

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/313181910>

# Argentina. Equidad social y educación.

Book · February 2017

---

CITATIONS

4

READS

1,274

1 author:



[Maria Del Carmen Feijoo](#)

International Institute for Educational Planning

12 PUBLICATIONS 163 CITATIONS

SEE PROFILE

# ARGENTINA

## Equidad social y educación en los '90

María del Carmen Feijoó  
con comentarios de Daniel Filmus

Instituto Internacional  
de Planeamiento  
de la Educación



# Argentina

## Equidad social y educación en los años '90

María del Carmen Feijoó

Con comentarios de Daniel Filmus



UNESCO: Instituto  
Internacional de  
Planeamiento  
de la Educación



IPE - UNESCO

Sede Regional Buenos Aires

**María del Carmen Feijó**  
Con comentarios de Daniel Filmus

© Copyright UNESCO 2002  
International Institute for Educational Planning  
7-9 rue Eugène-Delacroix  
75116, Paris,  
Francia.

IIEP - UNESCO - Sede Regional Buenos Aires  
Agüero 2071  
(C1425EHS) Buenos Aires  
Argentina  
IIE/2006/PI/H/25

# Índice

Perfil del autor	5
Prólogo por Juan Carlos Tedesco	7
Introducción	13
1. Antecedentes conceptuales	15
2. El contexto	35
3. ¿Cómo llegan?	83
4. ¿Cómo los reciben?	105
5. ¿Cómo les va?	143
6. Las políticas	161
7. Conclusiones	177
Bibliografía general	181
Comentario por Daniel Filmus	199
Autoridades del IIPE	209
Publicaciones y documentos del IIPE	211

# ■ Perfil del autor

## **María del Carmen Feijó**

Socióloga, egresada de la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora del CONICET y Profesora titular de la Universidad Nacional de Quilmes. Fue consultora de diversos organismos internacionales en temas de políticas sociales y educación. Fue Subsecretaria de Educación y Directora Provincial de Planeamiento y Evaluación de la Calidad Educativa de la Provincia de Buenos Aires y Subsecretaria de Equidad y Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación. En la actualidad, se desempeña como Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, de la Presidencia de la Nación.

## **Daniel Filmus**

Licenciado en Sociología (UBA), Especialista en Educación para Adultos (CREFAL, México) y Master en Educación (Universidad Federal Fluminense, Brasil). Actualmente se desempeña como Secretario de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Es Profesor Titular de la materia Sociología en el CBC, Universidad de Buenos Aires, también es Investigador Categoría I de la UBA y de la Carrera del CONICET. Se ha desempeñado con anterioridad como Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica Argentina. Ha sido Consultor y Asesor en distintas Organizaciones Nacionales e Internacionales. Ha recibido el Primer Premio Academia Nacional de Educación por el trabajo: "Estado, Sociedad y Educación en la Argentina de Fin de Siglo. Proceso y Desafíos", 1995, y el mismo galardón por el trabajo "Educación y empleo en el marco de la globalización", 2000.

# ■ Prólogo

La década de los años '90 fue un período de grandes transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales para todos los países de América Latina. Los dos factores que dinamizaron estos procesos fueron el retorno a la democracia y la modernización productiva, basada esta última en la apertura de los mercados hacia formas acordes con las tendencias globalizadoras.

Si bien a principios de esa década se pudieron apreciar resultados positivos en la situación económica y social de los países, el saldo final del decenio es sumamente preocupante. Las economías son cada vez más inestables y vulnerables, los Estados tienen serios problemas de financiamiento, hay un creciente desencanto de la población respecto a las democracias y un debilitamiento de los mecanismos de representación política, en tanto los mercados de trabajo se muestran más restrictivos y excluyentes. Desde el punto de vista social, se produjo un fuerte incremento de la inequidad en la distribución de la riqueza, y los procesos de fragmentación social se profundizaron, consolidando la presencia de sectores de la comunidad signados por la exclusión.

Es importante destacar que aun en este escenario adverso la región puede mostrar saldos positivos en materia de educación. Fue la década de las reformas educativas, lo cual significó un momento de profundos debates en torno a la cuestión, hecho que se tradujo además en un reposicionamiento de la educación en la agenda pública, y la puesta en práctica de nuevas propuestas tanto de gestión como pedagógicas. Si bien aún se discute si estas reformas se tradujeron en mejoras en la calidad de la educación, es innegable el hecho de que fue una década de gran expansión de los sistemas educativos en términos de matrícula y cobertura, llevando a que varios países consoliden la meta de acceso universal a la educación básica, y se amplíe significativamente el acceso a la educación inicial y media.

Sin dudas estos avances van conformando una base necesaria ante cualquier estrategia de desarrollo social en la región. No es posible construir una sociedad integrada sobre una distribución inequitativa del conocimiento, y las acciones que tienden hacia la universalización en el acceso a la educa-

ción aparecen como una condición necesaria en el camino hacia formas más justas de integración social.

Ahora bien, en los inicios de esta nueva década aparecen señales que permiten instalar la hipótesis de que, si no se modifican los patrones de desarrollo social, se estaría llegando a un techo en estos procesos de expansión de la educación. Además de una reducción en el ritmo de crecimiento de las tasas de cobertura y la matrícula en los diversos niveles de la educación, se pone cada vez más en evidencia que el nuevo escenario social que se va conformando representa un serio obstáculo para profundizar en estrategias que promuevan el acceso universal a la educación. La expansión del desempleo o de formas precarias o informales de integración al mercado de trabajo, el empobrecimiento de la población, nuevas formas de configuración y dinámica de las familias, y la diversificación cultural que acompaña a la fragmentación social, entre otros, son factores que dificultan el acceso de un número creciente de niños y adolescentes a la educación formal.

La realidad latinoamericana nos confronta con la necesidad de indagar respecto a cuál es el mínimo de equidad necesario para poder educar. En la medida en que la concentración de la riqueza y la fragmentación social conforman escenarios en los cuales no se puede garantizar las condiciones mínimas que hacen posible el proceso educativo, la noción de educabilidad adquiere especial relevancia. La misma apunta a identificar cuál es el conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que permiten que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela, y a analizar cuáles son las condiciones sociales que hacen posible que todos los niños y adolescentes accedan a esos recursos.

En este contexto, el análisis de la relación entre educación y equidad adquiere mayor complejidad. Al mismo tiempo que la educación está en la base del desarrollo equitativo, la educación requiere de una base de equidad para poder desarrollarse. La multiplicidad de factores que intervienen en la conformación del nuevo escenario social nos confronta con la necesidad de superar la visión sectorial de lo educativo, que aparece como escindido de lo social y como su condición de posibilidad, hacia una concepción que parta de entender a la cuestión educativa como un elemento constitutivo de la cuestión social.

Estamos en momentos de gran incertidumbre. No sólo es difícil predecir la situación de los países de la región en el corto o mediano plazo, sino que también es sumamente complejo dar cuenta del presente. Un elemento que caracteriza a estas nuevas sociedades que se van conformando en la región es su carácter indiscifrable, y los problemas asociados al fracaso escolar y a los límites de la expansión educativa están atravesados por esta opacidad.

El IIPE - UNESCO Buenos Aires inició, con el financiamiento de la Fundación Ford, una línea de investigaciones orientadas a profundizar en la relación entre educación y equidad en el nuevo escenario social. En el marco de este proyecto, está realizando una serie de estudios en Argentina, Chile, Colombia y Perú, con el propósito de avanzar hacia la consolidación de una agenda de investigaciones que permita abordar el problema de la educabilidad de los niños y adolescentes de la región, identificar los procesos micro y macro sociales que están en la base de los problemas del fracaso escolar, y proveer de recomendaciones y herramientas para la acción política.

El punto de partida de este proyecto fue la elaboración de un estado del arte en cada uno de los cuatro países mencionados, orientados a rescatar los antecedentes que pudiera haber sobre el problema de la educabilidad, así como también aquellos aspectos que permitan avanzar hacia un diagnóstico más acabado de la situación social y educativa.

Estas búsquedas estuvieron estructuradas en torno a algunas preguntas que operaban como guía de trabajo. En primer lugar, qué antecedentes podemos encontrar en cada país sobre la idea de educabilidad; en segundo lugar, rescatar todos aquellos estudios que aporten a un mayor conocimiento de las condiciones en que viven los niños y adolescentes, y con qué recursos enfrentan el desafío de aprender. En tercer lugar, cómo la escuela recibe a estos niños y adolescentes, qué propuestas les ofrece, en qué medida está actuando en concordancia con sus recursos y necesidades. En cuarto lugar, cuán exitosa es la trayectoria de estos niños y adolescentes en la escuela. Por último, se incorporó en la búsqueda la identificación de aquellas políticas orientadas a mejorar las condiciones sociales, y que se traducen en mejores condiciones de educabilidad para niños y adolescentes.

Una lectura comparativa de los trabajos elaborados en cada uno de los países permite identificar ciertos aspectos que son comunes a todos. Así, la

inequidad en el acceso a la educación, la creciente diversidad en los perfiles sociales y culturales de los alumnos, o las dificultades de la escuela frente a los problemas típicos de la adolescencia, como lo son por ejemplo las adicciones o la violencia.

Pero además los trabajos muestran las particularidades de cada uno de los países estudiados. El estudio sobre Argentina, que aquí se presenta, da cuenta de los desafíos que representa para la educación un escenario de crisis económica y social signado por el empobrecimiento de una gran mayoría de la población. El caso de Chile, cuyo estudio estuvo a cargo de Luis Navarro, destaca la tensión de una sociedad que muestra tendencias favorables en sus indicadores económicos y sociales, al mismo tiempo que enfrenta la amenaza del debilitamiento del espacio público y colectivo como efecto de la creciente individuación de los sujetos y la jerarquización de la privado. El trabajo que realizó Elsa Castañeda Bernal en Colombia permite ver de qué modo la violencia armada presente en la cotidianeidad de todos los colombianos hace obstáculo a las posibilidades de garantizar educación de calidad para todos. Por último, el estudio de Manuel Bello sobre Perú muestra de modo especial la complejidad de los procesos de socialización y educación de niños y adolescentes provenientes de los sectores rurales y de las comunidades indígenas.

Por último, un factor común en todos los estudios es la puesta en evidencia de la escasa producción de investigaciones que permitan un conocimiento acabado de los procesos asociados a los problemas del fracaso escolar, especialmente aquellos que hacen a los aspectos culturales, o los que devienen de las nuevas formas de fragmentación y exclusión social.

