

POLÍTICAS DE INCLUSIÓN, JUSTICIA E INTEGRACIÓN

**OPCIONES Y DEBATES PARA
LOS GOBIERNOS PROVINCIALES**

Cecilia Veleda



**PROYECTO
NEXOS**

Conectando saberes y prácticas
para el diseño de la política
educativa provincial

Si desea citar este documento: Veleda, Cecilia: *Políticas de inclusión, justicia e integración. Opciones y debates para los gobiernos provinciales*. Serie "Proyecto Nexos: Conectando saberes y prácticas para el diseño de la política educativa provincial" Documento Nro. 3, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.

Veleda, Cecilia

Políticas de inclusión, justicia e integración. Opciones y debates para los gobiernos provinciales.

1ª ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2008.

40 p.; 21x30 cm. (Proyecto Nexos; 3)

ISBN 978-987-1479-00-9

1.Educación. 2.Políticas de Inclusión. I. Título

CDD 379

Fundación CIPPEC

Av. Callao 25, 1º. C12022AAA, Buenos Aires, Argentina.

www.cippec.org • infocippec@cippec.org

© 2008, CIPPEC

Diseño: NAVE www.navedg.com.ar

Enero de 2008.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	6
DIAGNÓSTICO	9
Deudas de la inclusión y retención de los alumnos en la escuela	9
Injusticias en la oferta educativa	11
Segregación socioeducativa	12
DEBATES	15
Inclusión y retención	15
Justicia en la distribución de la oferta educativa	15
Integración social en la escuela	16
OPCIONES POLÍTICAS	17
Inclusión y retención	17
Políticas que garanticen condiciones de vida adecuadas para el aprendizaje	17
Políticas para mejorar la inclusión y retención de los alumnos en el sistema	19
Justicia en la distribución de la oferta educativa	21
Políticas para mejorar la justicia en la distribución de recursos para las escuelas	21
Políticas para garantizar condiciones edilicias adecuadas para toda la población escolar	23
Integración social en la escuela	25
Políticas de distribución de los alumnos para priorizar la integración social	25
CONSENSOS Y DISENSOS ENTRE ESPECIALISTAS	29
Consensos mayoritarios	29
Consensos con matices	31
Disensos	35
LISTA DE ENTREVISTADOS	37
BIBLIOGRAFÍA	39

PRESENTACIÓN



Conectando saberes y
prácticas para el diseño
de la política educativa provincial

La educación argentina atraviesa diversos y profundos desafíos. La sanción de la Ley de Financiamiento Educativo, N° 26.075, combinada con la Ley de Educación Nacional, N° 26.206, marca un escenario propicio para el planeamiento de políticas educativas, especialmente a nivel provincial, donde se gestionan los sistemas educativos. Sólo mediante un fuerte compromiso estatal, compartido con el conjunto de la comunidad educativa y de los sectores sociales, se podrán cumplir las metas educativas establecidas, gestionando los recursos disponibles para esos fines.

El **Proyecto NEXOS: Conectando saberes y prácticas para el diseño de la política educativa provincial**, se propone apoyar a los Estados provinciales para afrontar con más herramientas estos desafíos. El objetivo central es aportar fundamentos a las definiciones de política educativa, contribuyendo en el fortalecimiento de las capacidades autónomas de los Ministerios de Educación provinciales. Se trata de un proyecto basado en la idea de escuchar y valorar los saberes prácticos de los funcionarios y equipos técnicos de los Ministerios de Educación y los conocimientos más formalizados de los especialistas, para sistematizarlos, traducirlos y comunicarlos en instancias de producción y debate de la política educativa.

El presente documento integra la primera serie de publicaciones y herramientas, que pueden ser halladas en la página web de Nexos: www.cippec.org/nexos. En particular, este documento forma parte de un abordaje de tres ejes temáticos específicos: 1) Las políticas de inclusión, justicia e integración; 2) Las políticas pedagógicas y curriculares; 3) Las políticas para la docencia. Los tres documentos se continúan y enlazan entre sí, pese a que mantienen una especificidad temática que permite su lectura por separado.

Para elaborar estos tres documentos se recurrió a una revisión bibliográfica y documental de diversas políticas educativas implementadas a nivel internacional y local, y se entrevistó a un total de 80 especialistas de los 3 ejes temáticos (tanto del ámbito de la investigación como de la gestión pública). Agradecemos especialmente su colaboración, ya que sus conocimientos, reflexiones y experiencia han sido una fuente fundamental para el Proyecto Nexos.

A partir de estas fuentes se señalaron elementos de diagnóstico, debates y visiones sobre distintas alternativas de política educativa. En total, los tres documentos presentan casi 100 opciones de política educativa, para que las provincias puedan analizar en relación con sus necesidades y posibilidades específicas.

Dicha selección no pretende ser exhaustiva, ni constituirse en un manual de recomendaciones. La intención es presentar opciones que consideramos de interés, con el objetivo de fortalecer las discusiones de planeamiento educativo a nivel provincial. Así, las alternativas planteadas no deben ser consideradas de manera aislada, sino que sólo podrían adquirir sentido en el contexto de programas de gobierno que les den coherencia con el resto de las acciones en marcha.

El Proyecto Nexos es una iniciativa del Programa de Educación de CIPPEC, que cuenta con el apoyo de un consorcio de empresas y fundaciones donantes. Agradecemos a los miembros auspiciantes, Banco Galicia, Fundación Mapfre, Fundación Navarro Viola y Telecom; así como a los miembros adherentes, Biosidus, Metrogas y Zurich. Todos los contenidos del proyecto son de exclusiva autoría y responsabilidad de CIPPEC.

Aclaración: El presente documento representa una primera versión publicada de un proyecto en elaboración. Todos los comentarios y sugerencias que surjan de su lectura serán tomados en consideración para una futura edición definitiva. Por favor escribanos a: infoeducacion@cippec.org

INTRODUCCIÓN

La inclusión, la justicia y la integración son tres dimensiones complementarias de una idea más amplia y comprensiva, que es la igualdad de oportunidades educativas, o la igualdad en las probabilidades de acceder a aprendizajes básicos similares¹. Es importante aclarar que en este documento sólo se analizan las condiciones materiales y organizativas del sistema educativo necesarias para alcanzar la igualdad de oportunidades educativas, lo cual no supone considerar que dichas condiciones sean suficientes en sí mismas. Los dispositivos y prácticas pedagógicas fundamentales para lograr mayor igualdad en el acceso a los aprendizajes serán tratados en los documentos referidos a las Políticas pedagógicas y curriculares y a las políticas para la docencia. Las tres dimensiones planteadas –la inclusión, la justicia y la integración– a veces se confunden porque tienen fuertes lazos entre sí, pero tienen a su vez una especificidad que permite distinguirlas. Aquí se proponen ciertas definiciones que estructurarán el documento.

Entenderemos a la **inclusión** como el acceso y retención de los niños y jóvenes en los diferentes niveles educativos. Este constituye el “primer escalón” de la igualdad de oportunidades, ya que la exclusión del sistema implica la privación misma del derecho a la educación. La Argentina se ha caracterizado históricamente por sus elevadas tasas de escolarización en comparación con el resto de los países latinoamericanos, pero los avances alcanzados en la inclusión han encontrado límites según las provincias y las regiones –con menores logros en aquellas más afectadas por la pobreza–, y según los niveles educativos –con importantes cuentas pendientes en el nivel inicial y el secundario.

A su vez, la inclusión remite al problema de la retención, ya que la simple “llegada” de los niños a la escuela no garantiza su permanencia. Aunque, salvo contadas excepciones, el abandono no constituye un problema relevante ni creciente en la Argentina, sí lo es el fracaso escolar (que comprende a la repitencia o la insuficiencia de los aprendizajes, entre otros problemas). La relevancia del fracaso escolar para la problemática de la inclusión educativa se comprende cuando se sabe que es la principal causa del abandono en la Argentina, como se detalla en el documento referido a las Políticas pedagógicas y curriculares.

Pero aun asegurando la igualdad en el acceso, es imposible avanzar en una mayor igualdad de oportunidades si todos los alumnos no gozan de las mismas condiciones de aprendizaje². En este documento sólo consideraremos ciertos aspectos de las condiciones de aprendizaje: los aspectos materiales –el estado edilicio, el equipamiento y los recursos didácticos–, la cantidad de alumnos por curso, y el personal docente y no docente con el que cuenta cada escuela.

En lo que respecta a las condiciones materiales y organizativas del aprendizaje, sólo una dotación controlada y razonada de los edificios, los alumnos, los docentes y los recursos de las escuelas puede garantizar la igualdad de la oferta y facilitar, a su vez, el camino para la igualdad de oportunidades. El grado de **justicia** en la asignación de la oferta educativa se encuentra íntimamente relacionado con los dispositivos de distribución de los elementos mencionados³.

Si bien siempre han existido disparidades en los ambientes de aprendizaje de las escuelas, por ejemplo entre las urbanas y las rurales, o entre las nacionales y las provinciales, con el tiempo las disparidades entre una escuela

1. Como lo define Dubet (2005:14 y 39), la igualdad de oportunidades es el “modelo de justicia que permite que todos participen en una misma competencia, sin que las desigualdades de fortuna y de nacimiento determinen directamente sus posibilidades de éxito y de acceso a calificaciones escolares relativamente poco frecuentes. (...) Este tipo de igualdad es central para el modelo de la justicia escolar en las sociedades democráticas, es decir, en las sociedades que consideran que todos los individuos son libres e iguales en principio, pero que aceptan también que esos individuos estén distribuidos en posiciones sociales desiguales. (...) Es una ficción necesaria (que) como postulado democrático de la igualdad entre los individuos (...) sigue siendo un horizonte normativo al que es necesario atenerse”.

2. El cumplimiento integral del derecho a la educación excede, en realidad, los ejes referidos a la cobertura y las condiciones de aprendizaje. Para un análisis detallado de los capítulos o ejes del derecho a la educación, ver Rivas et. al. (2007).

3. Sobre las concepciones teóricas y modelos de políticas ligadas a la distribución de la oferta educativa consultar, entre otros, López (2005), Jacinto y Caillods (2003), Jacinto y Terigi (2007), Dubet (2004).

y otra han tendido a crecer y a multiplicarse, en íntima relación con el nivel socioeconómico promedio de los alumnos de las escuelas. Los niños, niñas y jóvenes desfavorecidos acceden en general a una oferta de menor calidad que sus pares más privilegiados. Frente a esta situación de desigualdad, la idea de justicia distributiva supone que es razonable asignar los recursos de manera desigual, dotando de más y mejores recursos a las escuelas que congregan alumnos desfavorecidos.

La tercera dimensión de la igualdad de oportunidades –la **integración**– tiene menos protagonismo en los debates académicos, y menos aún en el ámbito de la implementación de las políticas. El grado de integración alcanzado por un sistema educativo se define en gran parte por la diversidad social de las escuelas, es decir la medida en la que el sistema educativo favorece la convivencia de niños, niñas y jóvenes de diferente condición social en el mismo espacio escolar. Durante buena parte del siglo XX, la escuela pública permitió –sobre todo en el nivel primario– el encuentro de alumnos de diferentes clases sociales.

Pero con el crecimiento de las brechas entre ricos y pobres y el acceso de los sectores populares al nivel medio, el sistema educativo fue segregando a los alumnos en circuitos desiguales. Una primera división distingue al sector público del privado: en la mayoría de los casos este último recibe alumnos comparativamente favorecidos. Pero incluso al interior de ambos sectores la segregación ha tendido a profundizarse, con escuelas próximas que concentran una matrícula cada vez más homogénea, o incluso al interior de cada escuela, con claras divisiones entre turnos y secciones.

La concepción de la escuela como un lugar de vida donde se aprende “en sociedad”, donde se “hace la sociedad”, apela necesariamente a la diversidad social. Si la escuela se transforma en un lugar donde sólo los semejantes se encuentran, su rol en el fortalecimiento de la cohesión social se debilita considerablemente, ya que los niños, niñas y jóvenes están expuestos a experiencias de socialización que refuerzan las tendencias hacia el cierre social, la estigmatización y la violencia (López, 2005). Y los alumnos menos favorecidos son los más perjudicados por esta situación.

Por otra parte, la segregación tiene un fuerte impacto sobre la calidad. Cuanto más segregado se encuentra un sistema educativo, más bajo es su rendimiento general, ya que disminuyen las oportunidades de influencia mutua entre los alumnos más y menos avanzados –lo cual se relaciona con su nivel socioeconómico–, fenómeno denominado “efecto par”. Asimismo, la concentración en una misma escuela de alumnos desfavorecidos conduce en muchos casos a los docentes a enseñar un currículum diluido, lo que impacta negativamente sobre los aprendizajes. Aun así, existen muchas escuelas que, con ese mismo alumnado, logran significativos progresos en los resultados: estas experiencias dan cuenta de que las capacidades para aprender no son privativas de ningún grupo y que las prácticas pedagógicas en juego son fundamentales para el logro de aprendizajes significativos, como es retomado en el documento referido a las Políticas Pedagógicas y Curriculares.

En suma, inclusión, justicia e integración constituyen tres dimensiones indisociables de la igualdad de oportunidades, que deben ser consideradas en su especificidad, pero que a la vez deben ser atendidas en conjunto para avanzar en el camino del cumplimiento del derecho a la educación.

El presente documento, como los otros temáticos que componen la serie, sigue la siguiente secuencia:

- (a) **Un diagnóstico breve** de las problemáticas centrales vinculadas con las políticas para la inclusión, la justicia y la integración en el sistema educativo argentino, que requiere de adaptaciones específicas para cada realidad local;
- (b) **Un mapa de los debates** y discusiones centrales referidas a este eje temático;
- (c) **Un listado de opciones de política educativa**, que surge de la revisión de políticas nacionales, provinciales e internacionales, así como de las apreciaciones y sugerencias de los especialistas entrevistados. El objetivo central de este apartado es que sirva como inspiración para la toma de decisiones educativas, bajo el supuesto de que existen múltiples alternativas que merecen ser exploradas en profundidad a la hora de la planificación educativa provincial y
- (d) **La opinión de especialistas del campo académico y de la gestión educativa sobre determinadas opciones de políticas**, con el objetivo de orientar discusiones más específicas a través de un mapeo de los consensos y disensos, así como sus condiciones de viabilidad.

DIAGNÓSTICO

El diagnóstico sobre la situación de la inclusión, la justicia y la integración en el sistema educativo argentino que aquí se resume no pretende ser exhaustivo. Se presenta una selección general de los problemas de la educación común ligados a dichos temas, sin una distinción sistemática entre niveles educativos ni contextos provinciales.

Deudas de la inclusión y retención de los alumnos en la escuela

• Avances y deudas en la inclusión educativa

A lo largo de los últimos 15 años, el sistema educativo argentino ha realizado importantes avances en la incorporación de nuevos alumnos al sistema. La demanda por más años de educación siempre fue intensa en Argentina, pero la extensión de la obligatoriedad escolar introducida por la Ley Federal de Educación de 1993 dio un voluntario y mayor impulso a la inclusión educativa.

