Programa EMER en la provincia de Entre Ríos (1978-1992). *Avances •el Cesor*, 17, 2-22. En línea en: <https://ojs.rosario-conicet.gov.ar/index.php/AvancesCesor/article/download/1292/1619/5444> Consultado en mayo 2021.

- Petitti, E. M. (2020b). Estado, políticas públicas y funcionarios en un contexto de transformaciones políticas: El EMER en la provincia de Entre Ríos (1978-1992). *Población y Sociedad*, 27, (1), 89-113. En línea en: <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/pys/article/view/4178/4812> Consultado en mayo 2021.
- Petitti, E. M. (2020c). Procesos de apropiación local del Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural en los años '80 (Entre Ríos, Argentina). *History of Education in Latin America, HistELA*, 3, (1), 1-18. En línea en: <https://www.scielo.br/j/ep/a/CRBM3kmrHL8kPQVLMhSYssp/?lang=es> Consultado en mayo 2021.
- Petitti, E. M. (2021). Edificaciones escolares, equipamiento de escuelas y perfeccionamiento docente en el marco del Programa EMER. *Revista Tiempos y Gestión*, en prensa.
- Petitti, M. y Muñoz Palacio, V. (2021). Programas de financiamiento externo para la educación básica en México y Argentina: una perspectiva analítica. En *Cambios y permanencias*. En prensa.
- Prada, A. M (1989). La educación rural en la reforma educacional de la provincia de Córdoba, Argentina. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, Abril, n. 38.
- Rockwell, E. (2009). *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires: Paidós
- Rodríguez, L. (2008). La primaria durante la dictadura: reforma curricular y concentración de escuelas rurales. *Archivos y Ciencias de la Educación*, 2 (2), 58-102. En línea en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3177/pr.3177.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3177/pr.3177.pdf) Consultado en mayo 2021
- Yantel, N. (2011). *Cambio en educación. Acerca de los aspectos que concurren a la configuración de una trama de interrupción: Un estudio de caso*.

(Tesis de Maestría publicada). Facultad de Filosofía y Letras,  
Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. En línea en: [http://  
repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/2806](http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/2806) Consultado en  
mayo 2021.