Otro producto de esta investigación es un documento próximo a publicarse que elaboré con Néstor López, quien además tuvo a cargo la coordinación general del proyecto. En el mismo se avanza en la elaboración de un encuadre conceptual para abordar el problema de la educabilidad, concepto central en este estudio.

En el mes de abril de 2002 se realizó en la ciudad del Lima un seminario en el cual se discutieron todos los trabajos con expertos peruanos en temas educativos y con invitados especiales de los países que forman parte de esta investigación. En dicho seminario se contó con la presencia de

comentaristas especialmente convocados para cada uno de los estudios. El trabajo de María de Carmen Feijoó que aquí se presenta, va acompañado con el comentario que preparó para dicho seminario Daniel Filmus.

Quiero finalizar esta presentación agradeciendo el apoyo que nos brindara el Programa de Educación y Medios de la Oficina de la Fundación Ford para el Area Andina y el Cono Sur, a Foro Educativo, institución peruana que aceptó el desafío de organizar el seminario realizado en Lima, y a todos aquellos que participaron del aquel encuentro por sus valiosos aportes.

Juan Carlos Tedesco  
Director  
IPE - UNESCO Buenos Aires

# Introducción

Este estudio tiene por objetivo identificar el estado del arte existente en materia de investigación sobre educación y equidad en la Argentina<sup>1</sup>.

Su estructura interna emerge de la hipótesis de que para mejorar los niveles educativos del país, en el contexto de rápida mutación económica, social y cultural del sistema social y la transformación educativa que tuvo lugar en la década de los años '90, el mejoramiento de los niveles educativos de la población sólo podrá realizarse exitosamente si se identifican los actuales problemas que la estructura social genera sobre la educación, así como las respuestas que desde el sistema educativo se han dado sobre este nuevo modelo de estructuración.

La primera sección del trabajo se dirige a identificar las vertientes conceptuales que ayudaron a configurar el pensamiento social y educativo en dicha década, lo que C. Braslavsky denominó conceptos estelares, así como las resistencias y adhesiones que generó su introducción. Se rastrean en la introducción el controversial concepto de equidad así como las reacciones frente al mismo y sus relaciones con las categorías de igualdad, educabilidad y cohesión social.

En la segunda sección se describe el contexto macroestructural en el que estas transformaciones se produjeron.

Los siguientes capítulos se dirigen a captar la producción existente sobre la articulación entre la demanda y la oferta educativa, en la medida en que los estudiantes que hoy llegan a la escuela, y la escuela misma, no pueden analizarse como sujetos que simplemente han respondido al cambio del contexto con transformaciones sino que se han constituido en nuevos sujetos sociales e institucionales. Se trata de identificar entonces cómo se produce la interacción entre ambos.

1. Agradezco a Mirta Judengloben y a Hilda Lanza las lecturas críticas del documento; a Ángeles Legisa su colaboración en la investigación bibliográfica, a Silvina Corbetta su participación en la elaboración del informe final y a Karina Crivelli, que colaboró en tareas de edición final del manuscrito.

El tercer capítulo describe la situación de cómo llegan los niños a la escuela, en la medida en que se identifica la existencia de supuestos sobre la articulación escuela-hogar; pero cuando esa complementariedad no funciona, producto del actual escenario de desplome social y educativo, es necesario identificar con mayor precisión las condiciones de vida, la familia, los dispositivos de socialización, el clima cultural, educativo y valorativo y finalmente los consumos culturales de los alumnos en un contexto de crisis global. El interrogante que guiará la búsqueda bibliográfica recabó también en las estrategias que se da la institución escolar para abordar esas diferencias en un momento donde no son las homogeneidades las que predominan.

Por su parte, la forma en que los chicos llegan a la escuela debe ser vista desde la perspectiva del diseño de la propia oferta educativa. Problematicar la cuestión de cómo son los recibidos permite obtener claves para realizar hipótesis sobre la forma en que se desempeñan, las variables que inciden sobre dicho desempeño y la identificación de claves de buenas prácticas que permitan formularse como políticas. Ese es el objetivo del cuarto capítulo.

La quinta sección, ¿Cómo les va?, se dirige a identificar el desempeño de los estudiantes. Este capítulo opera fundamentalmente sobre dos fuentes de datos: las secundarias agregadas, que describen el desempeño de los estudiantes en materia de aprovechamiento de los aprendizajes, retención, repitencia y deserción; y los estudios de carácter micro que brindan la perspectiva del desempeño de segmentos específicos de la oferta e, idealmente, permiten conocer cómo se produce la interacción entre oferta y demanda.

Por último, la sección sexta analiza las políticas que se han implementado para abordar este complejo caleidoscopio y en las conclusiones se plantean algunas líneas de acción para la investigación futura.

# 1. Antecedentes conceptuales

## De las políticas igualitarias a las políticas de equidad

El principio de la equidad como orientador de la política educativa es relativamente reciente en el diseño de políticas en la Argentina. Innova sobre la histórica propuesta igualitaria sarmientina, que definía a la escuela como una institución que generaba condiciones similares de oferta para el conjunto de la población, también relativamente homogénea. Esta propuesta, que se mantuvo duradera y relativamente exitosa durante un siglo, resulta ahora insuficiente para hacer frente a los crecientes niveles de desigualdad que afectan a la sociedad contemporánea, los cuales, en sus bordes de mayor privación en la estructura social, forman el corazón de los procesos de exclusión. Aunque la sociedad del siglo XIX estuvo lejos de ser una sociedad igualitaria, la propuesta de organización del sistema educativo, homogeneizadora en relación con la dimensión cultural, de inspiración universalista en su cobertura y democrática en racionalidad y en la lógica de su desarrollo, fue constituyéndose en una herramienta poderosa de integración social. Ahora, las ofertas inspiradas en esos principios homogeneizadores y universalistas, ni desde el punto de vista de la conceptualización ni del de la racionalidad, y tampoco desde el punto de vista de su operatividad, son suficientes para abordar desde la escuela el formidable proceso de mutación social que se produjo en las últimas décadas del siglo XX. Esas transformaciones sociales crearon el contexto social, ideacional y político que permitió introducir el concepto de equidad como complementario y, para algunos sectores, superador del de igualdad, centrado en la propuesta de no dar lo mismo a los que son diferentes, para grupos sociales en los que el rasgo más destacado es la distancia social y no la homogeneidad. Situación que requiere sustituir políticas comunes para todos, por otras que atiendan de manera específica carencias desiguales (Tedesco, 1993; Ozslak, 1982; Filmus, 1996).

En el último siglo, la propia configuración del sistema educativo y de la institución escolar reflejaron en sus modalidades de estructuración las

marcas de estos procesos sociales centrados en la creciente diferenciación y desigualdad. El reconocimiento relativamente reciente de la existencia de procesos de discriminación educativa, de segmentación de la oferta, del surgimiento de circuitos de desigual calidad según la población atendida, la baja capacidad para captar y aceptar diferencias culturales y sociales, fueron mostrando los límites con que funcionaba, en la práctica, el modelo sarmientino (Braslavsky, 1986). Pero, mucho más que eso, fue mostrando los límites de un igualitarismo que, entendido sin matices y extendido sobre una población cada vez menos igual y/o con intereses más diferenciados, terminaba teniendo resultados paradójicos. Esto es que, en lugar de sostener y profundizar la igualdad, terminaba generando nuevos patrones de desigualdad. Sin embargo, el cambio de paradigma no fue sencillo.

## 1. La equidad

El tema del debate sobre la equidad como principio filosófico e inspirador de políticas es relativamente reciente. Un estudio de CEPAL postula que, en el marco de las condiciones sociales vigentes para abordar los problemas de la diferenciación social, es necesario diferenciar entre varios conceptos. Menciona, entre ellos, los de equidad e igualdad compleja. En relación con este último se postula que la región enfrenta actualmente una situación de “(des)igualdad compleja, en que no somos ‘igualmente desiguales’, vale decir, donde las asimetrías varían en los distintos ‘subsistemas’ del sistema general. Esto lleva a la necesidad de conjugar dos criterios. Por un lado, un criterio sistémico que contribuya a abordar diferenciadamente los distintos subsistemas para potenciar allí la mayor igualdad de oportunidades. Por otro, un criterio sinérgico según el cual la mayor igualdad de oportunidades en un campo puede impactar favorablemente la igualdad de oportunidades en otros” (CEPAL, 2000). De esta manera, la idea de la igualdad compleja también lleva a reconocer la persistencia de desigualdades complejas por lo que, como alternativa de política, “la equidad, entendida como la igualdad de oportunidades al inicio, requiere combinarse con acciones en pro de la igualdad en un ámbito más amplio” (CEPAL, 2000). A la equidad e inequidad como resultado de acceso desigual a bienes simbólicos y materiales se adicionan otro tipo de desigualdades por adscripción, como las que surgen del sistema de género, y de otros factores, como la pertenencia territorial.

Dado que, en la propuesta de CEPAL, la recuperación del espacio público como lugar de encuentro en que se ejerce la mayor igualdad simbólica deberá ser básica para romper las exclusiones, le cabe a la escuela un rol fundamental como lugar público por definición en la contribución a la resolución de este conflicto social.

En la Argentina, la introducción del término estuvo caracterizada por un contexto de polémica. Este debate se remonta especialmente al cuestionamiento del concepto por su filiación, a cuyo origen se le atribuyen dos vertientes: por un lado, su relación con el pensamiento cepalino y -en tanto tal- aunque cuestionado, pensamiento propio de la región; por el otro, tal como lo señalan sus detractores, la del Banco Mundial y otras agencias multilaterales del sistema internacional. La legitimidad y pertinencia de su uso en relación con estas dos tradiciones se ha convertido en una pelea nominalista, más alrededor de lo que sugiere que de lo que nombra explícitamente. Estas dos caracterizaciones, en lugar de ayudar a profundizar el tema en debate, bloquean la discusión. Este antagonismo expresa, sin lugar a dudas, la ambivalencia que genera definir qué hacer desde el escenario educativo frente al creciente proceso de desigualdad que se generó y profundizó en el continente durante la última década, y acerca de cuál es el rol de la escuela frente a la configuración de esa nueva estructura social.