Así, entre 1996 y 2005, la matrícula en la sala de 5 años creció un 4,4% y, según el censo 2001, la tasa neta de escolarización de la edad era de 78,8%. Asimismo, entre los niños de 12 a 14 años (edades teóricas de la EGB 3), la matrícula creció un 11,2%, en el mismo período. Este incremento repercutió, a su vez, sobre la educación polimodal, cuya cantidad de alumnos se aumentó un 22,2% entre 1996 y 2005. En total, la tasa neta de escolarización del nivel medio (considerando los adolescentes entre 13 y 17 años) pasó de 59,3% en 1991 a 69,7% en 2001⁴.

Estos datos muestran que aún restan significativos esfuerzos por realizar para cumplir plenamente con la obligatoriedad escolar tal como lo disponía la Ley Federal de Educación de 1993. Las deudas varían significativamente por provincia, ya que algunas se encuentran muy por debajo del promedio nacional, tanto en la sala de 5 años como en la EGB 3.

Con la nueva Ley de Educación Nacional de 2006 los desafíos de inclusión de alumnos en el sistema educativo se amplían, ya que esta ley prevé la extensión de la obligatoriedad a la educación secundaria y la universalización de la sala de 4 años. En 2001, poco más de la mitad de los niños de 4 años y un 20% de los adolescentes entre 15 y 17 años todavía no iba a la escuela.

• Programas nacionales por la inclusión y la retención

Para acompañar a las provincias en sus esfuerzos por facilitar la inclusión y retención de los alumnos en el sistema educativo, el gobierno nacional ha implementado desde la década del '90 diversos programas específicos.

En el año 1997 se creó el Programa Nacional de Becas, con la finalidad de estimular la permanencia, la promoción y el egreso de la escolarización obligatoria y de la educación polimodal. La política está destinada a alumnos de entre 13 y 19 años que asisten a escuelas de gestión pública, que están en riesgo de abandonar la escuela y que pertenecen a familias en situación de indigencia o pobreza (PNBE, 2004). Con diversas modificaciones y en el marco de diversos programas, la dotación de becas estudiantiles a alumnos del nivel medio se mantuvo hasta la fecha.

4. Elaboración CIPPEC en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Relevamientos Anuales, Años 1996 y 2005.

Desde el año 2005, se puso en marcha el Plan Nacional de Inclusión Educativa (PNIE). Mediante una serie de acciones que promueven el acercamiento y la permanencia de los niños y jóvenes en la escuela, y con la participación de las organizaciones sociales, este programa señala que es preciso desarrollar estrategias mucho más complejas y voluntaristas que la simple expansión de la oferta para convocar a los alumnos que aun se encuentran fuera del sistema educativo.

• **Dificultades crecientes para retener a los alumnos en la escuela**

Además de perseverar en el esfuerzo por lograr mayores niveles de inclusión educativa, los datos muestran que las provincias todavía deben trabajar fuertemente para garantizar la permanencia de los alumnos en la escuela. Diferentes factores –algunos ligados al empobrecimiento de la población, otros a las prácticas de las escuelas y otros al proceso mismo de extensión de la obligatoriedad– explican por qué los indicadores de la retención de los alumnos en el sistema educativo no hayan mejorado y, en algunos casos, hasta hayan empeorado.

Así, por ejemplo, entre 2001 y 2004, años posteriores a la gran crisis económica y social del país, el abandono interanual para el promedio de las provincias se incrementó tanto en EGB3 (pasando del 8,6% en 1999 al 9,6% en 2004), como en polimodal (donde aumentó de 12,5% en 2001 a 16,8% en 2004).

• **Empeoramiento de las condiciones de vida de los alumnos**

Desde la década del '80, y de manera más cruenta desde mediados de la década del '90, la pobreza y las desigualdades sociales han venido creciendo en todo el país, y han afectado particularmente a la población infantil. La crisis social y económica de 2001 acarrió un nuevo aumento de la pobreza, alcanzando un pico de 57,5% en el año 2002. Aunque desde entonces gran parte de la población logró mejorar su situación, todavía en 2006 26,9% de la población era pobre.

El empeoramiento de las condiciones de vida perjudicó directamente las condiciones de enseñanza-aprendizaje en las escuelas (dadas las nuevas necesidades y problemáticas que sufren los alumnos y sus familias). Además de verse sobrecargados por las tareas asistenciales (por ejemplo, la cantidad de comedores escolares aumentó desde la crisis), los docentes han tenido que enfrentar la agravación de ciertas problemáticas ligadas a la pobreza, tales como la violencia, las adicciones, los embarazos adolescentes, etc., frente a las cuales muchas veces se sienten desbordados.

• **Desarticulación entre las políticas educativas y las políticas sociales**

La escuela está hoy muy sola frente a la nueva realidad social. Esta soledad se explica no sólo por las dificultades de la escuela para abrirse a la comunidad y a otras instituciones en general, sino por la falta de políticas orientadas a la construcción de tejidos interinstitucionales e intersectoriales que aborden las problemáticas socio-educativas desde una perspectiva integral (Jacinto y Terigi, 2007). En la mayoría de las provincias, cada ministerio es un mundo aparte, con escasa coordinación con los otros y con otros actores sociales, como las organizaciones de la sociedad civil. Una visión más integral de las políticas públicas exige estrategias para asegurar una reflexión y una gestión conjunta en ciertas líneas de acción comunes.

En el caso de la educación, varias de las políticas necesarias para garantizar las condiciones de vida adecuadas a los alumnos requerirían una articulación más aceptada entre el Ministerio de Educación y los de desarrollo social, salud y justicia; así como con organizaciones sociales que ya están trabajando activamente en los contextos locales. Asuntos tales como los comedores escolares, los jardines maternos, el control sanitario de los alumnos, el tratamiento de las adicciones o de la violencia escolar reclaman una atención integrada de diferentes ministerios, no sólo para evitar superposiciones, contradicciones e ineficiencias, sino además para optimizar el abordaje de las problemáticas considerándolas en toda su complejidad.

• **Deficiencias nutricionales y organizativas del servicio de comedores escolares**

Pese a que la cobertura del servicio de comedores escolares se ha ido expandiendo de la mano del aumento de la matrícula y de la pobreza, estudios recientes revelan que existen importantes falencias en la mayoría de las provincias tanto en lo referido a la gestión como al impacto nutricional del servicio (Britos et. al., 2003). En cuanto a la alimentación suministrada, en la mayoría de los casos es insuficiente en algunos de sus componentes (calorías, calcio, y ciertas vitaminas) y replica las carencias de la alimentación hogareña –empeorando las problemáticas del obesidad y el sobrepeso–, además de sobrevalorar el almuerzo en desmedro de otras comidas, como los desayunos,

cuyo valor nutritivo es vital (Britos, 2003: 19)⁵.

En lo referido a la gestión del servicio, en gran parte de las provincias el presupuesto previsto para los comedores escolares es escaso y discontinuo, lo que se traduce directamente en una baja calidad nutritiva de las comidas. Por otra parte, la mayoría de las escuelas no cuenta con personal rentado específicamente designado para la preparación de las comidas y el acompañamiento de los alumnos en el comedor, además de que no existen marcos normativos claros para la selección de los beneficiarios y los alimentos, ni capacitaciones regulares para el personal a cargo, ni controles adecuados.

Todas estas falencias redundan en amplios márgenes discrecionales en la preparación y definición de los menús en cada escuela. Otra cuestión importante es la carga que representa para los directores la organización del comedor, ya que en la mayoría de las provincias son ellos los encargados de comprar los alimentos y definir los menús diarios en base a los recursos transferidos por el gobierno provincial.

Injusticias de la oferta educativa

• Desigualdades en la distribución de las condiciones materiales

Como sucede en la mayoría de los países latinoamericanos, la igualdad de las condiciones materiales de las escuelas (infraestructura, equipamiento y material didáctico) no está garantizada en la Argentina. Las escuelas privadas gozan en general de mejores condiciones materiales que las escuelas públicas. Pero, a su vez, dentro de ambos sectores, aquellas que congregan alumnos de bajo nivel socioeconómico se encuentran en peores condiciones materiales que las escuelas más favorecidas (CIPPEC, 2004 y Llach, 2006). Por otra parte, las desigualdades en la oferta material de las escuelas son más marcadas en las provincias más pobres, donde el Estado tiene menos recursos para repartir y la suerte de las instituciones queda más librada a las acciones locales de la comunidad (por ejemplo, a través de las cooperadoras, que cuentan con más recursos a mejor nivel socioeconómico de la población) (CIPPEC, 2004).

Además de la inaceptable injusticia que esto supone, estudios nacionales sobre factores asociados al logro muestran que las condiciones materiales inciden de manera significativa en los resultados de los alumnos (Cervini, 2002).

• Injusticias del financiamiento educativo provincial

Más allá de las desigualdades del financiamiento educativo entre las provincias –derivados en gran medida del sistema de coparticipación federal de impuestos–, la distribución de la inversión en cada una de ellas puede constituir también una fuente de injusticias, a raíz de diferentes factores:

En primer lugar, dentro del sector público de educación, la distribución misma de la oferta (existencia del servicio, la infraestructura, el plantel docente), o la repartición de los distintos tipos de educación (común, especial, adultos, contextos de encierro, etc.) puede ir en detrimento de las zonas más desventajadas.

En este sentido, la variación de la cantidad de alumnos por docente entre las escuelas (no sólo entre las escuelas urbanas y rurales, sino incluso entre las escuelas urbanas mismas) y la distribución de los docentes según su antigüedad redundan en injusticias en la inversión por alumno (España y Fiszbein, 2003).

En segundo lugar, el Estado promueve indirectamente la injusticia en el financiamiento educativo también dentro del sector público al no dotar a las escuelas con recursos constantes para solventar sus gastos corrientes (mantenimiento edilicio, equipamiento, material didáctico). En este marco, la participación de las cooperadoras en la captación de recursos constituye una fuente de desigualdades, ya que las cooperadoras con mayores posibilidades de realzar las condiciones materiales del aprendizaje son las que reúnen a padres de alumnos favorecidos, con mayor capital económico y cultural como para “movilizarse” en pos de la escuela (Veleda, 2003).

5. “El desayuno es importante en la provisión de la glucosa necesaria para el normal funcionamiento del cerebro, cuya demanda de energía es elevada. En las horas de sueño, el gasto energético del organismo naturalmente disminuye, para aumentar nuevamente al inicio de la vigilia, cuando las reservas de glucosa ya se han agotado, más aún si la última comida del día anterior, la cena, ha sido pobre o directamente no existió, como es usual en muchos beneficiarios de programas alimentarios” (Britos, 2003:20).

En tercer lugar, el financiamiento al sector privado (justificado por la necesidad de garantizar el acceso a una diversidad de opciones educativas para las familias) puede generar injusticias, en los casos de escuelas con alumnos favorecidos beneficiadas por los subsidios estatales.

- **Ausencia de indicadores para una mejor distribución de los recursos**

Un factor que influye de manera significativa en la injusticia distributiva de la oferta educativa es la ausencia de datos sobre el nivel socioeconómico de los alumnos por escuela, que facilite la toma de decisiones justas en cuanto a la dotación de recursos económicos y materiales a las escuelas. Muchas veces, la asignación de las políticas compensatorias se decide en base al conocimiento personal o informal que tienen las autoridades de las escuelas, o a partir de datos desactualizados de la condición socioeconómica de los alumnos de las instituciones, lo cual genera distribuciones imprecisas.

- **Avances y cuentas pendientes de las políticas compensatorias nacionales**

Desde la década del '90, en Argentina comienzan a implementarse los programas compensatorios nacionales, orientados a mejorar las condiciones de escolarización en las escuelas más desfavorecidas del país. En el año 1993 nace el Plan Social Educativo (PSE), que comprendió una gran multiplicidad de líneas de acción, entre las que cabe mencionar el mejoramiento de la infraestructura escolar, la provisión de material didáctico y libros de texto, y la dotación de equipamiento. El programa cobró una gran envergadura, ya que inició sus acciones con la atención de 1.000 escuelas de todos los niveles de la educación básica en 1993 y finalizó su gestión con un total de 17.763 en 1999.

Luego del conflictivo período que se extiende entre 1999 y 2003 –cuando se implementó el Programa de Acciones Compensatorias en Educación (PACE) entre 2000 y 2002– se inaugura una nueva etapa en materia de políticas compensatorias, con la creación del Programa Integral para la Igualdad educativa (PIIE) en 2004. El PIIE cubre una escala muy reducida de escuelas de EGB 1 y 2 (unas 2000 en 2006) y parte de una fuerte crítica al acento compensatorio y estigmatizador de este tipo de políticas, defendiendo una concepción más universalista e igualitarista. A su vez, el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), a través de una línea de Acción Apoyo a la Equidad, comprendió la distribución de becas y libros a unas 6.000 escuelas de nivel medio. Por último, el programa “Libros en las Escuelas” ha incluido entre sus acciones la dotación de libros de texto en el nivel primario.

Más allá de las distinciones, y si bien es indudable el valor de este tipo de políticas para el logro de una mayor justicia distributiva de la oferta educativa, sus mayores debilidades han radicado en su discontinuidad (en comparación con políticas similares en otros países latinoamericanos, que se han consolidado y sistematizado) y las dificultades para armonizar el fortalecimiento material de las escuelas con las acciones más puramente pedagógicas.

Segregación socioeducativa

- **Desfavorable situación comparada de la Argentina en términos de segregación educativa**

La segregación socioeducativa constituye un problema importante del sistema educativo argentino: la mayoría de los alumnos convive en la escuela con niños o adolescentes de un nivel socioeconómico semejante al suyo. Como lo muestran ciertos estudios nacionales (Cervini, 2002 y 2003), el agrupamiento socialmente segmentado de los alumnos es el factor que más incide sobre la desigualdad de los aprendizajes escolares básicos en la Argentina.

Ciertos estudios comparados señalan también la relevancia de la segregación en nuestro país. La evaluación internacional de PISA (Programme for International Student Assessment) del año 2006 muestra que, entre los 57 países evaluados, la Argentina se ubicaba en el 9° lugar entre los países con mayor variación de los resultados entre las escuelas (por encima de todos los países de la región participantes: México, Uruguay, Brasil y Chile). (OCDE, 2007). Esto significa que los alumnos encuentran ambientes de aprendizaje muy diferentes en términos de equipamiento, gestión y nivel socioeconómico de sus pares según el establecimiento al que asisten.