Inspirado en la obra del filósofo estadounidense J. Rawls, algunos autores, entre ellos Morduchowicz (2000), sostienen que la introducción de ese nuevo valor rompe el principio aristotélico denominado de equidad horizontal, de igual tratamiento para los iguales, y las consecuencias derivadas de dicha premisa, básicamente la idea de que al garantizar condiciones materiales mínimas y comunes se asegura una igual contribución de la escuela a los resultados de la vida adulta. La insuficiencia e ineficacia de la operación de ese principio fue posteriormente complementada por otro principio, también aristotélico, de desigual tratamiento a los desiguales, es decir, equidad vertical (Morduchowicz, op. cit.). Según F. Reimers (2000), en la región aparece en la década de los años '90 cuando "se inicia una segunda fase en la prioridad que dan los países a la equidad educativa, al tiempo que continúa la preocupación por la calidad y la eficiencia en la gestión. (...) Dichos programas, que expresan esta segunda fase de políticas orientadas a la equidad en educación en América Latina, aumentan efectivamente los recursos que se destinan a la educación de los niños de menores recursos, con lo cual mejo -

ran las oportunidades educativas en relación con las oportunidades de estos mismos grupos en décadas anteriores. (...) En ninguno de los países de la región es posible afirmar que la búsqueda de la equidad adopta un papel rector en los esfuerzos educativos. En todos, el objetivo principal es mejorar la calidad global del sistema educativo, con algunos programas suplementarios destinados a atender la equidad" (Reimers, op. cit.).

Para Hopenhayn y Ottone (1999), "la noción misma de equidad en educación es compleja y puede desglosarse en varios sentidos". Atendiendo no sólo a las orientaciones de la equidad, sino a los espacios en que ésta se genera, destacan la existencia de una equidad intrasistema, que alude al grado de homogeneidad en la calidad de la oferta educativa entre establecimientos; una equidad presistema, que alude a cierta homogeneidad en la capacidad para absorber la oferta educativa de usuarios que llegan en diversas condiciones –y aquí el concepto se acercaría al de educabilidad– y una equidad postsistema, en alusión a la distribución de capacidades para la inserción productiva y el desarrollo social y cultural.

Por su parte, la introducción y la centralidad que juega el concepto de equidad en el rediseño de las políticas educativas de la región se ponen de manifiesto cuando se plantea la hipótesis que considera a la educación como "fuente mayor de equidad social" según lo expone Rivero (2000). En este sentido, al centrar parte de las políticas educativas en las formulaciones de equidad, postulando que el mejoramiento de los niveles de su distribución en el sistema educativo puede generar o producir niveles similares en las condiciones del acceso a los recursos sociales, se invierte la tendencia –sostenida durante décadas de políticas– basada en el supuesto de que el desarrollo educativo era dependiente del desarrollo económico-social. Por el contrario, ahora comienza a plantearse una causalidad inversa: la idea de que el incremento de los niveles educativos de la población –jugando un rol de variable independiente– podría traccionar desarrollo, equidad y adicionalmente democracia. Un nuevo optimismo pedagógico se asienta en la idea de que transformaciones distributivas procesadas en el marco del sistema educativo pueden tener impacto en cambios progresivos en la estructura social. En los modelos más ortodoxos de capital humano, la educación pasa a constituirse en la variable, independiente por antonomasia, capaz de promover crecientes niveles de bienestar personal y colectivo, ello sin tocar las relaciones de injusticia y desigualdad que forman parte del sustrato en

que se organiza la trama social y determinan el acceso a las probabilidades de ser educado (Londoño, 1995).

Así, este planteo disocia el papel de la educación como emergente de condiciones sociales ligadas con la estructura productiva y de clases, el modelo de distribución del ingreso, las tradiciones culturales y las políticas propias de cada país de la región. Debilita la idea de que la desigualdad educativa es una expresión más de la desigualdad social y aspira a operar sobre la segunda mejorando las condiciones de acceso, retención y calidad de la primera, diciendo poco acerca de los cambios que deben producirse en dirección de una mayor equidad social y económica. No es raro que se reaccione a este planteo y a su emergente en materia de diseño de políticas –las políticas compensatorias– con cierta virulencia. Como señala uno de los opositores a dichas políticas, “la premisa de que la educación es un factor de equidad social no tiene posibilidad de concreción en Latinoamérica, con gran desigualdad e inequidad –significativamente más alta que en regiones de similar nivel de desarrollo– y donde las condiciones materiales de vida de la inmensa mayoría de alumnos son precarias” (Rivero, 1999). Citando a Rosa M. Torres, el mismo autor señala que, en su análisis de las propuestas y métodos del Banco Mundial en educación, sus planteamientos representan “una propuesta formulada por economistas para ser ejecutada por educadores en la que la relación costo-beneficio y la tasa de retorno constituyen las categorías centrales desde las cuales se define el qué hacer educativo, las prioridades de inversión (niveles educativos e insumos a considerarse), los rendimientos y la calidad misma... El modelo educativo que nos propone el Banco Mundial es un modelo esencialmente escolar que tiene dos grandes ausentes: los maestros y la pedagogía” (Rivero, op. cit.).

Señala tempranamente Juan Carlos Tedesco (1993a) que la peculiaridad del patrón tradicional de desarrollo en América Latina fue el hecho de que algunos países lograron crecimiento económico, otros alcanzaron algunos niveles mínimos de equidad, pero ninguno cumplió simultáneamente los dos objetivos esperados del proceso de desarrollo: crecimiento y equidad. Adicionalmente a esta insuficiencia, el deterioro de los años ‘80 fue seguido por un nuevo patrón de desarrollo, tributario de los nuevos enfoques sobre el crecimiento económico, que incorpora de manera explícita la calidad y preparación de la gente en la economía. Formulado el modelo por Robert Lucas en términos de que el ritmo de crecimiento de la economía no es

determinado por variables exógenas sino por variables endógenas de capital humano, las orientaciones internacionales y las políticas económicas de los gobiernos ponen a la educación como uno de los focos privilegiados de la agenda social. Así, el enfoque integrado del desarrollo que caracterizaría el aporte latinoamericano al debate se centra en una demanda prioritaria: que las políticas económicas enfrenten simultáneamente el problema del crecimiento y de la equidad social. En esos diseños, la equidad no sería externa o independiente sino una variable interviniente sin cuya consideración no es posible garantizar un crecimiento económico justo y sustentable.

En línea con este planteo, diez años más tarde, en el documento "Cuánta equidad hace falta para mejorar la educación", posteriormente incluido en un libro más reciente, Tedesco (2000) postula una perspectiva que puede convertirse en superadora de estos dilemas de difícil solución. Superando las posiciones deterministas previas en las que la educación era simple variable dependiente del modelo económico social y las actuales, que consideran que la educación per se es una variable independiente promotora del bienestar, Tedesco se interroga acerca de las sinergias que podrían producirse si se plantearan simultáneamente transformaciones en los niveles de equidad social y su impacto sobre la educación. Plantear de manera unilateral el impacto que la creciente equidad educativa puede tener en términos de equidad social, sin intervenir sobre ésta, tiende a consagrar una mirada naturalizada de la desigualdad. De la otra forma, podría mejorarse la distribución de bienes simbólicos como la educación, pero aspectos como la distribución del ingreso quedarían fuera de las intervenciones posibles. En la misma dirección, Rivero (op. cit.) señala que en la región latinoamericana, caracterizada por la profunda inequidad, las estrategias para convertir la educación en un factor de equidad social no tienen posibilidad de concreción sin generar a la vez una mayor equidad. En ese sentido, "todo esfuerzo de las instituciones educativas será reducido en su posible impacto y hasta anulado con alumnos que no han tenido estimulación temprana en sus primeros años de vida y carecen en sus hogares de alimentación y sanidad básicas" (Rivero, op. cit.). Así, la educabilidad a la que nos referiremos más adelante comienza a aparecer como una precondition del pasaje exitoso por el sistema educativo.

## 2. Debate académico y debate político

Sólo por poner algunos antecedentes de investigación que ayuden a ver cómo dichos hallazgos fueron abriendo espacio social para la introducción del concepto, citaremos el trabajo de Inés Aguerrondo, *Escuela, fracaso y pobreza: cómo salir del círculo vicioso* (1993). En el mismo se analiza el caso argentino previo a la transformación educativa de los años '90, señalando sus conocidas características referidas a la alta cobertura en la educación básica, la baja calidad, y la existencia de modelos segmentados post-básica, que producían un efecto de función diferenciadora de la educación no reconocido abiertamente, cuyo proceso dinámico se centraba en reforzar "las diferencias originales de los diversos grupos al ofrecer idénticas condiciones de ingreso y permanencia para grupos que no son iguales"; caracterización que sin lugar a dudas abre las puertas a las futuras postulaciones de equidad. El texto plantea el aporte de los pobres al círculo vicioso de la pobreza, expresado en su falta de conciencia sobre la discriminación, hecho que les impediría ser actores protagonistas en el reclamo y en la demanda de los cambios para la transformación de esta situación dado que "(...) repiten el discurso hegemónico sobre la educación como igualador de las diferencias sin ser capaces de diferenciar sus puntos de vista de los de los demás sectores de la sociedad" (Aguerrondo, op. cit.).

Esta manera de formular el rol que desempeñan los pobres en la reproducción de sus condiciones de pobreza en el interior del sistema educativo parece corresponder a la fase de políticas de igualdad más que a las actuales de equidad. Si bien el texto sostiene que el proceso de "educación para todos" terminó siendo de "diferente educación para todos", resulta insuficiente en tanto no profundiza el debate sobre las barreras que les impiden reconocer los problemas y convertirse en actores proactivos para reclamar estrategias que les permitan superar la baja calidad de la educación que están recibiendo. Plantear el problema del mejoramiento de la calidad educativa sólo desde el punto de vista de la calificación de la demanda parece poner excesivo peso sobre los sectores que sufren tanto los procesos de exclusión de cobertura cuanto los de calificación de la oferta. Claramente, un innovador texto de transición entre dos maneras de pensar el diseño de la oferta educativa, se encuentra sin embargo saturado por el pensamiento de una fase en la que todavía se esperaba que la educación pudiera completar una revolución democratizadora per se y casi de manera independiente del contexto.

Braslavsky (1999a) considera que la aparición de la problemática de la equidad forma parte del proceso de construcción de sentidos para la educación del siglo XXI. En ese sentido, remonta la aparición del término a su uso por parte de CEPAL en el documento de comienzos de los años '90, denominado "Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad" (CEPAL, 1992), definiendo el texto como emparentado con el primer optimismo pedagógico cuya intención era buscar nuevos sentidos para la educación en sus contribuciones al desarrollo social. El de equidad sería uno de los tres conceptos estelares que surgen en el marco de las reformas y que, a la vez, las orientan, junto con los de calidad y eficiencia. Para la autora, en la meta de alcanzar la igualdad con equidad, es necesario diferenciar en la igualdad de oportunidades dos lecturas posibles, una que se refiere a la igualdad de acceso, y otra relacionada con la "igualdad de puntos de partida", lecturas históricamente no diferenciadas y que se tradujeron en modelos educativos cuyo fracaso se expresó en los problemas que pueden sintetizarse en la temática de la "segmentación educativa", entendiendo por ella el hecho de que la educación igual para todos no garantiza los mismos resultados para poblaciones diferentes. Esa segmentación, vale agregar, fue resultado no sólo de desigualdades socioeconómicas sino, adicionalmente, de la falta de sensibilidad de los sistemas para tener en cuenta diversidades, étnicas y culturales entre otras, que profundizaron la segmentación. Colocada en el paradigma humanista, su búsqueda requiere "la necesidad de aceptar el principio de equidad para promover la diversidad como condición imprescindible de la realización plena de las múltiples identidades que constituyen la riqueza latinoamericana, por un lado, y para compensar las desigualdades de puntos de partida en aspectos tales como la salud, la experiencia escolar familiar, la alimentación y la vivienda, operando sobre variables manipulables desde el sector educación para garantizar condiciones básicas de educabilidad, por el otro" (Braslavsky, op. cit.).

Por su parte, a nivel regional, Rivero (op. cit.) incluye perspectivas contrarias de la noción de equidad, como la que plantea la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad, creada por el Diálogo Interamericano y la Corporación de Investigación para el Desarrollo, que integra el Programa PREAL, iniciado en 1995. En el informe "Una región en peligro" focalizan el problema de la falta de equidad en el abismo de performance existente entre las escuelas, centrándola en la diferencia entre las privadas y las públicas. Para Rivero, este diagnóstico implica una opción

en cuanto a privatizar lo público como principal medida para superar la deficiencia de muchas de las escuelas estatales de la región. En un sentido, tal como señala, estos diagnósticos ponen en cuestión los procedimientos utilizados para mensurar la calidad, cuando se comparan resultados escolares con independencia de los contextos socioeconómicos en que dichos resultados se obtienen aunque, en realidad, no resulten estrictamente comparables.

En la Argentina, en el plano de la discusión pública nacional, el concepto de equidad emergió con fuerza en dos momentos de la década de los años '90: en el debate alrededor de la promulgación de la Ley Federal de Educación y, posteriormente, en el de la Reforma Constitucional del año 1994. El término equidad ingresa por primera vez en la legislación educativa en el cuerpo de la Ley Federal de Educación de 1993, así como en la legislación posterior de otras provincias que adaptaron su legislación a lo estipulado en ella. La Ley se refiere al tema en el artículo 5, inciso g, correspondiente a los principios generales de la política educativa; en el artículo 9, cuando define las condiciones que debe cubrir el sistema educativo nacional, y en el artículo 39 con que se inicia la sección de gratuidad y asistencialidad. Ahí se aplica el término en relación con el financiamiento del sistema universitario estatal, estableciendo que la futura ley deberá orientarse sobre los principios de gratuidad y equidad e introduciendo la normativa que atiende a los programas de carácter compensatorio y asistencial. El concepto y las políticas de discriminación positiva o de compensación incluidas en la Ley e inspiradas en dicho principio, fueron consideradas tanto panaceas, por su potencialidad de inspirar herramientas de política fundadas y dirigidas por ese principio, cuanto demonizadas, como ruptura de la histórica tradición igualitaria del sistema educativo. La potencialidad de su uso se verifica en su expansión hacia otras áreas de diseño de políticas públicas más allá de la educación, como en el caso de las de género y participación política. En todos los casos, inspiradas en el principio de generar condiciones de oferta adecuadas para romper la reproducción de condiciones de acceso a bienes, recursos y poder. Para quienes lo demonizan, probablemente el malestar se remite a la dificultad de aceptar que la noción de equidad lleva implícito el reconocimiento de desigualdades tan profundas que ya no pueden seguir siendo resueltas con la política igualadora del guardapolvo blanco, asumiendo que existen barreras de acceso a los servicios públicos que obstaculizan la igualdad de trayectorias que se constituyen como modelos empíricamente poco viables.

En el caso de la Reforma de la Constitución Nacional del año 1994, el término aparece por única vez en el artículo 75, inciso 19, y en referencia al hecho de que es responsabilidad indelegable del Estado garantizar (...) "la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal (...)". Según Mignone (1994), en el debate parlamentario la oposición se opuso "a la inserción de la palabra equidad en el texto, arguyendo que se trata de un vocablo popularizado por el Banco Mundial para oponerse a la gratuidad. En rigor de verdad, la equidad –como la justicia, la libertad, la solidaridad, la igualdad– es un principio al cual se aspira como ideal, mientras la gratuidad es simplemente un instrumento –adecuado o no según las circunstancias– para alcanzar la equidad (...)" (Mignone, op.cit.). El comentarista prosigue diciendo que la experiencia demuestra que la gratuidad, por sí sola, no logra la equidad, dado que con frecuencia los pobres, a través del sistema impositivo, subvencionan los estudios de los ricos, no disminuyendo el costo de oportunidad de los primeros, a los que la gratuidad absoluta los deja afuera si no se complementa con un sistema de becas que les garanticen acceso y permanencia. Para Adriana Puiggrós (1998), por su parte, "la incorporación del término equidad junto al de gratuidad favoreció la política por la cual vienen bregando FIEL y el Banco Mundial", considerando que aplicando la equidad se podría impedir el acceso de una masa crítica escolarizada a los bienes culturales. Lo que denominan carácter "dudoso" de la gratuidad, moderada por la equidad, estaría en condiciones de afectar a todo el sistema educativo nacional, y la meta de la equidad operaría debilitando la de la igualdad.

Las políticas de discriminación positiva son las acciones que hacen operativo el principio de equidad. Como señala Rivero (op. cit.), "La discriminación positiva es en la práctica una estrategia inversa al tratamiento igual para todos, consensuado en el ámbito internacional y en documentos legislativos. Con ella se intenta conseguir una ecuación diferenciada para obtener resultados semejantes". Pese a que parecería difícil discrepar con esta caracterización, llaman la atención las críticas permanentes ante estas políticas. ¿Qué se cuestiona, entonces, cuando se cuestionan las políticas educativas inspiradas en estos diagnósticos?

### 3. Los detractores de las nuevas políticas

Las principales objeciones de los detractores de las nuevas políticas se refieren a la incidencia que habrían tenido en la formulación de estos nuevos paradigmas las voces de los organismos internacionales, tanto en la fijación de una agenda cuanto en la formulación de caminos para la superación de los problemas. Tiramonti (2001), por ejemplo, cuestiona que esas propuestas incluyan criterios –como los de los organismos internacionales dedicados a la educación– que tratan de compatibilizar las posturas de los bancos con las necesidades políticas de los gobiernos, la preservación del orden social y la integración internacional de los países de la región. El ejemplo más acabado de dicha corriente es, para la autora, el de CEPAL/UNESCO ya mencionado: “La educación, eje de la transformación productiva con equidad”.

Por su parte, Hillert (1999) señala que “en la literatura educacional de los últimos años están en debate las conceptualizaciones acerca de la igualdad y la equidad”. En nuestra región, en particular, desde que la CEPAL propusiera “La educación, eje de la transformación productiva con equidad” como “tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ‘90” y emitiera luego en 1992 dicho documento, que avanza en aplicar el término equidad a la educación, se pone en tensión la noción de “ciudadanía”, o igualdad ciudadana, con la de “competitividad”, y a la “equidad” misma con el “desempeño”.

Por su parte, contraponiendo igualdad y equidad, Saviani (1999) señala que igualdad es “la dignidad humana como propiedad imborrable e inalienable que caracteriza por igual a todos y a cada uno de los individuos que integran el género humano”. Y observa el peligro de la arbitrariedad en la aplicación del principio de equidad, frente a la esencialidad del concepto de igualdad. Sin embargo, para el autor, sería posible postular la igualdad en dignidad, la igualdad de potencialidades de despliegue humano, como esencia histórico-social entre los hombres y, al mismo tiempo, establecer criterios convencionales y justos de distribución de bienes escasos. Cuando es injusto distribuir de modo igualitario y es imposible distribuir sólo de acuerdo a la necesidad, se hace necesario establecer criterios de equidad para favorecer a quienes tienen menos, provocando situaciones de discriminación positiva. También cuestiona la propuesta de CEPAL, expresada en el mencionado documento, valorando las medidas redistributivas concretas que plantea,

pero considerando insuficientes las medidas pedagógicas y sociales propuestas para impulsar la equidad en educación, en las que predomina el acento puesto sobre la competitividad y el desempeño.

También hay debate entre los diversos autores acerca del momento histórico en que surgen, el rol que desempeñan y la dirección que asumen las políticas de equidad. Jacinto y Caillods (2001), en un estudio sobre el desempeño de los programas de equidad en el medio rural latinoamericano, señalan que dichas políticas constituyen una resolución de corta duración resultante de la necesidad de tener políticas compensatorias "para aliviar los costos sociales del ajuste estructural". En las conclusiones de su trabajo, las autoras reiteran la caracterización de que la "discriminación positiva constituye un intento de respuesta ante las inequidades de acceso, permanencia y logros en el sistema educativo", pero, a la vez, cuestionan el carácter compensatorio de las mismas, señalando incluso el sesgo etnocéntrico que el término puede implicar. Sin embargo, pese a los cuestionamientos, reconocen que este tipo de acciones se dirigen tanto a la necesidad de atender la desigualdad social y educativa cuanto a la diversidad cultural. Distinta es la posición ya mencionada de Aguerrondo (op. cit.), quien reconoce su vigencia en un diagnóstico de mediano plazo, centrado en el funcionamiento segmentado y diferenciado de los sistemas educativos. Si en el caso de Jacinto y Caillods las políticas de equidad aparecen ligadas a un único condicionante directo, "el ajuste estructural", en el de Aguerrondo cumplirían un rol reparatorio de desigualdades que, si bien profundizadas en el marco del ajuste, son preexistentes y de larga duración. Indudablemente, el hecho de remontar la génesis de estas políticas a un momento de reparación del ajuste o considerarlas alternativas a un proceso de cambio social, plantea diferentes grados de legitimidad y aceptación ante comunidades educativas y actores sociales sensibilizados por los problemas de la desigualdad y la reestructuración social.