- **Segregación socioeducativa según espacios geográficos**

El crecimiento de las desigualdades sociales durante los últimos diez años se ha traducido en el espacio geográfico, agravando la segregación espacial, o concentración de la población en el territorio según su condición social. Aunque no existen datos estadísticos para constatarlo, los estudios cualitativos muestran que, sobre todo en los centros urbanos, la segregación espacial ha reforzado la segregación socioeducativa (Veleda, 2005 y Llach, 2006). Si en el pasado la heterogeneidad social en el barrio permitía cierta diversidad social en el espacio escolar, en la actualidad, los barrios cada vez más homogéneos impiden a la escuela cumplir con la función de integración social. Así, en los contextos más segregados –como las villas de emergencia, en un extremo, y los barrios cerrados, en el otro– las escuelas reproducen la homogeneidad social imperante en el contexto urbano.

- **Segregación socioeducativa entre escuelas**

Reforzando la segregación socioeducativa entre espacios geográficos, ciertos estudios verifican un segundo nivel de segregación educativa característico de los centros urbanos: la que tiene lugar entre las escuelas. En las numerosas zonas que aún conservan cierta heterogeneidad social, las escuelas tienden a recibir una población homogénea. Esto hace que en un mismo barrio se polarice la oferta no sólo entre el sector privado y público, sino al interior mismo del sector público, entre escuelas “prestigiosas” de clase media y escuelas “de descarte”, donde se congregan los alumnos rechazados por el resto, generalmente de sectores desfavorecidos.

Esta segregación responde a las reglas que definen la distribución de los alumnos entre las escuelas, que en la gran mayoría de las provincias otorgan la libertad de elección de la escuela a las familias y dejan amplios márgenes de autonomía a las instituciones para la selección de los alumnos (Veleda, 2003 y 2005; Gallart, 2006; Fiszbein, 2001). Estas reglas favorecen la agudización de la segregación educativa.

Del lado de la demanda, dado que la capacidad de elección depende íntimamente de los recursos económicos, culturales y sociales de las familias, la libertad de elección sin otros dispositivos que la acompañen redundante en una distribución muy desigual de los alumnos entre las escuelas (Veleda, 2007). Del lado de la oferta, en un marco de escaso apoyo financiero y técnico para los establecimientos que congregan alumnos desfavorecidos, el bajo control de las prácticas selectivas de las escuelas públicas y la “libre admisión” de los alumnos de la que gozan las escuelas privadas en la mayoría de las provincias, perjudican a los alumnos menos “aptos” en el plano social y académico, muchas veces rechazados.

- **Segregación socioeducativa al interior de las escuelas**

La segregación educativa se ve profundizada en un tercer nivel dentro de cada escuela, ya que es frecuente que los alumnos sean separados según su nivel académico y/o socioeconómico por turnos (el turno mañana más prestigioso que el turno tarde), secciones (A, B, C), o aulas de recuperación para aquellos alumnos con dificultades de aprendizaje. El reciente informe de PISA (2006) revela que el 62% de la muestra representativa de escuelas evaluadas separa a los alumnos entre las secciones según sus habilidades (OECD, 2007). Estas prácticas internas de las instituciones están naturalizadas en el sistema educativo, pese a que suponen una fuerte estigmatización (e incluso la humillación) de ciertos alumnos frente a sus compañeros (al ser más “inmediata” o cercana que en el caso de la segregación entre escuelas).

DEBATES

Los debates que se exponen aquí son algunos de los que consideramos como más relevantes en torno a las cuestiones de la inclusión, la justicia y la integración en el contexto actual. No constituyen un panorama acabado de las discusiones, sino que tienen un carácter más bien ilustrativo. La mayoría de los debates remite a grandes concepciones teóricas, filosóficas o ideológicas sobre aspectos clave de los temas que nos ocupan.

Inclusión y retención

• Entre la “educabilidad” y el optimismo pedagógico

En el contexto de empobrecimiento y fragmentación que ha vivido la sociedad argentina a lo largo de los últimos años, ha surgido la pregunta acerca de las condiciones de “educabilidad” de los alumnos, como “conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que hacen posible que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela” (López, 2005).

Desde ciertas posiciones, el cambio en las condiciones de vida de la población estaría comprometiendo las condiciones de educabilidad de los alumnos –referidas a la alimentación, el desarrollo cognitivo y la socialización primaria–, exigiendo al Estado pisos mínimos de equidad social para que la educación sea posible (López y Tedesco, 2002). Frente a esta tesis, otros plantean que no existe ningún vínculo fatal entre pobreza y fracaso escolar: todo alumno está en condiciones de aprender, y las posibilidades de aprendizaje dependen en lo esencial de las prácticas pedagógicas (Baquero, 2000). Esta visión ha sido calificada como “optimismo pedagógico”, ya que confía en la eficacia de la pedagogía para alcanzar ciertos logros de aprendizaje, independientemente de la condición social de los alumnos.

Justicia en la distribución de la oferta educativa

• Políticas compensatorias vs. universales

Con la implementación de las llamadas “políticas compensatorias” durante la década del 90’, se desató un debate sobre las concepciones y estrategias referidas al tratamiento político de las desigualdades educativas.

Las posturas críticas de las políticas compensatorias sostienen que éstas implican renunciar a las políticas universalistas, ya que suponen una diferenciación de las estrategias según la condición socioeconómica de los alumnos. En términos más conceptuales, las políticas compensatorias significan el reemplazo de la idea de igualdad por la de equidad, dado que las políticas sostenidas en la igualdad plantean la necesidad de ofrecer a todos los alumnos la misma escuela durante el mayor tiempo posible⁶. Otro reproche está ligado al tinte asistencialista de estas políticas, al abocarse esencialmente al abastecimiento de bienes en lugar de adoptar una perspectiva más integral de

6. Los conceptos de igualdad y equidad han suscitado fuertes debates en el plano teórico y político. Para un mayor desarrollo de la cuestión, consultar López (2005) y Caillois y Jacinto (2006).

la problemática de las desigualdades, además de ubicar a los “beneficiarios” en una posición de pasividad y subordinación. Por último, algunas visiones consideran que la focalización en las escuelas y alumnos más pobres supone una “individualización de la pobreza” y una estigmatización que, en lugar de favorecer a los beneficiarios de estas políticas, terminaría paradójicamente perjudicándolos (Duschatzky, 2000).

En la vereda opuesta, las visiones que defienden la necesidad de desarrollar acciones que privilegien las escuelas y alumnos más desfavorecidos argumentan que sólo estas políticas permiten equiparar las condiciones y las prácticas de enseñanza-aprendizaje para así asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a los saberes. Calificadas como “acción afirmativa” (y no compensatorias), estas políticas son concebidas como medidas desiguales para alcanzar la igualdad, por lo que el tratamiento desigual de los alumnos es considerado no sólo necesario sino también justo (López, 2005). Por otra parte, las políticas compensatorias han sido justificadas por la escasez de recursos, que exige una selección de las poblaciones más necesitadas.

Entre los dos enfoques, otros proponen la posibilidad de integrar el universalismo y la focalización concibiendo las políticas no sólo desde el punto de vista cuantitativo (“dar más”), sino también desde el punto de vista cualitativo, es decir ajustando las intervenciones a las particularidades de los grupos sociales. Este abordaje supone analizar la problemática de las desigualdades desde el paradigma de la complejidad, según el cual la diversidad no se reduce al respeto por grupos minoritarios, sino que constituye una característica propia de la sociedad moderna, multicultural (Jacinto y Caillods, 2003).

Integración social en la escuela

• **Distribución de los alumnos entre las escuelas: libertad de las escuelas y las familias vs. coordinación estatal**

La segregación educativa responde ante todo a factores exógenos al sistema educativo (la segregación espacial, propia de una sociedad desigual y estratificada), pero se ve reforzada por ciertos factores endógenos, ligados a los procesos de distribución de los alumnos entre las escuelas. Un dilema referido a este último punto tiene que ver con el grado de autonomía –o libertad– que se otorga a los actores (padres, escuelas, supervisores) en las decisiones que afectan la distribución de los alumnos entre las escuelas.

Del lado de la demanda, un ejemplo emblemático de este dilema se plantea respecto de la libertad de elección de la escuela para las familias: de acuerdo con ciertos enfoques, dado que esta libertad no puede ser practicada del mismo modo por todas las familias, es preciso que el Estado intervenga para equilibrar las elecciones individuales de modo que las familias más desfavorecidas no se vean perjudicadas.

El sistema de la sectorización –que impide la elección de las familias definiendo la distribución de los alumnos según su lugar de residencia– es el modelo más extremo en cuanto a la intervención estatal. En el polo opuesto, la libertad de elección es defendida por el derecho de los padres a decidir sobre la educación de sus hijos, que el Estado no puede cercenar, sobre todo en el contexto de las asimetrías que existen entre las escuelas.

Del lado de la oferta, un ejemplo característico se refiere a ciertas prerrogativas específicas de las que goza el sector privado, que pueden favorecer –directa o indirectamente– la segregación educativa. Así, libertad de admisión de los alumnos y la posibilidad de publicitar la oferta son algunas de las reglas que amparan sólo a las escuelas privadas y que les permiten seleccionar a los alumnos.

Según ciertas posiciones, dado que estas reglas afectan también indirectamente a las escuelas públicas, muchas de ellas deberían ser revisadas para equilibrar al sector público y privado, y propiciar mayores niveles de diversidad social. Así, desde estas posiciones críticas, la anulación de la libre admisión de los alumnos, o la obligación de inscribir un cupo determinado de alumnos de manera gratuita, serían algunos ejemplos de intervenciones que el Estado debería imponer, para atenuar la segregación social entre el sector privado y el sector público de educación.

OPCIONES DE POLÍTICAS

Las opciones sugeridas en este apartado no deben ser interpretadas como recomendaciones cerradas, sino como alternativas puestas a consideración de los gobiernos provinciales, quienes evaluarán su pertinencia y viabilidad según los contextos específicos. La selección de opciones refleja un posicionamiento técnico e ideológico particular, basado tanto en el saber académico como en la experiencia cosechada por políticas ya implementadas, pero también fundado en criterios determinados sobre lo deseable y lo posible en materia de política educativa. La lectura de este apartado puede ser complementada con la consulta del cuadro que resume diversas políticas implementadas a nivel nacional y provincial en el sistema educativo argentino desde la década de 1990, disponible en http://cippec.org/nexos/bases_de_experiencia.php.

Inclusión y retención

Políticas que garanticen condiciones de vida adecuadas para el aprendizaje

1. Coordinación integral de las políticas sociales, sanitarias y de justicia con las educativas

Dado que la escuela es un espacio que congrega gran parte de la población infantil, desde diferentes análisis se plantea la necesidad de una mayor articulación de las políticas educativas con otras políticas públicas, como las sociales y las sanitarias, con el objetivo de aumentar la inclusión y retención de los alumnos en el sistema educativo⁷. Aquí se sugieren algunas de las iniciativas que podrían adoptarse:

1.1. *Conformar una mesa intersectorial para una mejor articulación de las políticas*

Con el objetivo de facilitar la coordinación de las políticas en el nivel local, podría conformarse una mesa intersectorial con el resto de los ministerios involucrados (Desarrollo Social, Salud, Justicia, etc.). Desde esta mesa podrían analizarse las políticas vigentes para detectar las superposiciones y distribuir mejor las responsabilidades, además de concertar ciertas líneas generales de articulación de las políticas para atender mejor a la población en situación de pobreza⁸.

Por otra parte, desde el Ministerio de Educación podrían garantizarse ciertas condiciones fundamentales para lograr la coordinación intersectorial: medios para la organización de los actores, capacitación, recursos para la concreción de acciones conjuntas, instructivos con información básica (responsables, datos de localización, horarios, etc.) sobre los distintos servicios sectoriales de la provincia (servicios de salud, justicia, asistencia social, etc.), mecanismos de seguimiento y control, etc., y capacitaciones para que los directores de escuela puedan derivar adecuadamente las problemáticas extra educativas de sus alumnos.

7. La promoción de redes intersectoriales locales está prevista en el artículo 4° de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes n° 26.061 de 2005.

8. En este sentido se orienta el Programa de Atención a la Emergencia Social, planificado por los equipos del gobernador Hermes Binner en la provincia de Santa Fe, que prevé acciones integrales para promover la integración social a través de la articulación interministerial. Como se explicita en el programa del Frente Progresista, “los servicios del Estado en el territorio (centros de salud, centros de acción familiar, escuelas, comisarías, registro civil, defensorías, centros deportivos, etc.) y el Sistema de Orientación Social (concebido para establecer un contacto directo con los hogares más vulnerables), junto con los municipios, articularán en el terreno las acciones”. Consultar en www.hermesbinner.com.ar.

1.2. Coordinación regional mediante firma de convenios

La instancia regional –variable según las provincias– podría ser la encargada de fomentar, coordinar y controlar los proyectos intersectoriales concertados en el nivel local. Sería importante que los acuerdos interinstitucionales quedaran plasmados en convenios para formalizar los proyectos e interacciones. La planificación conjunta en función de los problemas específicos de cada contexto, la previsión de reuniones periódicas, la sistematización de experiencias “exitosas” y la organización de jornadas anuales para la presentación de los proyectos intersectoriales locales son algunas de las acciones que podrían formalizarse y contribuir a fortalecer acciones integrales en el nivel local⁹.

Viabilidad. Tanto en el nivel central como en el nivel local, este tipo de acciones plantean desafíos políticos (conflictos de visiones, dominios e intereses) y técnicos (legales, coordinación de actores, visión fragmentaria de las acciones) propios de toda acción intersectorial. A su vez, el reto mayor es el de lograr que la articulación de acciones no implique una mera sumatoria de dispositivos, sino la construcción de redes y de enfoques integrales de los problemas y las soluciones (Jacinto y Terigi, 2007). La ventaja de la política sugerida es la de poder apoyarse en dispositivos, instituciones y actores ya establecidos (y solventados), por lo que implicaría bajos costos para el Estado provincial, a la vez que permitiría descargar a la escuela de muchas responsabilidades ajenas a lo educativo y abordar de manera más completa y compleja las problemáticas de los alumnos.

2. Prevención y control de la salud de los niños y adolescentes

La escuela debería ser un sitio estratégico para el desarrollo de políticas sanitarias sistemáticas. Habitualmente, las intervenciones de este tipo en el espacio escolar han adoptado la forma de campañas coyunturales y acotadas a cierto tipo de controles. Sin embargo, la presencia de CAPS (Centros de Atención Primaria de la Salud) en el territorio nacional, cuyo rol principal es funcionar como primer nivel de atención sanitaria (actividades de promoción y prevención de la salud), podría ser aprovechada y asociada en forma más directa al sistema educativo. Algunas de las medidas que podrían adoptarse para maximizar el rol de CAPS en el sistema educativo serían:

2.1. La realización periódica de una serie de exámenes anuales de salud (oftalmológicos, bucales, nutricionales, clínicos, psicológicos, etc.), que den lugar a derivaciones y al seguimiento correspondiente en el sistema de salud.

2.2. La colaboración con los docentes y directores de las escuelas para la definición de contenidos orientados a la educación para la salud y la prevención de las enfermedades, sobre todo aquellas que aquejen particularmente a cada comunidad.

2.3. La capacitación de los docentes para la definición de los contenidos en temas de educación sexual (obligatoria a partir de los 5 años según la Ley de Educación Sexual n° 26.150 de 2006).

2.3. La organización de charlas formativas a alumnos y padres, a partir de las inquietudes específicas de cada comunidad educativa.

Viabilidad. El mayor desafío para esta política radica en los aspectos organizativos necesarios para la intervención de los médicos de los CAPs en las escuelas (disponibilidad de tiempo de los médicos, coordinación de horarios y espacios con los establecimientos educativos). Pero la relevancia de los controles e intercambios formativos en cuestión merece realizar este esfuerzo de coordinación.

9. La política de las ZAP (Zonas de Aprendizaje Prioritarias) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, iniciada en 1996 y vigente en la actualidad, tuvo como uno de sus objetivos principales –sobre todo en sus inicios– el abordaje intersectorial como una condición fundamental para la lucha contra el fracaso escolar. Para mayor información consultar: http://registrocivil.gov.ar/areas/educacion/niveles/primaria/programas/zap/index.php?menu_id=11655.

3. Reformulación de la alimentación escolar¹⁰

Una política de comedores escolares orientada a mejorar la organización y el valor nutricional del servicio podría comprender:

3.1. La elaboración (o revisión) de un marco normativo donde se detallen aspectos centrales como: indicaciones sobre los alimentos necesarios, sugerencias de menús, pautas de higiene, responsables a cargo, etc.

3.2. Un diagnóstico sobre la oferta de comedores, en cuanto a la calidad de las comidas, las necesidades de los alumnos, la presencia de otros comedores comunitarios en la zona, el perfil del personal a cargo, el estado de las cocinas y de los elementos para la elaboración de las comidas, etc.

3.3. La capacitación de supervisores, directores de escuela, y responsables de la preparación de las comidas. Estas capacitaciones podrían ser organizadas a través de los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) presentados en el punto anterior.

3.4. La designación de personal específico en los casos en que sea posible (sobre todo en las escuelas más numerosas), para aliviar la tarea de los directores.

3.5. El aumento de los recursos, para mejorar la calidad nutricional de las comidas y asegurar la continuidad y la eficiencia de la utilización de los aportes.

3.6. La generalización de la oferta de desayunos (en el turno mañana y en las escuelas de jornada extendida o completa), cuyo valor energético resulta estratégico para el aprendizaje, como se señaló en el apartado 1 (Diagnóstico).

3.7. La transformación de los comedores en un espacio formativo, a través de charlas educativas ligadas a temáticas diversas sobre los alimentos, la salud, los hábitos en la mesa, la administración del presupuesto para una nutrición adecuada, etc.

3.8. El control periódico de la organización de los comedores escolares en las escuelas y del estado nutricional de los alumnos, en este caso como una política conjunta con los CAPs. A partir de la debida capacitación, los supervisores podrían estar a cargo del control organizativo, mientras que los médicos comunitarios de los CAPS podrían realizar los exámenes de los alumnos.

Viabilidad. La reformulación de la alimentación escolar plantea un evidente reto económico –ya que supone un aumento presupuestario–, y técnico –dado que exige una gran sistematicidad y continuidad en el control de los comedores–. Pero estos esfuerzos se justifican si se considera que está en juego nada menos que la salud y la capacidad de aprendizaje de los niños y jóvenes.

Políticas para mejorar la inclusión y retención de los alumnos en el sistema

4. Campaña por la inclusión de niños y adolescentes en el sistema educativo¹¹

4.1. Desarrollar estrategias de comunicación orientadas al conjunto de la sociedad que subrayen la importancia de la escolarización, y otras destinadas a los docentes, para modificar las representaciones que atentan contra la inclusión de nuevos alumnos al sistema educativo (Croce, 2005).

4.2. Institucionalizar la inclusión y la retención como objetivos primordiales de la escuela a través de la formación y la capacitación docente¹².

4.3. Fomentar la participación de organizaciones de la sociedad civil con trayectoria en los contextos locales en la reinserción de los niños y adolescentes en la escuela (mediante la búsqueda de alumnos, la construcción de

10. Un antecedente de política integral de alimentación escolar (que luego amplió su espectro incluyendo una gran diversidad de acciones) es el Programa de Asistencia Integral de la Provincia de Córdoba (PAICOR), sostenido desde el año 1984 hasta la fecha. Este programa comprende una multiplicidad de medidas que contribuyeron a mejorar el servicio, como la designación masiva de personal específico para todos los comedores escolares de la provincia, el control de la salud de los alumnos y la promoción de huertas escolares (Veleda, 2003b).

11. Un ejemplo de este tipo de campañas es el programa “Deserción Cero”, implementado por la Secretaría de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde 2004.

12. Además del trabajo sobre las representaciones de los docentes en un plano más bien cultural, una política integral de inclusión y retención de los alumnos debería priorizar una formación didáctica orientada a elaborar propuestas de enseñanza adecuadas y efectivas para un nuevo modelo de escolarización universal. Este tema es tratado con mayor profundidad en el documento referido a las Políticas Pedagógicas y Curriculares.

un proyecto personal que de sentido a su escolarización y el seguimiento una vez inscriptos en la escuela)¹³.

4.4. Mejorar la articulación entre el nivel primario y el secundario, facilitando el pasaje de los alumnos y generar las mejores condiciones para su retención. Algunas estrategias que podrían implementarse son las instancias de orientación vocacional para los alumnos, charlas de apoyo para la elección del establecimiento para alumnos y padres y el acompañamiento de los alumnos por tutores una vez ingresados al nivel secundario.

4.5. Elaborar y divulgar documentos donde se resuman experiencias innovadoras de inclusión puestas en práctica por las escuelas¹⁴.

4.6. Asegurar la inscripción provisoria, hasta tanto sea obtenida la documentación que acredite su identidad, a los niños sin los documentos requeridos. La detección de casos de niños indocumentados debería dar lugar a un seguimiento articulado junto con las políticas de Justicia a través de la mesa intersectorial propuesta en la opción política n° 1.

4.7. Garantizar el transporte gratuito para los alumnos más alejados de la escuela.

Viabilidad. Si bien es indudable que el aumento de la inclusión educativa constituye una política muy costosa (por la construcción de escuelas y la designación de los docentes), las acciones de acompañamiento sugeridas suponen costos relativamente bajos para las provincias. Probablemente los mayores desafíos residan en las complejas condiciones de vida de los niños y adolescentes que aún se encuentran fuera del sistema educativo, así como en factores más bien culturales, ligados a las representaciones de muchos docentes, que tienen dificultades para trabajar con los alumnos más desfavorecidos (Croce, 2005).

5. Política de acompañamiento externo a la escuela para mejorar la retención de los alumnos

Como se aborda en el documento referido a las Políticas Pedagógicas y Curriculares, uno de los principales medios para elevar los niveles de retención radica en la revisión de las prácticas pedagógicas. Además de apoyar técnicamente a las escuelas para mejorar las propuestas didácticas en pos de la disminución del fracaso escolar, los ministerios de educación provinciales podrían desarrollar algunas acciones que otorguen el necesario sostén a las escuelas por fuera del espacio institucional, como un modo de compartir el esfuerzo por la retención de los alumnos con otros actores e instituciones. Aquí sólo se sugieren tres posibles estrategias en este sentido:

5.1. Equipos interdisciplinarios para el apoyo externo de las escuelas en sus conflictos

Como sucede en la mayoría de las instituciones, muchas veces resulta complicado en las escuelas tomar distancia de ciertos problemas para analizarlos con mayor claridad y lograr solucionarlos. La presencia de equipos interdisciplinarios rotativos y coordinados con los supervisores podría contribuir a tratar de un modo novedoso e integral las nuevas problemáticas que asedian a las escuelas (violencia, drogadicción, malnutrición, y afecciones sanitarias, entre otros). Su misión sería la de complementar el enfoque clínico de los gabinetes psicopedagógicos para propiciar una intervención externa y sistémica, que comprenda un análisis holista de la institución en lugar del tratamiento aislado de determinados alumnos o problemas¹⁵.

5.2. Afianzar el seguimiento de la experiencia educativa de los niños y jóvenes junto con la comunidad

Sería preciso abrir la escuela al barrio y a la comunidad en general, mejorando la articulación entre la acción educativa de la escuela y la de otras instituciones y actores barriales, fortaleciendo el sentido de pertenencia de los alumnos a la escuela y construyendo una “malla de contención” entre la escuela y el resto de las instituciones sociales para asegurar una coherencia en su rol educador y socializador y un mayor seguimiento de los niños y adolescentes.

Algunas de las estrategias orientadas a este objetivo podrían ser:

- Desarrollar programas de apertura de la escuela a actividades recreativas y comunitarias fuera del horario escolar, los días sábado y en períodos de receso escolar.

13. El Programa Nacional de Inclusión Educativa (iniciado en 2005) introdujo la novedad de convocar a las organizaciones de la sociedad civil como aliados estratégicos en esta tarea.

14. Véase los documentos *Políticas pedagógicas y curriculares* y *Políticas para la docencia* para consultar diversas opciones de divulgación de experiencias entre docentes.

15. Las provincias de Córdoba –a través de la Dirección de Apoyo Escolar Interdisciplinario (DAEI)–, Neuquén, Entre Ríos y Santa Fe –con la reciente creación de los equipos interdisciplinarios– pueden considerarse como antecedentes en la implementación de este tipo de políticas.

- Capacitar a los supervisores para impulsar una mayor interacción de las escuelas con otras instituciones y actores barriales (facilitando información sobre dichas instituciones, distribuyendo instructivos que sugieran ideas, relevando necesidades de financiamiento para la concreción de proyectos, etc.).
- Instar a los supervisores a organizar en sus zonas dispositivos cooperativos de “alerta educativa” entre la escuela y otras instituciones barriales, para la atención prematura de niños y jóvenes en riesgo de abandono. Podría involucrarse en esta tarea a trabajadores sociales que realizaran un seguimiento constante de los jóvenes.
- Crear en las escuelas un cargo específico para coordinar el trabajo con la comunidad y las instituciones barriales¹⁶.

5.3. Favorecer la coordinación entre sí y con el Estado de las organizaciones sociales que vienen desarrollando apoyo escolar, programas de becas y otras iniciativas educativas incluyentes para sistematizar e institucionalizar los aprendizajes de estas experiencias, que de lo contrario pueden quedar aisladas.

- Favorecer la participación de las familias en la vida escolar mediante la organización de actividades deportivas, educativas y culturales abiertas a toda la comunidad escolar.

Viabilidad. Probablemente una limitación importante para este tipo de acciones radique en el tradicional repliegue de la escuela sobre sí misma, en sus dificultades para interactuar y abrirse a otros actores e instituciones. Pero la sensación de soledad y abandono que predomina en muchos establecimientos es un elemento que sin dudas favorecerá las iniciativas que generen una apoyatura externa sistemática para la resolución de los conflictos, de costos medios para las provincias.

Justicia en la distribución de la oferta educativa

Políticas para mejorar la justicia en la distribución de recursos a las escuelas

6. Sistema de medición de la justicia en la distribución de la oferta educativa

Aunque la medición del nivel socioeconómico (NSE) de los alumnos por escuela debería ser una responsabilidad del ministerio nacional, la inexistencia de tal dispositivo y la relevancia de la información en cuestión justifican su implementación en las provincias¹⁷. Este relevamiento debería ser censal, por escuela, turno y sección, tanto para el sector público como privado (a través de un cuestionario individualizado para cada alumno) para un año representativo del nivel EGB/primario y para un año del Polimodal/secundario (una sugerencia que merece un profundo debate técnico). La información podría ser relevada cada 4 años, garantizando un período acorde para que las políticas públicas impacten en modificar la situación del relevamiento anterior. A su vez, esta frecuencia permitiría que el sistema de medición de la justicia distributiva de la oferta no implique una carga presupuestaria excesiva para el Ministerio.

Para permitir una distribución más equitativa de los recursos entre las escuelas, el NSE de los alumnos debería relacionarse con datos clave de la oferta educativa que cada alumno/a recibe:

- Calidad edilicia de la escuela.
- Materiales y equipamiento disponible en la escuela.
- Libros de texto y otros materiales disponibles por alumno.
- Becas y ayudas entregadas por el Estado por alumno.
- Servicios alimentarios por alumno.

¹⁶. Este cargo podría crearse en el marco de la reformulación de la carrera docente, que implicaría la diversificación de cargos y funciones en las escuelas, tal como se sugiere en el documento referido a las Políticas para la Docencia.

¹⁷. En la provincia de Buenos Aires, la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), a través de la Dirección de Información y Estadística, ha puesto en marcha desde el año 2001 el Programa Cédula Escolar. Se trata de un software de gestión institucional que, entre otras cosas, permite obtener datos sobre la ocupación y el nivel educativo de los padres, el hacinamiento de los hogares, la obra social de los alumnos y la cantidad de libros en el hogar. Con estos datos se puede construir un indicador del nivel socioeconómico de las familias, aunque la información disponible es aun incompleta dado que la carga de dichos datos aun es optativa. Para mayor información, consultar: <http://abc.gov.ar/escuelas/consultas/cedulaescolar/historia.cfm>.

- Características de los docentes por sección y por escuela (edad, formación, capacitación, etc.).
- Aportes de las cooperadoras.
- Porcentaje de subvenciones estatales a las escuelas privadas.

En suma, se trataría de crear un “tablero de control” del sistema educativo, que permitiera realizar un seguimiento de la distribución de recursos a los alumnos, considerando la condición socioeconómica de éstos como un elemento fundamental de las decisiones¹⁸.

Viabilidad. Seguramente este tipo de mediciones resulten especialmente necesarias para las provincias con mayor población, donde la complejidad del sistema educativo justifica afrontar la inversión requerida y el desafío técnico para la implementación de este relevamiento.

7. Política de justicia distributiva del financiamiento de las escuelas públicas

Para limitar las desigualdades de financiamiento entre las escuelas públicas cabría considerar la posibilidad de:

- 7.1. Asignar recursos económicos mínimos (“caja chica”) a cada escuela pública en función del NSE de los alumnos.
- 7.2. Definir topes para la contribución voluntaria de los padres.
- 7.3. Acordar con los municipios que su apoyo material a las escuelas sea destinado a las más desfavorecidas.
- 7.4. Concertar con las principales empresas y organizaciones de la sociedad civil de la provincia involucradas con el sistema educativo para orientar sus acciones de apoyo material a las escuelas. Para esto podría designarse dentro del Ministerio un referente encargado de la relación con las empresas y las organizaciones sociales para brindarles información, organizar encuentros, etc.