Para S. Vior y colaboradores (1999), por su parte, en una ambiciosa investigación sobre el Estado y la educación en las provincias argentinas, dirigida al análisis de la situación de la educación primaria argentina ante las transformaciones de los años '90, el diseño de políticas nuevas "en sintonía con las propuestas de los organismos internacionales de financiamiento, no sólo establece un proyecto dependiente sino que, además, tiene varios efectos pedagógicos sobre los destinatarios: la atribución de

carácter original a medidas concebidas en otros contextos, la considera como autores de quienes, en realidad, son meros importadores y, finalmente, la resignada aceptación de las transformaciones introducidas en tanto son mostradas como 'la solución' que, además, cuenta con respaldo internacional". Para la autora, el nuevo proyecto educacional se identifica con los sectores políticos de derecha, postulando una continuidad con las propuestas de la Revolución Argentina (1966-1973) y el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), cuyas características institucionales centrales serían el desplazamiento de poder desde el legislativo hacia el ejecutivo, de las provincias hacia el Poder Ejecutivo nacional, el reemplazo de organismos colegiados por órganos unipersonales de gobierno, del Estado Educador al Estado Subsidiario y de las concepciones democratizadoras a las de la Nueva Derecha.

Por ser la educación el servicio público más extenso de los que se prestan en el país, los docentes como profesión y organización gremial constituyen un factor de poder y de construcción de opinión pública que no puede ser dejado de lado en este análisis. Un análisis de cinco años de reforma educativa en la Provincia de Buenos Aires, efectuada por un gremio docente de dicha jurisdicción, señala como punto de partida que el objetivo del gobierno nacional y provincial, asumiendo la ideología neoliberal y sometiéndose en consecuencia a los dictados políticos elaborados para Latinoamérica por los organismos de crédito internacional, "intenta desestructurar el sistema educativo nacional (...) a través de una reforma educativa, sin consenso ni participación" (SUTEBA, 1999).

En síntesis, analizando las consecuencias de casi una década de implementación de ese tipo de políticas, sus detractores coinciden en el hecho de que las transformaciones de los años '90 han implicado la pérdida de la ilusión emancipadora fijada en el proceso educativo y que han destruido procesos de subjetividad igualitaria, desplazando la construcción de sujetos de la condición de asistidos a la de tutelados (Tiramonti, 2001). Así, en estas formulaciones los efectos dominantes de las políticas implementadas, a saber, el incremento en la cobertura de los sistemas, desarrollo de los primeros esfuerzos dirigidos a tener información sobre el nivel de calidad de los sistemas, la aplicación de políticas compensatorias y la misma transformación curricular, son evaluadas como respuestas que no interrogan a la educación por otros conflictos

sociales. La desazón resulta así fácilmente explicable cuando los resultados son cuestionados desde su insuficiencia para responder demandas a las que no pretendían dar respuesta.

#### 4. El concepto de educabilidad

El concepto de educabilidad puede tender un puente con el de necesidades básicas de aprendizaje, formulado inicialmente en un seminario realizado en Chile en 1992, como seguimiento de las actividades de Jom Tien de 1990. En su formulación en dicha Conferencia, la Declaración emitida señala que "satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje exige algo más que una renovación del compromiso con la educación básica en su estado actual. Lo que se requiere es una visión ampliada que vaya más allá de los recursos actuales, las estructuras institucionales, los planes de estudio y los sistemas tradicionales de instrucción, tomando como base lo mejor de las prácticas en uso". Dicha visión comprende diversos principios, y entre los de nuestro interés, deben consignarse:

- universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad;
- ampliar los medios y alcances de la educación básica;
- mejorar el ambiente para el aprendizaje.

Las NBA están presentes en los sujetos desde el nacimiento y durante toda su vida y deben entenderse como piso de nuevos aprendizajes para el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo económico, político, social y cultural.

"Las NBA abarcan tanto las herramientas esenciales para que ello ocurra (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) cuanto sus contenidos básicos (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentales y conti -

nuar aprendiendo. La amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo".

Puede plantearse, como hipótesis, que la noción de necesidades básicas de aprendizaje, en tanto concepto, sienta algunas bases para tender un puente a la cuestión de la educabilidad, pues introduce problemas de oferta bajo la forma de fomentar el acceso a la educación y promover la equidad, pero también de demanda, implícitos en aspectos propios de los alumnos referidos a la equidad. El concepto de educabilidad tiende a dar cuenta de las condiciones que deben estar garantizadas cuando los estudiantes acceden al sistema educativo. En Jacinto y Caillods (op. cit.), la educabilidad se vincula con el desarrollo de condiciones cognitivas básicas y referidas a la socialización primaria. En otros casos, Tedesco (1998) propone un planteo más integrador referido a las condiciones en que acceden a las escuelas y que van mucho más allá del desarrollo de dichas condiciones. Para Manuel Bello (2001), "el concepto moderno de educabilidad alude al grado o nivel de desarrollo en cada individuo de características biológicas y personales que afectan su capacidad para beneficiarse en mayor o menor medida de las oportunidades de aprendizaje que le brinda la escuela. Se trata de factores modificables en la población a través de políticas sociales y superables en cada persona a través de estrategias compensatorias y de rehabilitación".

Según Tedesco (op. cit.), la educabilidad se refiere al:

- desarrollo cognitivo básico que se produce en los primeros años de vida y está vinculado a una sana estimulación afectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas, y a
- la socialización primaria mediante la cual los niños adquieren los elementos éticos y las actitudes que les permiten incorporarse a una institución especializada distinta de la familia, como es la escuela.

En un texto ya citado (Tedesco, 2000) el autor señala que "las condiciones materiales de vida de los alumnos son un factor fundamental del éxito educativo. Todas las mediciones sobre logros de aprendizaje y sobre desempeño educativo coinciden en señalar que los resultados están asociados al status social y al nivel de ingresos de las familias. Pero estas medi -

ciones también indican otro fenómeno menos obvio que el anterior: por debajo de la línea de subsistencia, los cambios institucionales o pedagógicos tienen un impacto muy poco significativo en los resultados escolares (...). El concepto de educabilidad no se refiere a factores hereditarios de carácter biológico o genético, inmodificables por medio de políticas sociales. La educabilidad se refiere, en cambio, a dos tipos de factores distintos: (a) un desarrollo cognitivo básico, que se produce en los primeros años de vida y está vinculado a una sana estimulación afectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas, y (b) una socialización primaria mediante la cual los niños adquieren los rudimentos de un marco básico que les permita incorporarse a una institución especializada distinta de la familia, como la escuela".

Por su parte, como el contexto social ha cambiado generando la aparición de nuevas desigualdades, según el mismo autor, éstas generan problemas de educabilidad distintos de los tradicionales: "Aquí no estaríamos frente a deterioros orgánicos irreversibles desde el punto de vista del desarrollo cognitivo, sino frente a problemas de tipo sociológico y antropológico ligados a la ruptura de los códigos básicos de comportamientos sociales". Esa caracterización demanda un doble haz de intervenciones: unas dirigidas a generar políticas sociales, y otras dirigidas a generar condiciones intra sistema educativo, que no son autónomas de las anteriores. Por ello, señala: "en estas circunstancias, el objetivo de mejorar la equidad a través de la educación no depende sólo de cambios en la oferta pedagógica. La equidad es un fenómeno sistémico y, por lo tanto, sin modificaciones sustanciales en los patrones de distribución del ingreso será muy difícil avanzar en los logros educativos que permitan a la población tener acceso a niveles de educación adecuados para su incorporación productiva a la sociedad".

El concepto de educabilidad retoma así la compleja cuestión centrada en el debate sobre la relación existente entre condiciones de acceso de los sujetos y trayectorias escolares; al colocarlo en una perspectiva dinámica, supera el debate del sentido común, lo separa del economicismo reproductivista y lo desbiologiza, sin desconocer ni desdibujar los componentes de carácter orgánico que inciden en las condiciones de educación de los chicos aunque sin limitar la explicación de las diversas trayectorias a esa dimensión. En realidad, su mérito es que así planteado abre una agenda de futuras investigaciones y de diseño de políticas. Su formulación, en términos de disposi-

ción dinámica y no de condición fija, alienta a pensar estrategias dirigidas a procesos acumulativos que permitan incrementar la dotación de recursos que hacen a una persona "educable". Cabe preguntarse, sin embargo, si se trata de un atributo de los individuos o de los grupos, y en este sentido sería deseable pensar puentes y formas de operacionalización y medición del concepto a ambos niveles de agregación.

Un nuevo concepto que aparece en la literatura, emparentado con el de educabilidad, es el de resiliencia, definida "como una capacidad humana que permite hacer frente a las adversidades de la vida, superarlas e incluso ser transformados por ellas" (Bello, 2001). Dicha definición se encuentra en el contexto de un proyecto de promoción de la resiliencia en los niños del Ande peruano, a partir de un modelo que considera cinco variables: autoestima, creatividad, autonomía, humor e identidad cultural. En Argentina, aplicada a políticas de salud y bienestar, es definida como "aquella capacidad universal que nos permite minimizar o sobreponernos a los efectos nocivos de la adversidad" (Cormillot, 2001).

Vanistendael (1996), de la Oficina Internacional Católica de la Infancia (BICE), define a la resiliencia como la capacidad de una persona o de un sistema social de vivir bien, de desarrollarse positivamente y de manera socialmente aceptable a pesar de las condiciones de vida difíciles. Más simplificada, puede considerarse como la capacidad para hacer las cosas bien en circunstancias adversas. El concepto se conforma con dos componentes: la resiliencia frente a la destrucción, esto es, la capacidad para proteger la propia integridad bajo presión, y, más allá de ésta, la capacidad para construir un conductivismo vital positivo pese a circunstancias difíciles.