Viabilidad. De las medidas propuestas, la asignación de pequeños montos de dinero a todas las escuelas provinciales de forma permanente es la más costosa, aunque los beneficios que podría acarrear, en términos de autonomía y fortalecimiento institucional, prevención del deterioro edilicio, y principalmente, justicia en la distribución de la oferta educativa, hacen que esta inversión relativamente importante resulte fundamental. La fijación de topes a la contribución de las cooperadoras y la coordinación de los actores que colaboran materialmente con el sistema constituyen, en cambio, medidas más complejas en el plano cultural y político.

8. Control del otorgamiento y la renovación de subsidios estatales al sector privado

Establecer sistemas de subsidios al sector privado que garanticen:

- 8.1. Criterios objetivos y explícitos de asignación de recursos, basados principalmente en la atención de los sectores más pobres de la población.
- 8.2. Creación de comisiones técnicas con total independencia política, que juzguen la asignación y renovación de los subsidios según los criterios establecidos.
- 8.3. Publicar en Internet el listado completo de las escuelas que reciben subsidios estatales explicitando los motivos que dieron lugar a la decisión en cada caso.
- 8.4. Evaluación periódica de la continuidad de los subsidios.

Viabilidad. Estas medidas de control y reorientación de los subsidios al sector privado son de bajo costo económico pero probablemente de alto costo político para la cartera educativa, sobre todo las que implican una reorientación de los subsidios. Se requiere un espacio de diálogo y concertación con todos los representantes del sector privado, de manera de equilibrar las posiciones y fuerzas de cada uno de ellos. En el contexto de ampliación de la población escolar e incremento de las desigualdades, la defensa de la justicia educativa exige más que nunca una distribución justa de los recursos económicos en el sistema educativo.

18. Véase documento de Políticas Pedagógicas y Curriculares, opción política “Tipificar a las escuelas para asesorarlas y asistir las”.

9. Estrategias para una política integral de provisión de insumos materiales¹⁹

9.1. Para lograr una mayor justicia e impacto, las acciones provinciales orientadas a la dotación de insumos materiales (bibliotecas y libros, material didáctico, material deportivo, tecnologías de la información y la comunicación, etc.) se podrían considerar:

- Fijar ciertas condiciones básicas comunes y parámetros para establecer prioridades de manera objetiva.
- Priorizar a las escuelas de más bajo nivel socioeconómico.
- Articular las acciones con las políticas pedagógicas y curriculares.
- Realizar las capacitaciones junto con las entregas de materiales, asegurar el acompañamiento técnico y las evaluaciones posteriores requeridas como para asegurar una adecuada apropiación y uso de los insumos en las escuelas, así como para evaluar su impacto en los resultados educativos.
- Garantizar la continuidad de las políticas de dotación de insumos materiales generando marcos legales específicos.
- Coordinar las acciones provinciales con las acciones nacionales involucradas con la dotación de insumos materiales²⁰.

9.2. Para que las acciones nacionales sean mejor aprovechadas por las escuelas y estén mejor articuladas con la política provincial, sería importante²¹:

- Examinar cada programa nacional en profundidad y planificar su articulación con las acciones provinciales para decidir la adopción del programa y seleccionar a las escuelas beneficiarias.
- Aprovechar la instancia del Consejo Federal y otras instancias de concertación técnica para alinear los programas del ministerio nacional en función de las prioridades provinciales.
- Designar un coordinador de las políticas compensatorias nacionales (para mantener actualizada la información sobre los programas, fortalecer el vínculo con las autoridades nacionales y canalizar la relación con el Ministerio nacional) y “hacia adentro” (para operar como auditor interno y realizar un seguimiento continuo de la implementación de los programas). Idealmente, el coordinador debería ser un funcionario estable del ministerio, para asegurar la continuidad del programa nacional, más allá de los vaivenes de las autoridades políticas provinciales²².
- Integrar a los referentes provinciales de los programas nacionales en la estructura estable del ministerio provincial o articular a las propias direcciones de nivel por la gestión de los programas nacionales y su vinculación con las acciones provinciales, de manera tal que éstos se transformen en insumos para las políticas del nivel.
- Generar dispositivos para la transmisión de los conocimientos adquiridos por los referentes de los programas nacionales al resto de los funcionarios del ministerio, para que las innovaciones introducidas por la nación sirvan de inspiración para la política provincial, en caso de considerarlas pertinentes.

Viabilidad. La mayoría de las estrategias son de relativa fácil implementación, ya que se refieren al ordenamiento, planificación y articulación de la distribución de insumos, por lo que no implican grandes costos adicionales.

Políticas para garantizar condiciones edilicias adecuadas para toda la población escolar

10. Construcción eficiente, transparente y centrada en la función pedagógica de los nuevos edificios escolares

No siempre la construcción de nuevos edificios se realiza con una adecuada planificación, de manera transparente y priorizando la función pedagógica de los edificios escolares. Algunas de las iniciativas que podrían favorecer tales características son:

19. En la presente opción política no se incluyen medidas ligadas al equipamiento requerido para la enseñanza de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TICs). La dotación de este tipo de equipamientos resulta fundamental en el contexto de la vertiginosa evolución de dichas tecnologías, cuya importancia para la actualización y la mejora de los aprendizajes es clave. Pero el tratamiento de este tipo de políticas excedía las posibilidades de este documento.

20. Véase para esto el documento de Políticas Pedagógicas y Curriculares.

21. Es importante destacar que, en el marco de la Ley de Financiamiento Educativo (n° 26.075, de 2005), las provincias han firmado convenios bilaterales para la definición de las metas en las que invertirán el incremento presupuestario. Estos convenios han exigido la evaluación de los programas en curso en el ámbito nacional y provincial y la concertación de las acciones y esfuerzos para el cumplimiento de las metas.

22. Cabe destacar que la figura de Coordinador de las Políticas Nacionales ya existe en muchas provincias. Cuando así sea, sería interesante evaluar su pertinencia y la necesidad de eventuales cambios en sus funciones o modalidad de trabajo.

- 10.1.** Conformar o fortalecer la Dirección de Infraestructura Educativa, con profesionales idóneos y con experiencia en el área educativa.
- 10.2.** Definir un sistema de estadísticas de infraestructura escolar sobre la cantidad y el estado de los edificios (detectando los casos de edificios precarios que necesitan ser reemplazados) y espacios escolares disponibles para planificar las prioridades de construcción y reparación. Esta base de información debería actualizarse con una periodicidad acorde (aproximadamente cada 4 años).
- 10.3.** Respetar las pautas estandarizadas de calidad para la construcción de los nuevos edificios escolares²³.
- 10.4.** Establecer criterios de transparencia y control ciudadano para todos los procesos de licitación de obras públicas.
- 10.5.** Propiciar el trabajo conjunto entre el área pedagógica y la de arquitectura escolar en el diseño de los nuevos edificios escolares²⁴.

Viabilidad. Las medidas sugeridas no suponen grandes obstáculos políticos ni económicos. Al contrario, una planificación más eficiente, transparente y centrada en la función pedagógica de los edificios puede ser capitalizada por el gobierno, al constituir una política de alto impacto directo en la población.

11. Plan de mantenimiento edilicio permanente

Muchos problemas edilicios –y los importantes fondos requeridos para su reparación– podrían evitarse de contar con una política adecuada de mantenimiento constante de los edificios escolares. Aquí se sugieren sólo algunas de las orientaciones que podrían tenerse en cuenta:

- 11.1.** Destinar anualmente entre un 2% y un 4% del costo inicial del edificio a su mantenimiento²⁵. Pese a que esta inversión podría resultar onerosa para el presupuesto provincial, es el medio más eficiente de preservar los edificios y prevenir accidentes lamentables, ya que la reparación de edificios muy deteriorados termina resultando más costosa que el mantenimiento permanente. Sería recomendable otorgar los fondos estatales a las propias escuelas, cuya gestión quedaría a cargo del director y la cooperadora escolar²⁶.
- 11.2.** Designar en las sedes regionales especialistas en infraestructura que permitan garantizar respuestas más rápidas y adecuadas a los contextos locales para las reparaciones menores.
- 11.3.** Elaborar instructivos de mantenimiento edilicio, con las herramientas necesarias para que las escuelas puedan resolver los problemas edilicios más inmediatos.
- 11.4.** Generar un registro público de denuncias de problemas edilicios, difundido por Internet, para que todos puedan observar las acciones estatales de solución de cada problema edilicio y de equipamiento.
- 11.5.** Orientar mediante “Guías con consejos para el cuidado de las instalaciones” a las escuelas para lograr un mayor compromiso de los alumnos con el cuidado del edificio y los recursos materiales.
- 11.6.** Institucionalizar la organización de dos jornadas anuales los días sábados (antes de las vacaciones de invierno y de verano) para la colaboración de padres y alumnos en el mantenimiento general del edificio (pintura, reparación de muebles, murales, costura de cortinas, jardinería, etc.). Además de la mejora concreta, esta participación de la comunidad educativa contribuiría a fortalecer el sentimiento de pertenencia y a limitar las agresiones de los alumnos.

Viabilidad. La asignación de recursos permanentes para el mantenimiento edilicio a las escuelas implica un incremento significativo del gasto educativo. Sin embargo, parte de ese gasto preventivo generaría ahorros al evitar las grandes inversiones requeridas cuando los edificios llegan a estados de gran deterioro. El resto de las acciones no exigirían grandes costos, sino más bien un trabajo de planificación y prevención al que las escuelas tenderían a adherir, ya que la infraestructura es un factor muy importante de su funcionamiento cotidiano.

23. El documento “Criterios y Normativa Básica de Arquitectura Escolar”, aprobado por el Consejo Federal de Educación (Resolución 68/97), define pautas comunes básicas con alcance en todo el territorio nacional, para la elaboración de proyectos y la habilitación de edificios escolares. También existe un “Instructivo para la ejecución de obras” (Resolución Ministerial N°1120/02 y su modificatoria N°1559/05).

24. Con esta intención, podría utilizarse como insumo el instructivo elaborado en el marco del Plan 700 escuelas, muy innovador en cuanto a la planificación de la arquitectura escolar.

25. Esta fue la medida sugerida por varios entrevistados, especialistas en el tema de la infraestructura escolar.

26. Desde el año 2006, la provincia de Buenos Aires ha implementado esta medida, a través del programa “Fondo Escuela”, con la intención dinamizar y transparentar el proceso de refacción y mantenimiento de los establecimientos escolares de la provincia.

12. Optimizar la utilización de la infraestructura pública

12.1. Realizar un censo de la infraestructura disponible, tanto en el servicio educativo como en otros servicios públicos (bibliotecas, centros deportivos, centros culturales, etc.). Brindar esta información a las escuelas y favorecer la sinergia con los servicios públicos extra-escolares.

12.2. Promover el uso compartido de los espacios entre escuelas. Muchas veces las instituciones sub-utilizan sus espacios, mientras que otras sufren de importantes deficiencias al respecto. La cooperación interinstitucional sería, por lo tanto, un modo de potenciar la utilización de las instalaciones, en particular en los contextos de mayores carencias. Para esto, los supervisores podrían intervenir como intermediarios entre las instituciones, para estimularlas a compartir sus instalaciones.

Viabilidad. Esta medida, que tiene costos bajos para el Estado provincial, tiene su mayor obstáculo en la propia cultura escolar. En general, las escuelas son muy celosas de sus edificios y materiales, por lo que los ministerios de Educación provinciales deberán asumir un rol de liderazgo y persuasión para propiciar la cooperación interinstitucional.

Integración social en la escuela

Políticas de distribución de los alumnos para priorizar la integración social

13. Eliminar los mecanismos de segregación de alumnos

13.1. Reemplazar en la normativa el orden de llegada (en las escuelas públicas) y el “derecho de admisión” (en las escuelas privadas)²⁷ por el sorteo público de vacantes y turnos (exceptuando a los hermanos de los alumnos ya inscriptos) en todos los niveles educativos como criterio para definir la inscripción de los alumnos en el caso de las escuelas con demandas excesivas.

13.2. Crear nuevas reglamentaciones (más explícitas que las vigentes) y mayor jurisprudencia de penalización severa de todas las autoridades educativas que discriminen alumnos en la inscripción en la escuela.

13.3. Incluir en la normativa que rige la vida cotidiana de las escuelas públicas y privadas el criterio de la diversidad social para la distribución de los alumnos entre turnos y secciones, e introducir el sorteo como modalidad de asignación de los alumnos a cada turno y sección.

13.4. Instrumentar en las escuelas privadas un sistema de becas, que, aun sin cubrir a todos los posibles demandantes, puedan respaldar el principio de gratuidad y eliminar las restricciones al acceso a la educación de gestión privada de los sectores más desfavorecidos de la población. Las escuelas privadas estarían así obligadas a incorporar, por sorteo, un cupo de niños que no pueden pagar sus cuotas.

13.5. Inscribir en la normativa la prohibición de la articulación informal entre escuelas de distintos niveles educativos (ej. entre una de nivel inicial y otra de nivel primario) cuyo propósito es direccionar la matrícula entre una escuela y la otra, propiciando el cierre de determinadas escuelas a alumnos provenientes de otras escuelas.

13.6. Impedir la expulsión y el pase de alumnos en el curso de un año o ciclo escolar. Explicitar mejor en la normativa los criterios y restringir para la expulsión y el pase de alumnos para evitar la “derivación” de los alumnos con dificultades de aprendizaje o de comportamiento entre las escuelas. Exigir la mediación del supervisor en todos los casos de expulsión o pase. Equiparar dichos criterios entre el sector público y privado.

13.7. Fijar como una de las prioridades de la tarea de los supervisores el control de las prácticas selectivas de los directores orientadas a rechazar ciertos alumnos, mediante intensivas políticas de sensibilización sobre la importancia de la integración social.

13.8. Habilitar canales oficiales de denuncia de las situaciones de discriminación. Designar un “ombudsman de la educación”, a quien pueda dirigirse la comunidad para presentar sus demandas.

27. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Defensoría del Pueblo presentó en 2004 un proyecto de ley para regular el derecho de admisión, que introduce la obligación de los establecimientos de gestión privada del distrito de explicitar por escrito las causas y los fundamentos que motivaran la negativa de inscribir un alumno.

Viabilidad. Ninguna de las acciones propuestas supone inversiones significativas para el ministerio de educación provincial. Se trata en todos los casos de medidas simples en el plano técnico, aunque complejas en el plano cultural, dada la frecuente naturalización de las prácticas selectivas de las escuelas en muchos contextos. La relevancia del problema y las ventajas sociales y educativas de una mayor diversidad social en cada escuela merece luchar contra estas representaciones arraigadas en el sistema educativo.

14. Estimular la cooperación entre las escuelas generando redes interinstitucionales²⁸

Dado que las escuelas suelen funcionar de manera aislada, el intercambio y la cooperación entre ellas podría redundar en una menor competencia –y, por lo tanto, indirectamente, en una menor segregación–. Se trataría de generar un “sentido de sistema” en las escuelas, para que dejaran de percibir su situación y sus problemas de manera individual, y pasar a aunar esfuerzos, compartir recursos y concebir soluciones de manera conjunta. Para esto sería conveniente:

14.1. Unificar el sistema de supervisión del sector público y privado, exigiendo los mismos requisitos e incluyendo a todas las escuelas de ambos sectores bajo la responsabilidad de un mismo supervisor.

14.2. Incorporar la temática del trabajo en red en la formación y la capacitación docente. Realizar capacitaciones con supervisores sobre las estrategias requeridas para la conformación, seguimiento e institucionalización de una red de escuelas públicas y privadas dentro del sector bajo su responsabilidad.

14.3. Organizar reuniones de supervisores con grupos de directores de escuelas próximas de distinto nivel y sector de educación. A modo de ejemplo, algunos de los temas a trabajar podrían ser: intercambiar sobre problemáticas comunes y las estrategias para superarlas en base a prioridades fijadas por el supervisor, analizar las trayectorias educativas de los alumnos (que muchas veces circulan entre escuelas próximas), organizar actividades escolares y extraescolares compartidas (como actos patrios, campamentos, intercambios de docentes entre escuelas, etc.).

14.4. Administrar el transporte escolar y los dispositivos de protección de los alumnos a la salida de la escuela de manera concertada.

Viabilidad. Si bien estas medidas exigen cierta inversión para la organización de las capacitaciones y reuniones, probablemente las mayores dificultades se planteen en el plano cultural, por la escasa experiencia en el trabajo cooperativo, y en el plano político, por las eventuales resistencias del sector privado a ser objeto de una supervisión común con el sector público. Pero la consolidación de lazos horizontales entre las escuelas constituye un elemento fundamental no sólo para limitar la competencia y el aislamiento, sino para generar círculos virtuosos gracias al aprendizaje conjunto al que pueden dar lugar.

15. Reconciliar a los docentes y las familias con las situaciones de diversidad social

Las prácticas selectivas de las escuelas y de elección de las familias muchas veces parten de representaciones prejuiciosas hacia los niños y jóvenes más desfavorecidos. Frente a esta tendencia, que parece reforzarse al ritmo del crecimiento de las brechas sociales, los ministerios de Educación provinciales podrían concebir políticas que ayuden a la escuela a cumplir su función de integración social, tanto desde el punto de vista de los docentes como de las familias.

Algunas de las acciones que podrían implementarse con este objetivo son:

15.1. Otorgar un lugar prioritario a la cuestión de la integración social en la formación y la capacitación docente²⁹. Concientizar a los docentes sobre el impacto positivo de la diversidad social de los grupos de alumnos en los resultados académicos, y trabajar sobre las prácticas pedagógicas más adecuadas para la enseñanza en contextos de diversidad social.

28. El Proyecto de “Promoción de Estilo de Gestión por Redes Interinstitucionales” implementado entre 2000 y 2003 en la provincia de La Pampa con el objetivo principal de lograr la conformación de “redes de escuelas” dentro del ámbito geográfico local, constituye un antecedente interesante en este sentido.

29. Este punto es desarrollado con mayor detalle en el eje destinado a las Políticas para la Docencia.

15.2. Asegurar un apoyo técnico específico a las escuelas situadas en los contextos más difíciles y a aquellas que aún cuentan con una población heterogénea para facilitar el abordaje de las dificultades pedagógicas y de convivencia que pudieran presentarse³⁰.

15.3. Valorar a las escuelas que demuestren trabajar en pos de la integración social mediante la difusión del proyecto de la escuela.

15.4. Desarrollar políticas de comunicación constantes en los medios masivos para sensibilizar a la sociedad en general y a los padres en particular sobre el valor de la inclusión, la integración, la diversidad social, etc. utilizando ejemplos y testimonios concretos de las prácticas discriminatorias vigentes.

15.5. Institucionalizar entrevistas individuales con los padres en el momento de la inscripción para un mayor acercamiento con la escuela y para discutir cuestiones tales como las características del proyecto institucional, los objetivos de aprendizaje, los derechos y los deberes de los alumnos y sus familias, la evaluación, las reglas de convivencia internas, etc.

Viabilidad. Aunque algunas de las medidas sugeridas exigen leves incrementos presupuestarios –como la designación de personal específico para el acompañamiento en la elección a las familias–, la mayoría no suponen inversiones significativas pero sí una fuerte lucha contra representaciones arraigadas en el sistema. Por lo tanto, el mayor obstáculo de este tipo de políticas radica más bien en factores culturales.

30. Este punto es desarrollado con mayor detalle en el eje destinado a las Políticas Pedagógicas y Curriculares.

Expansión equitativa e integradora de la oferta educativa

La Ley de Educación Nacional sancionada en 2006 prevé la extensión de la obligatoriedad escolar hasta el último año de la educación secundaria, y la universalización de la sala de cuatro años. Esta expansión voluntaria de la oferta educativa constituye un contexto privilegiado, que puede ser aprovechado para favorecer los principios de inclusión, equidad e integración en las zonas más vulnerables, mediante una cuidadosa planificación.

Este rediseño territorial de la educación podría comprender distintas estrategias, entre las que podrían considerarse:

- Realizar un mapa de las escuelas y espacios disponibles, para definir las prioridades de construcción y planificar la reutilización de espacios vacantes generados por el nuevo cambio de estructura (de EGB y polimodal a primaria y secundaria), privilegiando las zonas más postergadas.
- Analizar la posibilidad de privilegiar en el nivel secundario la construcción de edificios escolares medianos. Esto supondría, para una escuela que cuenta con 1° a 5° año, un total de alrededor de 300 alumnos, es decir 2 secciones por año. Las escuelas excesivamente grandes dificultan el seguimiento personalizado de los alumnos y la capacidad de gestión de los directores, aspectos especialmente importantes en los contextos más desfavorecidos.
- Prever en la planificación del crecimiento de la oferta, el equipamiento y el material didáctico necesario para el adecuado funcionamiento de las escuelas.
- En los casos donde sea posible, ubicar nuevas escuelas secundarias en lugares de confluencia de distintas escuelas primarias o en la intersección de distintos barrios, para propiciar la diversidad social en cada una de ellas.
- Buscar opciones de escuelas aptas para los distintos contextos, evitando superposiciones entre el sector público y privado, las orientaciones en el nivel medio y otras ofertas específicas, para prevenir la competencia entre las escuelas.
- Analizar la posibilidad de que las escuelas privadas con capacidad de absorción de matrícula garanticen la incorporación gratuita de alumnos en las zonas con insuficiente oferta, para al mismo tiempo favorecer la diversidad social del alumnado.
- Coordinar las acciones con las políticas urbanas (o, cuando no existan, generar una agenda de políticas urbanas ligada a la cuestión educativa) para disminuir la segregación espacial en las zonas donde ya está instalada y planificar la expansión urbana y escolar en las zonas en crecimiento, priorizando el criterio de diversidad social.

Viabilidad. Aunque requiere ciertas capacidades técnicas, la cuidadosa planificación de la expansión de la oferta escolar es central para atender los principios de inclusión e integración. De las medidas propuestas, la construcción de escuelas medianas es la más costosa, pero por su importancia para los contextos más desfavorecidos merecería ser tenida en cuenta. Por otra parte, la planificación objetiva e integradora de la oferta educativa implica romper con tradiciones culturales arraigadas, que se resisten a la diversidad social y priorizan muchas veces los criterios discrecionales en la construcción y emplazamiento de los nuevos establecimientos.

CONSENSOS Y DISENSOS ENTRE ESPECIALISTAS

En este apartado se propone una clasificación de los consensos y disensos entre los especialistas del campo académico y de la implementación de políticas respecto de ciertas opciones de políticas. Se trata de políticas clave o, por el contrario, poco visibles en los debates sobre las temáticas de la inclusión, la justicia y la integración en la Argentina. Cabe aclarar que las opiniones de los especialistas entrevistados nutrieron todo el documento, pese a ser especialmente puestas en relieve en este apartado.

Consenso mayoritario

Insuficiencia de las políticas de inclusión sin intensas políticas de retención

Entre chicos igualmente pobres, los que tienen una experiencia satisfactoria en la escuela no se van. Hay chicos que sufren mucho en la escuela por acumular situaciones de fracaso en sus aprendizajes. El principal predictor del abandono de la escuela secundaria es haber repetido primero o segundo grado. Toda política de inclusión y retención tiene que tener en cuenta esto. La escuela no sólo naturaliza la repitencia, sino que incluso se la valoriza en la escuela primaria como una situación de “atención al tiempo del niño”, y en la secundaria, como señal de exigencia. La escuela media en particular tiene un origen histórico vinculado a la selección. Por esto, la beca no alcanza si la escuela media no replantea su formato para adecuarlo a las distintas necesidades de los chicos. Irene Kit³¹

Cuando queremos reinventar la cultura del esfuerzo los chicos nos miran como diciendo ¿de qué nos hablan? Lo que para nosotros era la cultura del esfuerzo y de la responsabilidad, hoy en día es la cultura del consumo. Ante esta realidad que se impone la escuela sola no puede. A nivel provincial esto implica hacerse cargo, sentarse a trabajar con la gente, ¿qué me puede importar de los 180 días de clase si tengo el 70% de los alumnos de mi escuela con 40 inasistencias? Livia Sáñez³²

Los análisis sobre las políticas de inclusión subrayan –sobre todo en el caso del nivel medio– la insuficiencia de las estrategias estrictamente orientadas a asegurar la atracción de los adolescentes a la escuela. La construcción de nuevos edificios, la distribución de becas, la apertura de comedores escolares o las campañas de búsqueda activa de adolescentes no alcanzan para garantizar su permanencia en la escuela. Si el espacio escolar no adquiere un sentido para los jóvenes –como institución significativa para la construcción subjetiva e intelectual– incentivándolos a permanecer en él, la lucha contra el abandono escolar queda a mitad de camino. Y en esto mucho tiene que ver la organización de la educación secundaria, así como las representaciones y prácticas pedagógicas de los docentes³³.

31. Presidenta de la Asociación Civil Educación para Todos, Ex Directora Nacional de Programas Compensatorios, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

32. Ex Coordinadora del Plan Social Educativo, Provincia de Mendoza.

33. Estos aspectos son tratados con mayor profundidad en los documentos referidos a las políticas pedagógicas y de docencia.

Pese a que los entrevistados concuerdan en que es preciso continuar trabajando en la inclusión de niños y adolescentes al sistema, la gran mayoría de ellos puso el acento en la problemática de la retención. Como problema de fondo de la retención emerge la cuestión del sentido de la experiencia escolar: los adolescentes no se sienten convocados por la escuela. Por lo tanto, es preciso repensar el formato escolar para encontrar un mejor diálogo con las culturas juveniles. Más allá de las medidas pedagógicas, analizadas en el documento correspondiente, los especialistas mencionaron la importancia de que la escuela se abra a la comunidad para disminuir el fracaso escolar. El trabajo conjunto con los padres de los alumnos y otras instituciones barriales podría contribuir en este sentido. Para poder fortalecer estos lazos, sería imprescindible contar con instancias de coordinación y espacios remunerados para el intercambio.

Aprovechar mejor las políticas compensatorias nacionales en función de las prioridades provinciales

Los programas nacionales deben integrarse a partir de una política educativa de Estado con los programas provinciales. Para eso hay que tener muy en claro cuáles son las líneas de acción que desde la provincia se quieren potenciar. Las provincias no deberían tomar todo lo que viene desde la Nación indiscriminadamente. Otra cuestión sería hacer una especie de “malla” que permita cogestionar estos programas con la escuela, porque los programas de Nación llegan al ministerio provincial y de ahí bajan directamente a la escuela. No se trabajan articuladamente con la institución escolar, sino que muchas veces se ejecutan como un “paquete” cerrado. Eduardo Corsi³⁴

En nuestra provincia creo que deberíamos complementar las políticas compensatorias nacionales, articularlas con los programas provinciales y el trabajo interministerial, intersectorial, así se podrían optimizar los recursos pedagógicos, humanos y económico. Es decir, las políticas públicas deben seguir una misma orientación, aunar criterios entre provincia y nación es lo básico. Esto sería lo óptimo, porque por ahí se trabaja aisladamente, desarticuladamente, y sólo vemos resultados aislados. Hay que sentarse a planificar, programar y articular los programas nacionales y provinciales, haciendo hincapié siempre en el alumno. Las políticas públicas deben apuntar a trabajar en red para “sumar” y no amontonar o acumular. Gabriela Schafer³⁵

Los expertos –especialmente aquellos con experiencia en la gestión provincial– concordaron en opinar que las provincias podrían estar mejorando el impacto de las políticas compensatorias nacionales.

Una gran dificultad que se opone a esta intención es la poca claridad que existe en muchas provincias sobre las prioridades de la propia política educativa, como lo sostienen principalmente los expertos del campo académico. Una planificación más ordenada de la política educativa provincial y una definición más precisa de los programas nacionales más relevantes en función de las prioridades provinciales podrían contribuir en una mayor articulación entre las políticas nacionales y provinciales.

Invertir en el mantenimiento edilicio de las escuelas

Anualmente en países ordenados uno tiene que prever una inversión anual de aproximadamente el 3% del costo total edilicio en mantenimiento. Ha habido programas financiados por organismos internacionales para hacer guías de mantenimiento, pero después los recursos para llevar a cabo esas políticas no están. Se trabaja para atender urgencias, no para hacer el mantenimiento preventivo que habría que hacer. Alfredo Dato³⁶

Hoy en algunas provincias hay una gran inequidad en la oferta edilicia. Algunas provincias, como las de NOA y NEA, no tienen recursos para invertir en infraestructura. Muchas provincias no tienen relevadas ni siquiera cuántas escuelas precarias tienen. Es necesario instalar la conciencia sobre la importancia del mantenimiento preventivo de los edificios. Silvia Candegabe³⁷

34. Consultor del BID para el Programa “Autonomía + Recursos” Ex Sub Gerente del PAICOR, Ex Coordinador de Proyectos y Políticas Educativas, Provincia de Córdoba.

35. Coordinadora del Programa Nacional “Volver a Estudiar”, Provincia de Córdoba.

36. Arquitecto, Ex Director de la Dirección de Infraestructura Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

37. Arquitecta, Consultora de la Dirección de Infraestructura Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Al analizar las injusticias vigentes en el acceso a las condiciones edilicias de las escuelas, la mayoría de los especialistas señaló la imperiosa necesidad de sumar a las políticas coyunturales de construcción de nuevos edificios, una política constante de mantenimiento de la infraestructura escolar que permita prevenir accidentes y mantener los edificios en condiciones adecuadas para la enseñanza y el aprendizaje.