Para Cardarelli y Rosenfeld (2000), en un estudio realizado sobre los efectos de las políticas sociales, resiliencia se define como la capacidad de recobrar y mantener conductas adaptativas luego de atravesar situaciones de daño. En este contexto, "la pregunta clave que se hace este concepto asumido por las ciencias de la salud y, en general, aplicado a niños y jóvenes, es por qué, en condiciones similares de estrés, dolor y pobreza, algunos de ellos logran superar la situación y tener una vida positiva, mientras que otros no lo logran. Desde hace algunos años, a fin de responder a esta pregunta se intenta sistematizar, a modo de un listado, los factores protectores individuales y ambientales para desarrollar las modalidades e

instrumentos de intervención preventivos que trabajen sobre estos factores. De esta manera, se abre un abanico de debilidades y fortalezas individuales y comunitarias que merecerían 'tratamientos' específicos para 'pobrezas específicas', sin cuestionar en absoluto los contextos socioeconómicos, base de estos escenarios de vulnerabilidades".

Podría tal vez considerarse a la resiliencia como un tipo especial de educabilidad en condiciones de alta privación. En ese sentido, será necesario retomar el concepto en relación con el desarrollo de las diversas trayectorias de los niños en las escuelas así como el destino desigual que ellos tienen, bajo condicionantes sociales, institucionales y pedagógicos que determinan las constelaciones que inciden sobre sus logros. En realidad, la pregunta surge en todos los especialistas que trabajan con sectores pobres y empobrecidos, especialmente en el sector docente, cuando se observa cómo, en similares contextos de restricción, algunos sujetos logran sobreponerse a esas condiciones y otros no pueden superarlas (Feijó, 1985).

## 5. Cohesión social

Distingue al nuevo modelo de organización social la pérdida de algunos atributos que caracterizaron a la estructura social que definimos como "histórica", pese a la existencia de inequidades y desigualdades que la misma también tuvo: nos referimos al desdibujamiento de un modelo de cohesión e integración social, fundado sobre diversos niveles de acceso a bienes materiales y a una ciudadanía de carácter universal. Los cambios que se produjeron en el contexto actual –la reestructuración económica, las transformaciones en el rol del Estado, los niveles crecientes de desempleo y pobreza de la población–, así como la aparición de nuevos problemas sociales, han generado un nuevo clima social que se expresa en comportamientos como la apatía ciudadana, la frustración, el desánimo y la desesperanza, todos ellos factores que contribuyen a debilitar la trama social. En el caso argentino, es especialmente relevante señalar el efecto que han tenido los procesos de alternancia cívico-militar, expresados en la recurrencia a los golpes militares, especialmente el régimen de Terrorismo de Estado que se extendió desde 1976 a 1983. Durante este período, la enajenación de los derechos políticos y civiles de la ciudadanía, la aparición de formas delictivas del Estado como

el secuestro, las desapariciones de personas y los asesinatos, generaron el surgimiento de actitudes de autopreservación cuyos efectos parecen todavía tener eco en los comportamientos de algunos segmentos de la ciudadanía. La transición democrática producida en el año 1983, activamente acompañada por el conjunto de la población, se tradujo posteriormente en escepticismo frente a los resultados económicos concomitantes con la fase de consolidación. Así como en otros países de la región, la salida del autoritarismo no se tradujo en procesos de consolidación democrática sino en el surgimiento de un régimen de baja calidad institucional, en línea con lo que Guillermo O'Donnell denominó "democracias delegativas y de baja intensidad" (O'Donnell, 1993), el surgimiento de culturas individualistas, el debilitamiento de la trama social, el escepticismo en la política y el surgimiento de actitudes discriminatorias y xenófobas forman parte hoy del estado de ánimo de amplios sectores de la población. No obstante lo señalado, no podría omitirse el sacudimiento a esa "falta de participación" producida durante los acontecimientos del 20 de diciembre de 2001 y que terminaran con el gobierno de la Alianza. Un renovado espíritu de movilización impregnó a ciertos sectores –principalmente de la clase media– algunos con prácticas de movilización que datan de años atrás pero otros recientemente incorporados a la escena. En este contexto, una educación orientada al fortalecimiento de la ciudadanía, en marcos de tolerancia y convivencia, vuelve a cobrar un rol fundante en un proceso de reestructuración social superador de las condiciones del presente.

Señala CEPAL (2000) que la pérdida de cohesión social es un problema intrínseco de los procesos de modernización. Dicha pérdida se ve acentuada por la fuerza de la globalización, la debilidad de la participación política, la secularización intensa y los efectos de la Tercera Revolución Industrial, profundizando la brecha entre incluidos y excluidos. Esos factores, que afectan por igual aunque de distinta manera a ambos grupos, requieren "la recuperación del espacio de lo público como lugar de encuentro en que se ejerce la mayor igualdad simbólica, de la que forma parte el aprendizaje en la diferencia (que) deberá ser básica para romper las exclusiones de arriba hacia abajo". Es obvio que la escuela como espacio público por definición y primer ámbito de socialización habrá de desempeñar un rol clave en la promoción de nuevos procesos de incorporación ciudadana, promoviendo la organización de agendas sociales dirigidas a combatir la pobreza y a atenuar la desigualdad. Pero la creación de mayores niveles de cohesión debe dirigir-

se también a erradicar las desigualdades de género, étnicas y culturales, objetivo al cual la institución escolar puede aportar enormes contribuciones.

Hay un debate en el caso argentino alrededor de la incidencia de la exclusión. Por un lado, la actual puede considerarse una sociedad excluyente si se la analiza en relación con los niveles de integración del pasado; por el otro, si se la compara con otras sociedades de la región, resulta claro que el escenario de desigualdad y pobreza creciente no es todavía uno de exclusión en sentido pleno. Igualmente, si se tienen en cuenta los niveles de pobreza, habría un núcleo duro de pobres en situación de exclusión. Sin embargo, depende de la forma en que se operacionalice el concepto exclusión para alcanzar una medición adecuada del mismo. Desde el punto de vista de los comportamientos, aun de los más pobres, se registra un esfuerzo cotidiano dirigido hacia la incorporación a la ciudadanía. Traccionan hacia la integración diversos factores que, como sociedad de integración temprana, Argentina comparte con los países del Cono Sur; en nuestro caso, centralmente, la autopercepción que la mayor parte de la población tiene todavía de sí mismos como sujetos de ciudadanía, pese a los niveles de privación material con que se desarrolla su vida. El registro de una condición de sujetos "con derecho a tener derechos" según la formulación de H. Arendt, se expresa en un exasperado esfuerzo de integración ciudadana (Feijóo, 2001). Crecientes niveles de lo que CEPAL (2000) denomina "igualdad simbólica" siguen presentes y constituyen un capital social y humano sobre el cual la escuela debe centrar sus esfuerzos para consolidarlo, ya que, como señala el documento mencionado, "la mayor equidad en la educación, en el acceso a la información y el conocimiento, en la capacidad de comunicar mensajes a distancia y en el poder de influir en las decisiones tiene efectos positivos sobre la igualdad material en el futuro (equidad en cuanto a ingresos, productividad, movilidad social)".

Equidad, igualdad, educabilidad y cohesión social debieran ser los pilares conceptuales sobre los cuales discutir el rol de nuestro sistema educativo en un contexto de crisis, donde la reestructuración y desestructuración social interpelan con fuerza inusitada al sistema educativo y, a su vez, el sistema educativo busca generar respuestas que hagan frente a esa demanda, que en general supera la propia dimensión que le incumbe. En el próximo capítulo intentaremos dar cuenta a nivel local del marco político, económico, social y educativo en el que se inserta esta problemática.

## 2. El contexto

No resulta fácil definir el contexto de la década de los años '90, dado su carácter de momento transicional entre un mundo que acaba y un mundo que nace, en el que la simbiosis y yuxtaposición entre lo nuevo y lo viejo se perciben más en clave de un orden que desaparece que en la prospectiva del nuevo que se configura. Como en las grandes transformaciones históricas, hay componentes de toda índole –culturales, políticos, sociales, económicos, demográficos– y, especialmente en esta transición, un fundamental componente tecnológico que configura un nuevo mundo dando nacimiento a la era de la información. Por la relevancia que adquiere este componente, algunos autores dicen que no se trata de un cambio o una transformación más, sino que constituye el fin de una era civilizatoria, sin que, por lo dicho más arriba, pueda configurarse adecuadamente el carácter de la época que se inicia. Por supuesto, este escenario genera presiones sobre el escenario educativo, habida cuenta del rol clave que a éste le corresponde en la distribución de conocimientos en esta nueva etapa que adiciona, a su acción democratizadora, el compromiso de estar al día en la distribución de conocimientos pertinentes y significativos. Este aspecto, combinado con tendencias sociales y económicas propias de la región –como su posicionamiento periférico en el nuevo mundo en que la principal mercancía es el conocimiento, el incremento de la desigualdad y la fragilidad social de sus sistemas políticos y el surgimiento de estructuras sociales duales y excluyentes–, plantea desafíos sobre la educación en tanto el contexto en que se coloca puede ser de inversión de la orientación del proceso de cambio deseado. Si Carlos Fuentes (1997) proponía hace años estrategias para caminar hacia un progreso incluyente, hoy pareceríamos más bien caminar hacia un futuro de progreso excluyente.

Pese a su unidad, la realidad regional no puede tratarse como un conjunto indiferenciado y las especificidades nacionales deben ser tenidas en cuenta en el contexto mencionado en tanto las soluciones futuras, por innovadoras que sean, no pueden sustraerse de las marcas del pasado propias de cada sociedad. Para los países de temprano desarrollo del Cono Sur de la región, entre los que se incluye Argentina, el desafío es más fuerte debido a que necesita encontrar caminos que la coloquen nuevamente en la senda del

viejo 'progreso incluyente' que marcó la realidad, de manera especial al desarrollar una cosmovisión y un imaginario de varias generaciones de argentinos centrado en la percepción de pertenecer a una sociedad de fronteras lábiles y permeables. De no asumirse ese desafío, se corre el riesgo de colocar la utopía en el pasado, actitud que puede contribuir a desactivar los esfuerzos para el cambio y centrar la esperanza de salida de la crisis en un retorno al pasado o en una salida a otros espacios geográficos. En fin, dicho a la manera de Albert Hirschman (1970), se necesita recuperar un camino de voz y de acción más que uno de salida. En los siguientes puntos daremos cuenta del contexto macroestructural en que se desarrollan las transformaciones educativas, y para ello pasaremos revista a las diferentes dimensiones que componen su marco de desarrollo.