Diseñar políticas para evitar las prácticas selectivas de las escuelas

Es necesaria una decisión extremadamente clara de las autoridades educativas, y de otros sectores también, de transmitir nuevos mensajes de convivencia social. Haría falta desarrollar fuertes políticas comunicacionales para transmitir un modelo de corresponsabilidad social, dirigido y pensado para sociedad (en especial la clase media) y para los docentes y directores. Irene Kit³⁸

Las orientaciones conceptuales y operativas de las medidas que pretenden brindar igualdad de oportunidades educativas, muchas veces se alejan del sentido equitativo original en el proceso de implementación. Esta situación plantea el desafío complejo de superar estereotipos culturales y enfoques discriminatorios en las propias escuelas. Eso debería tenerse en cuenta desde el propio diseño de las políticas y trabajar para una construcción conjunta realista, que reconozca las condiciones en que se produce la implementación. Claudia Jacinto³⁹

La mayoría de los especialistas concuerda con el principio de libertad de elección de la escuela para las familias y piensan que sería imposible volver atrás con este derecho, ya que está instalado en la sociedad. Por otra parte, en el contexto de la segregación espacial vigente, la imposición de un sistema como la sectorización (es decir, la asignación de los alumnos a las escuelas según su domicilio) también redundaría en una fuerte segregación educativa. Asimismo, e indistintamente de su campo de inserción, los especialistas concuerdan en la relevancia y urgencia de generar dispositivos para evitar las prácticas selectivas de ciertas escuelas (el cobro obligatorio de la cooperadora, la separación de los alumnos por secciones según rendimiento, o el rechazo de alumnos en las inscripciones), como un medio para limitar la segregación socioeducativa.

Consensos con matices

Articular la política educativa con las políticas sociales para aliviar a la escuela de las tareas asistenciales

Las políticas deben ser intersectoriales y por supuesto coordinadas desde los gobiernos. Son los equipos gubernamentales quienes deben asegurar el tejido necesario, las articulaciones necesarias para que la escuela pueda llevar adelante su tarea sin desdibujarse. Graciela Frigerio⁴⁰

La escuela es la institución con mayor cobertura en el país. No se puede desaprovechar como espacio articulador de políticas que mejoren las condiciones de vida de los alumnos. Las políticas sociales pueden tener una pata en la escuela, como por ejemplo las acciones de control de la salud. Esto no quiere decir que la escuela se tenga que transformar en un centro comunitario. Los municipios podrían estar cumpliendo un papel importante en la articulación de las políticas sociales, como nexos entre las escuelas y el ministerio provincial. Podrían operar anticipando las demandas de las escuelas. María del Carmen Feijóo⁴¹

38. Presidente de la Asociación Civil Educación para Todos, Ex Directora Nacional de Programas Compensatorios, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

39. Coordinadora de RedEtis, Investigadora residente del IIPE, Investigadora del CONICET - Universidad Nacional de General Sarmiento - IDES.

40. Presidenta de la Fundación Centro de Estudios Multidisciplinarios, Ex Asesora de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

41. Oficial de Enlace del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Ex Subsecretaria de Educación de la Provincia de Buenos Aires, Ex Subsecretaria de Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

La escuela ha sido desbordada por la problemática social. Habría que pensar en un esquema más integrado, lo cual no implica que la escuela se transforme en un centro de asistencia social. Sería necesario lograr una mayor articulación de las políticas sociales con la política educativa en el nivel local y en las instancias superiores. Los municipios podrían tener un papel activo en esta articulación. Es necesario aliviar a los docentes de tareas sociales, para que puedan concentrarse en las actividades de enseñanza, e incorporar a la escuela en un nuevo modelo de desarrollo social integral. Nerio Neirotti⁴²

La gran mayoría de los especialistas –tanto del campo académico como los de la implementación– piensa que la escuela debería compartir con otras instituciones muchas de las tareas asistenciales que hoy recaen sobre ella, para poder centrarse en su función pedagógica. Esta reorganización de las responsabilidades no debería suponer, sin embargo, que directores y docentes se desentiendan de la realidad social que la atraviesa ni de las políticas sociales previstas para atenderlas.

Como institución principal de concentración poblacional, la escuela debería participar activamente detectando problemáticas, intercambiando con otras instituciones y operando como nexo entre la sociedad y las políticas sociales, lo cual requiere un profundo conocimiento de sus alumnos y de la comunidad. Varios de los especialistas mencionaron la posibilidad de que los municipios sean la instancia encargada de la articulación de las políticas sociales con el sistema educativo.

Desde otras visiones, la escuela debería tener un rol mucho más protagónico en la atención de las necesidades extra-educativas de los alumnos, puesto que la escuela es la institución que por excelencia representa al Estado en el territorio, y debe por lo tanto dar una respuesta positiva a las demandas de los alumnos, para garantizar las condiciones de vida básicas para el aprendizaje.

Mantener los comedores en las escuelas, desligando a los directores de su gestión y mejorando el valor nutricional de las comidas

Hay que liberar al docente de la carga asistencial. Está bien que el comedor esté en la escuela, pero debe ser gestionado por otros responsables, no por los docentes ni directores. En el caso de que un docente lo gestione, esta tarea debe ser específica y con remuneración específica. Estas situaciones interpelan la organización institucional, que hacia futuro marca la necesidad de otros actores involucrados en el hecho educativo. El comedor es importante aun en las escuelas con recursos, porque educa. María Eugenia Bernal⁴³

Una política de mejora de los comedores escolares debería considerar la reformulación de los menús, una mayor supervisión, la capacitación del personal a cargo y la designación de recursos humanos estables. Sergio Britos⁴⁴

El comedor puede ser una ocasión extraordinaria de aprendizaje, sobre todo para los chicos de sectores más pobres. Desde la nutrición hasta los hábitos sociales en la mesa, pasando por la cocción de los alimentos, o la administración del presupuesto para una dieta equilibrada. Carlos Cantero⁴⁵

La mayoría de los especialistas considera que, con algunas mejoras, la presencia de los comedores en las escuelas no debería ser cuestionada. Teniendo en cuenta que uno de sus objetivos fundamentales es el de aumentar la inclusión, que la extensión de la jornada escolar exigirá la instalación de comedores en todas las escuelas donde ésta se realice y, sobre todo, teniendo presente que –sumada a su función estrictamente alimentaria– los comedores tienen una función educativa, la administración del servicio alimentario desde las propias escuelas es vista como positiva.

42. Coordinador de Programas y Proyectos de Evaluación del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

43. Directora Nacional de Programas Compensatorios, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

44. Miembro Titular del Centro de Estudios Sobre Nutrición Infantil (CESNI), Buenos Aires.

45. Ex Subsecretario de Educación (1995-1999), Doctor en Educación por la Universidad Católica de Santa Fe, Supervisor del Nivel Superior, Provincia de Santa Fe.

Sólo una minoría de los expertos del campo académico considera que sería preferible que los alumnos se alimentaran en sus hogares. Asimismo, hay quienes sostienen esta misma tesitura con argumentos bien distintos, ya que plantean que gran parte de la oferta de comedores escolares es innecesaria: muchos niños podrían comer en sus hogares y la reducción de los beneficiarios permitiría brindar un mejor servicio a los que realmente lo necesitan. Otra cuestión sobre la que hubo una gran coincidencia fue la necesidad de desligar a los directores de la gestión de los comedores escolares mediante la terciarización en empresas privadas, la designación de personal específico o la incorporación de beneficiarios de planes sociales. Sólo algunos especialistas con experiencia en la gestión discreparon, sosteniendo que esta posibilidad es financieramente inviable, puesto que supone un gasto excesivo por la necesidad de designar personal específico. La necesidad de aumentar el presupuesto destinado a los comedores escolares para mejorar el valor nutricional de los alimentos constituye otro punto de coincidencia generalizada entre ambos grupos de especialistas –los del ámbito académico y de la gestión–. Un tema que no genera consensos es cuál debería ser el ministerio a cargo de la gestión de los comedores escolares. Según algunos, el ministerio de educación es el más adecuado por tener un conocimiento acabado del sistema educativo y por la necesidad de garantizar el papel formador del comedor; para otros, el ministerio de desarrollo social debería ser el responsable, para desligar al sector educativo de las políticas asistenciales y articular mejor las acciones en función del resto de los servicios alimentarios de la provincia.

Concebir estrategias específicas de apoyo a las escuelas más vulnerables, que vayan más allá de la dotación de recursos

Los directores están muy exigidos en los contextos más difíciles. El Estado tiene que mimarlos, tiene que hacerles entender que son lo más importante del sistema educativo, porque de ellos depende el destino del sistema educativo. Y el personal debe ser jerarquizado porque están atendiendo problemáticas que nadie les enseñó a trabajar. María Inés Abrile de Vollmer⁴⁶

Tienen que pensarse políticas de Estado que recuperen y pongan a las escuelas más vulnerables en el centro de la acción política. Una política donde la escuela en su conjunto tienda a mejorar los vínculos, junto con la comunidad que se está tiroteando afuera. Hay que ayudar a esos docentes, no hay que dejarlos solos. Ricardo Jonas⁴⁷

La mayoría de los expertos de la investigación y de la gestión manifestó la urgencia de priorizar en todas las acciones de los ministerios provinciales a las escuelas de contextos más desfavorecidos. Desde las refacciones edilicias, hasta la designación de docentes, pasando por los materiales didácticos, el apoyo técnico-pedagógico, o los recursos para el funcionamiento cotidiano; todas las medidas deberían orientarse de manera privilegiada para las escuelas más desfavorecidas, fortaleciendo sus capacidades para el desarrollo de proyectos pedagógicos que mejoren los aprendizajes de los alumnos y favorezcan su construcción subjetiva. Según la perspectiva de los expertos, estas acciones implicarían no sólo un criterio cuantitativo “dar más a los que menos tienen”, sino esencialmente cualitativo, ya que requeriría conocer muy bien la especificidad de cada escuela y desarrollar acciones ajustadas a dichas particularidades.

Una minoría de los expertos, generalmente del campo académico, cuestiona todo tipo de abordaje específico para las escuelas más desfavorecidas, por considerar que implica una estigmatización de los alumnos y una renuncia frente al principio de igualdad.

46. Ex Directora General de Escuelas de la Provincia de Mendoza y actual Directora del Instituto Nacional de Formación Docente, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

47. Ex Coordinador Provincial del Plan Social Educativo, Provincia de Santa Fe.

Transparentar los procesos, criterios y montos de los subsidios otorgados al sector privado

Los criterios de asignación de los subsidios al sector privado no son malos, pero es necesario asegurar mecanismos más transparentes de otorgamiento y renovación. Juan José Llach⁴⁸

En Santa Fé hay muchas escuelas subsidiadas por el Estado y hay escuelas privadas que tienen una función social de relevancia. Los conceptos a favor o en contra de la educación privada no pueden teñirse de una cuestión ideológica, sino que hay que analizar la realidad. Sé que ha habido discrecionalidad en apoyo a determinadas escuelas que tenían recursos propios suficientes. Me parece que los recursos tienen que ser volcados a las escuelas privadas que están brindando el servicio que el Estado no brinda a los sectores más castigados. Tendría que haber controles muy fuertes con respecto a eso. Ricardo Jonas

Según la mayoría de los especialistas (sin distinción de campos de pertenencia), las normativas provinciales en general plantean criterios equitativos para la distribución de los subsidios estatales a las escuelas privadas. El problema radicaría más bien en la operacionalización (es decir, la explicitación de los indicadores cuantitativos considerados) y aplicación de dichos criterios. En los hechos, en muchas provincias el otorgamiento y la renovación de los subsidios se realizan mediante procesos poco transparentes, lo que explica que muchas veces los aportes no guarden relación con las características socioeconómicas de la población de las escuelas y las cuotas que abonan las familias. Asimismo, otros consideran que debería al menos revisarse la distribución de subsidios entre las propias escuelas privadas, de modo de garantizar que sean las que congregan alumnos de más baja condición social las que los reciban. Se impone entonces la implementación de medidas tendientes a transparentar los procesos, criterios y montos de los subsidios otorgados al sector privado.

Sólo una minoría de los entrevistados sugirió la necesidad de cuestionar la existencia misma de subsidios al sector privado de educación. Frente a esta alternativa se alzan las posiciones que defienden el derecho a la elección y, desde argumentos económicos, las posiciones que recuerdan que la carga presupuestaria sería más pesada para el Estado si quitara el apoyo a muchas escuelas privadas, por lo que esta opción resultaría inviable en la práctica.

Luchar contra la segregación socioeducativa mediante políticas orientadas a mejorar las escuelas rehuidas

El problema de la segmentación del sistema educativo es más grave que el problema de la inclusión, porque hoy cuando se incluye a un chico en la escuela se lo hace siempre en el segmento de su propia condición social. Se necesitan políticas muy activas para esto, como por ejemplo un fuerte y mayor apoyo estatal a las escuelas públicas, para que éstas, por las acciones pedagógicas que realizan y por los resultados que alcanzan, puedan ser más atractivas que las privadas a la hora de ser seleccionadas por los padres para sus hijos. Alberto Croce⁴⁹

Los padres deben tener esta libertad para elegir a la escuela donde va su hijo. El tema de las escuelas sobredemandadas y otras relegadas es muy difícil. Los padres eligen según su condición social y según lo que quieren para sus hijos. Una buena escuela no es la que tiene idiomas, computación, etc., sino aquella capaz de generar un clima de convivencia y respeto por las diferencias, que genere condiciones para estudiar y despertar la necesidad de aprender, que sea creativa, flexible y que por sobre todo que sea capaz de acompañar a las personas en su proyecto de vida. Gabriela Schafer⁵⁰

Frente a la opción de intervenir sobre la oferta o sobre la demanda para favorecer una mayor la diversidad social en las escuelas, algunos especialistas, sobre todo aquellos con experiencia en la implementación de políticas, se inclinaron mayoritariamente por la primera opción. Es decir que, en lugar de trasladar a los alumnos (por ejemplo, a

48. Ex Ministro de Educación Nacional, autor del libro *El desafío de la equidad educativa*, Buenos Aires, Granica, 2006.

49. Fundador y Presidente de la Fundación SES (Argentina), Educador popular y maestro, Integrante de la Red de Asociados de la Fundación AVINA.

50. Coordinadora del Programa Nacional "Volver a Estudiar", Provincia de Córdoba.

los alumnos pobres a escuelas de clase media mediante cupos, o a los alumnos de clase media a escuelas pobres eficaces), las políticas deberían centrarse más bien en las instituciones, tratando de mejorar su funcionamiento para limitar la segregación.

Esto implicaría actuar sobre la causa de la segregación en lugar de actuar sobre la consecuencia, es decir las prácticas de elección de las familias. Más tímidamente, otros especialistas del campo académico sugirieron la posibilidad de poner en práctica políticas de cupos en escuelas privadas para alumnos desfavorecidos.

Disensos

Becas por nivel socioeconómico o por mérito

La beca no es un premio sino un apoyo para el ejercicio de un derecho. Sergio España⁵¹

Las becas deben estar asociadas con la contraprestación de que el alumno debe estudiar. Sino lo que hacemos es, a través del propio sistema educativo, generar la cultura de la dádiva. Si vos tenés un obstáculo para garantizar tu trayectoria que está ligado a la carencia económica, el Estado, en su rol de garante, como posibilidad o como derecho a ser educado, te da este dinero. Pero a tu derecho le está dado un deber, y el deber es estudiar y estar en la escuela y tener cierto rendimiento. Delia Provincialli⁵²

Las políticas de dotación de becas a los estudiantes de nivel medio despiertan un intenso debate sobre los criterios que deberían guiar su otorgamiento y renovación. Si bien algunos especialistas ven a la beca como “un mal necesario”, la mayoría coincide en que es una política que debería sostenerse y ampliarse. Sólo una minoría considera que debería eliminarse y generar canales extra-educativos de redistribución de los recursos para garantizar a las familias las condiciones necesarias para cumplir con la obligatoriedad escolar, ya que los estudiantes becarios pueden verse estigmatizados en la vida cotidiana de la escuela (Gluz, 2006).

Pero más allá de este aspecto, no hay acuerdo sobre la modalidad que debería adoptar esta política. Para algunos, al criterio de la condición social deberían sumarse requisitos de resultados académicos, como la promoción del curso o la obtención de determinado promedio. Esta posición se basa en el argumento de que los requisitos académicos constituyen un estímulo importante para el buen desempeño, y que además implican una “contraprestación” a un beneficio que otorga el Estado.

Otros se oponen terminantemente a esta exigencia: la beca es vista como un elemento que permite el ejercicio del derecho a la educación, por lo cual el único criterio a considerar debería ser la condición social del alumno beneficiario. Estas dos posiciones no coinciden claramente con el perfil académico o “de gestión” de los expertos.

Otro debate se centra en la modalidad de gestión de las becas. Un grupo de especialistas prefiere la selección centralizada de los beneficiarios para garantizar criterios de objetividad mientras que otro grupo se inclina por la gestión descentralizada en cada una de las escuelas, para privilegiar el conocimiento que tienen los directores y docentes de las necesidades y características de sus alumnos.

51. Docente de escuelas primarias, ex Secretario de Educación del Chubut 1987-1990, y cargos diversos en el Ministerio Nacional, en gestión de programas de apoyo a las escuelas.

52. Ex Responsable Coordinación de Proyectos y Políticas Educativas (CPPE) del Ministerio de Educación de la provincia de Córdoba y Responsable del Área de Coordinación de Proyectos y Políticas Educativas (CPPE) de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC).

Gabinetes psicopedagógicos o equipos interdisciplinarios externos para la atención de los problemas de las escuelas

Históricamente existen cuatro modelos psicopedagógicos. En el modelo 1 la escuela recurre ocasionalmente a profesionales específicos (profesionales de hospitales, dispensarios, etc.). Son muy idóneos, pero no conocen la lógica del sistema educativo. Esta intervención adquiere sentido cuando un profesional del sistema educativo deriva alumnos a dichos profesionales cuando considera que intervienen factores que exceden a la institución escolar, y se requiere un tratamiento más específico. El modelo 2 es el del gabinete dentro de la escuela. El técnico queda atrapado en una lógica institucional, su autonomía es limitada. Además es económicamente inviable. El modelo 3 es el de equipos interdisciplinarios que trabajan dentro del sistema, pero fuera de la escuela. Técnicos de varias especialidades que tienen un grupo de escuelas a cargo y realizan una intervención institucional. El modelo 4 apareció con la crisis. Son equipos financiados por los municipios, las ONGs que hacen asistencia técnica, capacitación e investigación. El modelo 3 es el más indicado, aunque muchas veces es rechazado por las escuelas porque no garantiza una presencia constante. Eduardo López Molina⁵³

Es necesario abrir más gabinetes psicopedagógicos en las escuelas. La intervención externa no sirve. Es importante que la asistencia esté dentro de la escuela, porque se capta mejor la problemática social y se pueden atender las urgencias cotidianas. Liliana Domínguez⁵⁴

La mayoría de los entrevistados –tanto del campo académico como de la gestión– considera que la intervención del gabinete psicopedagógico sobre las problemáticas de aprendizaje y de convivencia en las escuelas ha demostrado su límite. Por lo tanto, sugieren que la acción del gabinete debería ser complementada o reemplazada por el apoyo externo de equipos interdisciplinarios que permitan pasar del enfoque clínico del gabinete a un enfoque más centrado en la problemática social estructural. A su vez, el carácter externo de la intervención permitiría mayor imparcialidad en el abordaje de las problemáticas. Los profesionales de los equipos interdisciplinarios deberían, sin embargo, conocer el sistema educativo (para lograr una acción ajustada a la especificidad del ámbito escolar) y contar con una coordinación regional (para lograr ciertos niveles de homogeneidad y eficacia en la tarea). El acuerdo sobre esta cuestión no es, sin embargo, total. Varios especialistas piensan que la atención de los problemas debe estar asegurada en la propia escuela, ya que es importante –sobre todo en los contextos más complejos– contar con una respuesta inmediata para los conflictos imprevistos que surgen cotidianamente. En este sentido, la orientación sería más bien la de reforzar el personal de apoyo presente en la escuela, es decir fortalecer y mejorar la acción de los tradicionales gabinetes psicopedagógicos. Desde un punto de vista más matizado, hay quienes proponen que ambas intervenciones podrían combinarse, conservando los gabinetes para las escuelas menos conflictivas y optando por los equipos interdisciplinario para las otras.

53. Ex Integrante de la Dirección de Apoyo Escolar Interdisciplinaria (DAEI), Provincia de Córdoba.

54. Ministra Desarrollo Social y Ex Coordinadora Provincial del Plan Social Educativo, Provincia de Jujuy.

ENTREVISTAS REALIZADAS

- 1. Bernal, María Eugenia**, Directora Nacional de Programas Compensatorios, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- 2. Britos, Sergio**, Miembro Titular del Centro de Estudios Sobre Nutrición Infantil (CESNI), Buenos Aires.
- 3. Candegabe, Silvia**, Arquitecta, Consultora de la Dirección de Infraestructura Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- 4. Cantero, Carlos**, Ex Subsecretario de Educación (1995-1999), Doctor en Educación por la Universidad Católica de Santa Fe, Supervisor del Nivel Superior, Provincia de Santa Fe.
- 5. Chiurazzi, Teresa**, Arquitecta, Ex Coordinadora del Programa Nacional 700 Escuelas, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- 6. Corsi, Eduardo**, Consultor del BID para el Programa “Autonomía + Recursos” Ex Sub Gerente del PAICOR, Ex Coordinador de Proyectos y Políticas Educativas, Provincia de Córdoba.
- 7. Croce, Alberto**, Fundador y Presidente de la Fundación SES (Argentina), Educador popular y maestro, Integrante de la Red de Asociados de la Fundación AVINA.
- 8. Dato, Alfredo**, Arquitecto, Ex Director de la Dirección de Infraestructura Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- 9. De Vollmer, María Inés Abrile**, Ex Directora General de Escuelas de la Provincia de Mendoza y actual Directora del Instituto Nacional de Formación Docente, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- 10. Domínguez, Liliana**, Ministra Desarrollo Social, y Ex Coordinadora Provincial del Plan Social Educativo, Provincia de Jujuy.
- 11. Doumerc, Daniela**, Coordinadora del Área de Gestión de Programas Transversales, Dirección Nacional de Programas Compensatorios, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- 12. España, Sergio**, Docente de escuelas primarias, ex Secretario de Educación del Chubut 1987-1990, y cargos diversos en el Ministerio Nacional, en gestión de programas de apoyo a las escuelas.
- 13. Feijóo, Mary**, Oficial de Enlace del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Ex Subsecretaria de Educación de la Provincia de Buenos Aires, Ex Subsecretaria de Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- 14. Fernández, Ana**, Ex Directora de Nivel Inicial y Primaria, Provincia de Córdoba.
- 15. Frigerio, Graciela**, Presidenta de la Fundación Centro de Estudios Multidisciplinarios, Ex Asesora de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- 16. Jacinto, Claudia**, Coordinadora de RedEtis, Investigadora residente del IIPE, Investigadora del CONICET - Universidad Nacional de General Sarmiento – IDES.
- 17. Jonas, Ricardo**, Ex Coordinador Provincial del Plan Social Educativo, Provincia de Santa Fe.
- 18. Kit, Irene**, Presidenta de la Asociación Civil Educación para Todos, Ex Directora Nacional de Programas Compensatorios, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- 19. Kochen, Gladis**, Ex Coordinadora del programa Zona Acción Prioritaria (Secretaría de Educación de Buenos Aires), Actual Coordinadora del Programa Nacional de Inclusión Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- 20. López, Néstor**, Coordinador Proyectos Equidad y Educación del IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires.
- 21. Llach, Juan José**, Ex Ministro de Educación Nacional, Autor del libro El desafío de la equidad educativa, Buenos Aires, Granica, 2006.
- 22. López Molina, Eduardo**, Ex Integrante de la Dirección de Apoyo Escolar Interdisciplinaria (DAEI), Provincia de Córdoba.
- 23. Navarro, Luis**, Consultor investigador del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), en Santiago de Chile, y del IIPE – UNESCO Buenos Aires, Ocupó diversos cargos en el Ministerio de Educación de Chile.
- 24. Neirotti, Nerio**, Coordinador de Programas y Proyectos de Evaluación del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

- 25. Provinciali, Delia**, Ex Responsable Coordinación de Proyectos y Políticas Educativas (CPPE) del Ministerio de Educación de la provincia de Córdoba y Responsable del Área de Coordinación de Proyectos y Políticas Educativas (CPPE) de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC).
- 26. Schafer, Gabriela**, Referente Provincial del Programa Nacional de Inclusión Educativa, Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- 27. Sáñez, Livia**, Ex Coordinadora del Plan Social Educativo, Provincia de Mendoza.
- 28. Tenti Fanfani, Emilio**, Investigador independiente del CONICET, Profesor titular por concurso en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y Consultor del IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

BIBLIOGRAFÍA

- Baquero R.** (2000), “*Lo habitual del fracaso y el fracaso de lo habitual*”, En F. Avendaño y N. Boggino (Comps), *La escuela por dentro y el aprendizaje escolar*. Rosario: Homo Sapiens.
- Becerra M.**, España S. y Fiszbein A. (2003), *Enfoques sobre la eficiencia del gasto en Educación Básica en la Argentina*, Producido por el Banco mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.
- Britos S.** (2007), “*Alimentación, inflación y política alimentaria*”, Nutrinfo.
- Britos S., O’Donnell A., Ugalde V., CLancho R.** (2003), *Programas alimentarios en Argentina*, CESNI.
- Cervini R.** (2002), “*La distribución social de los rendimientos escolares*”, En: *El rendimiento escolar en Argentina - Análisis de resultados y factores*, Emilio Tenti (Org.), Buenos Aires, Editorial Losada.
- Cervini R.** (2003), “*Diferencias de resultados cognitivos y no-cognitivos entre estudiantes de escuelas públicas y privadas en la educación secundaria de Argentina: un análisis multinivel*”, Education Policy Analysis Archives, 11(5). www.epaa.asu.edu/epaa/v11n6/.
- CIPPEC** (2004), *Los Estado provinciales frente a las brechas socio-educativas. Una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas*, PREAL.
- Croce A.** (2005), “*De las resistencias internas para incluir a los adolescentes y jóvenes en el sistema educativo*”, Marcelo Krichesky (comp.), *Adolescentes e inclusión educativa*, Noveduc, OEI, UNICEF, SES.
- Dubet F.** (2005), *La escuela de las oportunidades*, Barcelona, Gedisa.
- Duschatzky S.** (comp.) (2000), *Tutelados y Asistidos*, Buenos Aires, Paidós.
- Fiszbein A.** (2001), “*Instituciones, provisión de servicios y exclusión social. Estudio de caso del sector educación en Buenos Aires*”, Desarrollo Económico, Vol. 41, No. 162 (Jul. - Sep.), pp. 235-259.
- Gallart M. A.** (2006), *La construcción social de la escuela media. Una aproximación institucional*, Buenos Aires, Editorial Stella y Ediciones La Crujía.
- Gluz N.** (2006), *La construcción socioeducativa del becario. La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*, IPPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Jacinto C. y Terigi F.** (2007) *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*, IIPE-UNESCO
- Jacinto C. y Caillods F.** (2003), *Mejorar la equidad en la educación básica. Lecciones de programas recientes en América Latina*, IIPE-UNESCO.
- Llach J. J.** (2006) *El desafío de la equidad educativa*, Buenos Aires, Granica, Coll. Nuevas Perspectivas en Educación.
- López N.** (2005), *Equidad educativa y desigualdad social*, IIPE-UNESCO, Buenos Aires.
- López N. y Tedesco C.** (2000), *Las condiciones de la educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*, IIPE. Buenos Aires.
- OCDE** (2007), *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World*, Paris, OCDE.
- Olmeda J. C. y Minteguiaga A.** (2003), *Relaciones Borrascosas: políticas compensatorias en educación y Estado neoliberal. Reflexiones teórico-políticas en torno al Plan Social Educativo*, Revista Litorales.
- Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE)** (2004), *Reglamento Operativo del Programa Nacional de Becas Estudiantiles*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Resolución N° 480/04, Buenos Aires.
- Rawls J.** (2004), *El liberalismo político*, Ed. Crítica, Barcelona.
- Reimers F.** (2000), “*Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI.*”, Revista Latinoamericana de Educación, OEI, N° 23.
- Rivas et. al.** (2007), *El desafío del derecho a la educación en Argentina. Un dispositivo analítico para la acción*, Buenos Aires, CIPPEC.
- UNESCO** (2003), *Literacy skills for the world of tomorrow. Further results from PISA 2000*, Organization for Economic Co-operation and Development.
- Veleda C.** (2003), *Provincia de Córdoba*, Informe Jurisdiccional, n° 15, Proyecto “Las Provincias Educativas”, Estudio Comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 Provincias Argentinas, Buenos Aires, CIPPEC.
- Veleda C.** (2003), *Mercados educativos y segregación social*, Documento de trabajo N° 1, Buenos Aires, CIPPEC.
- Veleda C.** (2005), *Efectos segregatorios de la oferta educativa. El caso del conurbano bonaerense*, Documento de trabajo N° 5, CIPPEC.
- Veleda C.** (2007) “*Entre querer y poder. Las clases medias y la elección de la escuela en el conurbano bonaerense*”. En Narodowski, M. y Gómez Schettinni, M. *Elección de escuelas. Problemas de diversidad y justicia social*, Prometeo sujetos/políticas/educación, Buenos Aires.

REFERENCIAS DEL AUTOR

Cecilia Veleda • Coordinadora de Proyectos del Programa de Educación de CIPPEC

Candidata doctoral en Sociología de la Educación, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS), París. Master en Ciencias de la Educación, Universidad de París V. Licenciada en Psicología, Universidad de Buenos Aires. Ha sido Profesora de Política Educativa de la Universidad Nacional de Quilmes y Consultora de IIFE-UNESCO Buenos Aires.