## 1. Estado, nación y ciudadanía

Argentina es un país federal integrado por 24 estados provinciales cuyo proceso de unificación nacional se produjo en la segunda mitad del siglo XIX. En el marco del proceso de formación histórica del Estado Argentino, las autoridades provinciales que lo precedieron delegaron en el poder central de la Nación algunas competencias, como la capacidad de emitir moneda, las relaciones exteriores, la aduana y el sostenimiento de un ejército nacional, y preservaron para sí de manera explícita otras como la atención de la educación primaria. El artículo 5º de la Constitución Nacional establece la obligación de los estados provinciales de "dictar para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria", condiciones bajo las cuales el gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. Sin embargo, pese a la claridad de las competencias preservadas por las provincias y las delegadas en la Nación, el diseño de una estructura federal no fue ni es aún hoy sencillo. En la práctica, se tradujo en una arquitectura institucional que, tanto en el nivel central cuanto en los estados provinciales, generó un modelo caracterizado por las superposiciones, avances y duplicaciones que con frecuencia oscurecieron la claridad normativa del cuerpo constitucional y fueron resultado de pujas regionales y sectoriales, relacionadas con intereses diversos y con hege-

monías que se fundaron en los niveles desiguales de desarrollo alcanzado por las provincias vis a vis el Estado nacional. El caso de la educación ha sido uno de ellos y el oscurecimiento progresivo del modelo de división del trabajo establecida constitucionalmente entre el nivel federal y el provincial, iniciado en los años '80 del siglo XIX, sólo comenzó a tener vías de resolución a fines del siglo XX. Sin embargo, pese a ese borramiento de los mandatos constitucionales o a causa del mismo, la acción educativa del gobierno nacional y de los provinciales se tradujo en un temprano proceso de extensión de la enseñanza básica, cuya expansión permitió la rápida disminución del analfabetismo y la incorporación a la ciudadanía (Braslavsky y Krawczik, 1988). A su vez, la idea de que la ciudadanía constituye una identidad habilitadora del acceso a derechos fue fuertemente instalada desde las políticas públicas de mediados del siglo XX, ligándose estrechamente con la percepción de la existencia de un contrato social con un Estado que debía funcionar como garante del acceso a derechos. Aunque sus probabilidades de satisfacerlos adecuadamente están hoy fuertemente erosionadas tanto por el cambio de paradigmas cuanto por la persistente crisis fiscal del Estado, la ciudadanía aún sigue demandando por ellos. Si bien esta relación no se traduce mecánicamente en el mejoramiento concreto de las condiciones de vida, constituye un factor de cohesión importante en momentos en que la desestructuración social podría generar tendencias centrifugas. Traducidos esos efectos de largo plazo a los indicadores sociales y económicos, todavía se perciben hoy –pese a la crisis– los resultados de estos procesos acumulados en los perfiles de capital humano de la población.

## 2. Un perfil humano y territorial

La reciente publicación del Informe de Desarrollo Humano 2000, el PNUD, puede brindar en unos pocos datos una caracterización global del lugar que Argentina ocupa en la materia entre las diversas naciones del mundo. Efectivamente, el hecho de encabezar el ranking de los países latinoamericanos con un honroso lugar 34 y su condición de integrar el contingente de los países de alto desarrollo, da la pauta del proceso histórico que la condujo a ese lugar, de las contradicciones que caracterizan los niveles de vida de la población y de las esperanzas todavía insatisfechas. Como es sabido, los indicadores que se tienen en cuenta para el cálculo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) son la

esperanza de vida al nacer en años; la tasa de alfabetización de adultos (porcentaje de población de 15 años y más) y la tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria. Esos datos muestran, para el año 1999, que la posibilidad de llevar una vida larga y saludable asciende a 74,2 años, la tasa de alfabetización a 96,7% y la de matriculación combinada a 83,0%. Por otra parte, para el mismo año, su PBI per cápita en dólares (PPA de EEUU) alcanza a los 12.277. Argentina presenta así el más alto nivel de PBI per cápita y la mayor tasa de matriculación primaria, secundaria y terciaria en relación con países comparables de América Latina, como Uruguay y Chile, si bien Uruguay la supera en términos de tasa de alfabetización de adultos. Por otra parte, para el país, el índice de desarrollo humano ha crecido en forma sostenida en los últimos veinticinco años. En relación con el Índice de Desarrollo de Género (IDG), ocupa un lugar más avanzado que el que ocupa en el IDH –el puesto 33–, lo que evidencia una distribución más equitativa entre los sexos, alcanzando el valor de 0,833. Tal como sucede en todo el mundo, la esperanza de vida al nacer es más alta para las mujeres, la tasa de alfabetización de la población adulta es para ellas un centésimo inferior a la de los hombres mientras que la de matriculación combinada es 6 puntos porcentuales más alta para las mujeres. Sin embargo, en términos de la estimación del ingreso por trabajo remunerado, las diferencias son profundas, ya que el estimado para las mujeres alcanza a 6.319 dólares y el de los hombres a 18.467, diferenciales de ingresos aún presentes en un país como Noruega, que encabeza el ranking de los países tanto en términos de IDH como de IDG (PNUD, 2001).

En relación con otros países de la región, Argentina cuenta con significativas ventajas comparativas para profundizar su proceso de desarrollo humano. En el plano demográfico es conocida su baja tasa de natalidad, la cual, combinada con tasas de escolarización cercanas al 100% en la enseñanza básica, permitirán orientar su esfuerzo al mejoramiento de la calidad y la eficiencia del sistema y concentrarse en el mejoramiento del proceso educativo de los más pobres. En el plano cultural y de valores, su población ha sido tempranamente modernizada y no se producen situaciones de alta conflictividad por motivos regionales, étnicos o culturales. Sin embargo, el clima imperante entre sus habitantes es malo, reina el escepticismo, la desconfianza, se registran niveles crecientes de violencia, crece la pobreza y las condiciones de vida de la población difieren notablemente de lo que se podría esperar dada su colocación en el IDH. Los problemas de una inequitativa distribución del ingreso, traducidos en su concentración en pocas manos y los crecientes niveles de

pobreza de la población, constituyen un aspecto clave del actual malestar. Los datos agregados del índice, en realidad, condensan una situación social difícil de describir vía los promedios, ya que la situación predominante en Argentina combina elevadísimos niveles de bienestar para sectores muy reducidos de la población y situaciones de intensas carencias para las mayorías, que habitan los alrededores de la metrópolis de Buenos Aires y las provincias del interior. Por poner un solo ejemplo de la incidencia de los niveles de pobreza, basta decir que en la provincia de Formosa, ubicada en la región del Noroeste, más del 70% de la población vive en la indigencia.

Argentina es un país cuya extensión alcanza a los 2.780.400 km<sup>2</sup> y cuya población se concentra de manera desigual, básicamente en la región metropolitana de Buenos Aires, en una franja costera de alrededor de 200 km de longitud sobre el Río de la Plata. En las ciudades principales del interior, algunas de las cuales son, a su vez, capitales de las respectivas provincias, cuenta con una dispersa e intensamente pobre población rural. La característica que define la ocupación del espacio es la de los fuertes desequilibrios. Con una población de 36.027.041 habitantes según la información provisional del Censo 2001, su densidad de población reportada por el Censo 1991 alcanzaba a 11,7 habitantes por km<sup>2</sup> para el total del país, estando la misma fuertemente diferenciada por región y alcanzando desde una densidad de 14.827 habitantes por km<sup>2</sup> para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 0,7 habitantes por km<sup>2</sup> para la de la provincia patagónica de Santa Cruz. Para el 2001, la densidad total del país es de 13 habitantes por km<sup>2</sup> y de 0,8 para la Provincia de Santa Cruz. En esta configuración operaron fundamentalmente dos tipos de causas: en algunas regiones, una historia de baja densidad de ocupación territorial, ligada, entre otras, con condiciones de carácter geográfico y económico desfavorables, y entre las segundas, la importancia que tuvo el proceso interno de migración rural-urbana o urbana-urbana, como resultado del atractivo ofrecido por las mejores condiciones de vida que prometían las ciudades más desarrolladas y de mayor tamaño. Si bien este segundo proceso migratorio –cuya fase más importante tuvo lugar hasta los años ‘70– ha cesado, el patrón actual de ocupación del espacio es todavía tributario de dichos procesos. Para el año 1999, según el Informe Desarrollo Humano mencionado, el 87,2% de la población era urbana. Para el objetivo de este trabajo conviene consignar que, tanto la baja densidad poblacional cuanto los patrones desequilibrados de ocupación del espacio nacional, constituyen problemas importantes en relación con la distribución

de servicios colectivos, como en el caso de la educación, cuya satisfacción debe ser garantizada por el Estado y quien desempeña un rol principal en la provisión de la misma, tanto desde el punto de vista de las prescripciones constitucionales cuanto desde las demandas de la población.

Desde el punto de vista de la distribución de la población por sexo, el índice de masculinidad para el total del país es de 95,6%, alcanzando su valor más bajo de 82,9% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el más alto de 112,6 en la austral provincia de Tierra del Fuego. Si en el promedio nacional pesan aspectos como la conocida mayor esperanza de vida de las mujeres, en la distribución regional del índice de masculinidad predominan los ligados con comportamientos dinámicos de la población, como la propensión de los varones a migrar a lugares desfavorables que se consideran con potencialidad de desarrollo (PNUD, 2000).

Como resultado de su temprano proceso de modernización, urbanización e industrialización, así como de la extensión de la enseñanza básica, ha superado ya la fase de la transición demográfica. Por lo tanto, la estructura de edades de su población se caracteriza por un peso creciente de los grupos de edades más avanzadas. Obviamente, a nivel de los comportamientos de grupos sociales específicos, estas tasas tienen comportamientos altamente disímiles. Para los más pobres, según lo ha descrito Susana Torrado (1992), el modelo de organización de la vida cotidiana se centra en el que ella ha denominado "vivir apurado para morir joven" y las causas que afectan estos comportamientos se ligan con factores determinados por problemas socioeconómicos, falta de acceso a servicios, ausencia de oportunidades de organizar un proyecto de vida y, más recientemente, factores culturales que ocasionan comportamientos como el suicidio juvenil. Se ha informado recientemente que en la localidad de General Las Heras de la Provincia de Santa Cruz, que tiene 8.382 habitantes, se produjeron en el último año 22 suicidios y varios intentos de suicidios de jóvenes en la franja de 14 a 32 años (Página 12, 2001).

Si bien los resultados provisionales del Censo 2001 se ubican por debajo de los valores que se consignan a continuación, las proyecciones de población total realizadas por CEPAL sobre una hipótesis media de fecundidad, para el año 2.000 alcanzaban a 37.032 millones de habitantes; 39.302 millones para el 2.005; 41.474 millones para el 2.010 y 43.498 millones para el 2.015 (CEPAL, 2000). Desde el punto de vista de la estructura etaria de la población, en la estimación

para el año 2.000, la proporción de población en el tramo entre 0 y 4 años de edad alcanza a un 9,44%; a 18,27% para el de 5 a 14 años; 17,97% para el de 15 a 24 años; 40,97% para el de 25 a 59 años y 13,32% para los de más de 59 años. El 'bono demográfico' que caracteriza a la Argentina se percibe mejor si se compara esta estructura etaria y los desafíos sociales que ella implica con los de otros países de la región que conservan todavía niveles de fecundidad más altos y, por lo tanto, mayores contingentes potenciales de niños en los tramos de edad de escolarización obligatoria<sup>2</sup>. En el caso argentino, en cambio, el desafío educativo se traslada a los grupos etarios más avanzados en el marco de propuestas productivas y tecnológicas que implican varios cambios de ocupación a lo largo de la vida laboral de las personas y la necesidad de proveer dicha oferta educativa a lo largo de todo el ciclo de vida de los ciudadanos.

Sin lugar a dudas, el área que concentra la mayor densidad de conflictividad es la metropolitana (AMBA), que agrupa a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los 25 partidos del conurbano bonaerense. Según los resultados del Censo 1991, habitan en ella 12.023.764 personas en franjas que la rodean de manera concéntrica, diferenciadas social y estadísticamente como cordones. A medida que aumenta la distancia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aumenta la privación y la conflictividad social. Adicionalmente, en el área metropolitana se han producido importantes transformaciones en la vida cotidiana, dando lugar a procesos de segregación espacial que rompen el principio histórico unificador de la vida barrial y la construcción de sociabilidades colectivas. R. Katzman (2001), en un reciente trabajo sobre el aislamiento social de los pobres urbanos, plantea el surgimiento de una nueva tipología integrada por barrios populares urbanos, barrios de migrantes recientes, barrios obreros tradicionales, barrios populares heterogéneos y guetos urbanos con formas de vida fuertemente diferenciadas. Por nuestra parte, en un reciente trabajo (Feijó, 2001), hemos señalado dos movimientos fundamentales sintetizados en la pérdida del principio de la homogeneidad interna de los barrios –en la medida en que los destinos colectivos son sustituidos por trayectorias individuales– y por la profundización de la heterogeneidad interbarrial, con la consecuencia de que las distancias sociales existentes entre barrios previamente parecidos se ha ahondado notablemente, también a partir de múltiples combinaciones de trayectorias grupales e individuales. La pertenencia a horizontes homogéneos de pobreza, en el contexto de brutales incrementos de la heterogeneidad, opera

2. Dicho "bono" es justamente su ventaja comparativa en términos de una situación demográfica caracterizada por el bajo crecimiento de los tramos de edades jóvenes y creciente peso de las edades avanzadas.

como un mecanismo que bloquea la percepción de horizontes de otros mundos posibles. Estos "posibles" son sustituidos por la percepción de la exhibición de la riqueza de quienes concentran el ingreso, sobre todo en interacciones esporádicas: el cruce o la venta callejera en el semáforo, el servicio doméstico, las escasas oportunidades de observar otros modos de vida. Se generan así condiciones para el surgimiento de culturas grupales, con el peligro de convertirse en verdaderas subculturas, incorporando el contenido implícito estigmatizador que el término tiene. En estos contextos de alta diferenciación, la escuela se redimensiona prácticamente como el único espacio de integración universal que queda en pie del viejo mundo del pasado, cuestión ya analizada en torno a la cohesión social y el rol de la escuela en el capítulo 1.

### 3. El escenario económico y social

Luego de haber iniciado a comienzos de los años '90 un proceso de reformas estructurales que incluyeron la lucha contra la inflación y la búsqueda de la estabilidad monetaria, el achicamiento de las estructuras del Estado –incluyendo el proceso de privatizaciones que retiraron al sector público de las actividades productivas y de los servicios, la apertura de los mercados a la competencia externa y el fin del modelo protegido–, Argentina puso fin a un largo período de inestabilidad económica (Beccaria, 2001). Ella había alcanzado su paroxismo a fines de los años '80, cuando el estallido de una crisis hiperinflacionaria que alcanzó niveles del 5.000% en el año 1989 marcó un punto de torsión en el sostenimiento de esas políticas. Los cambios producidos en materia de política económica, en la etapa de hegemonía del pensamiento neoliberal, contaron en gran medida con el apoyo de una población asustada de la experiencia de la hiperinflación, proceso que por la violencia espontánea con la que fue acompañada, se visualizó más como una ruptura del lazo social que como un fenómeno de carácter monetario o de orden económico. Con la caída de ese modelo económico, cayó también un modelo de organización de las relaciones sociales que tuvo como respaldo un rol activo del Estado en materia de diseño de políticas sociales, las cuales, de manera desigual, garantizaron durante décadas el bienestar de la población. Si bien hay controversias entre los estudiosos sobre si ese Estado pudo cabalmente ser considerado como de Bienestar comparado con los originales europeos, sin lugar a dudas, los cambios

producidos en las reglas del juego económico atentaron también contra la permanencia de ese modelo de Estado de Bienestar imperfecto.

El desempeño de la economía en el primer quinquenio de los años '90 estuvo caracterizado por un constante incremento del producto bruto. Este crecimiento, junto con el freno del proceso inflacionario, se tradujo en una relativa mejora de los niveles de vida de la población, en el marco de un contexto que comenzaba a mutar de manera profunda. El impacto de la crisis mexicana del Tequila en 1995 mostró que esa mejora relativa de la economía no podía mantenerse de manera sostenida. Así, la segunda mitad de los años '90 se caracterizó por la dificultad de mantener los niveles de crecimiento del producto y la profundización de tendencias económicas recesivas que se mantuvieron ocultas en la primera fase de aplicación del modelo, resultado de un crecimiento en base fundamentalmente a los ingresos de las divisas provenientes de las empresas que fueron privatizadas. La detención en el ritmo de crecimiento se ha convertido ahora en recesión, dado que hace sesenta meses que el comportamiento económico es nulo o negativo. Con información del estudio del Banco Mundial (2000), "Poor people in a rich country", el cuadro que se presenta a continuación permite una sumaria información de las transformaciones económicas que han tenido lugar en los últimos veinte años.

Cuadro 1.

Tendencias de largo plazo en pobreza, empleo, crecimiento e inflación (1980-1998)					
Año	Tasa de pobreza Buenos Aires	Desempleo (% fuerza de trabajo)	Inflación (% incremento)	Crecimiento real PBI (%)	PBI per cápita (1980=100)
1980	8,0	2,0	100,8	4,5	100,0
1985	16,0	6,1	672,2	-2,0	79,5
1988	33,1	6,3	343,0	-1,9	83,6
1989	38,1	7,6	3079,0	-6,9	73,3
1990	41,2	7,5	2314,0	-1,8	74,3
1991	26,4	6,5	171,7	10,5	82,2
1992	18,7	7,0	24,9	9,9	90,0
1993	16,9	9,6	10,6	5,7	94,3
1994	17,0	11,5	4,2	5,9	100,3
1995	22,6	17,5	3,4	-2,7	94,5
1996	25,5	17,2	0,2	5,5	97,6
1997	25,2	14,9	0,5	8,1	104,1
1998	24,9	12,8	0,9	4,0	108,4

Fuente: Banco Mundial, 2000.

Ese proceso económico fue acompañado por la profundización de una tendencia hacia la redistribución regresiva del ingreso que ha tenido un fuerte impacto en el escenario social que se describe a continuación.

Cuadro 2.

Distribución del ingreso (áreas urbanas) 1990-1998 (%)									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Coefficiente de Gini	0,46	0,46	0,45	0,46	0,46	0,47	0,48	0,48	0,49
20% superior	50,90	51,40	50,40	50,90	51,10	52,20	53,00	53,20	54,25
20% inferior	4,55	4,50	4,85	4,50	4,55	4,30	4,05	4,00	3,80
20% superior/ 20% inferior	11,19	11,42	10,39	11,31	11,23	12,14	13,09	13,30	14,28

Fuente: Banco Mundial, 2000.

Probablemente, la información que mejor describe esta situación es la que surge de comparar la proporción de ingresos que se concentra en cada decil con el número de personas que se sitúan en cada uno de ellos, de donde surge tanto la inequidad en términos distributivos en relación con el volumen de la población cuanto la concentración del ingreso en algunos grupos privilegiados.

Cuadro 3.

Hogares según escala de ingreso per cápita familiar mensual, 2001. Total de aglomerados urbanos.							
Decil	Hogares	Personas	% de personas	% del ingreso	Ingreso per cápita familiar mensual (en \$)		
					Mínimo	Máximo	Medio
1	580.310	3.119.923	15,6	2,1	2	57	35
2	580.416	2.806.584	14,0	4,1	57	93	75
3	580.151	2.272.704	11,3	4,8	93	125	108
4	580.114	2.036.161	10,2	5,7	125	163	143
5	580.595	1.955.700	9,8	7,0	163	200	185
6	580.084	1.760.886	8,8	8,0	200	260	232
7	580.327	1.706.890	8,5	9,9	260	338	298
8	580.005	1.564.219	7,8	11,9	338	455	92
9	580.262	1.483.480	7,4	16,3	455	700	565
10	579.898	1.328.670	6,6	30,4	700	10.000	1.242
Total	5.802.162	20.035.217	100,0	100,0	2	10.000	327

Nota: Los datos corresponden a la onda de Octubre.

Fuente: Elaboración sobre la base de EPH, INDEC. Gasto Público Consolidado, Gasto Público Social. Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Ministerio de Economía. Junio de 2002.

El escenario social que enmarca estas transformaciones se caracteriza por dos fenómenos centrales: el crecimiento de la desocupación y el incremento de la pobreza. La pobreza alcanzó su incidencia más alta en consonancia con el fenómeno hiperinflacionario de fines de los años '80, e inició desde ese pico un proceso de caída. Medida de punta a punta con los datos del cuadro 1, muestra sin embargo una tendencia creciente a punto de triplicar en 1998 la tasa de pobreza del año 1980. Con datos de la misma fuente, el cuadro 4 muestra la evolución de las tasas de pobreza, de pobreza extrema y la profundidad de la brecha de pobreza entre 1990 y 1998.

Cuadro 4.

Pobreza, extrema pobreza y brechas (solamente para áreas urbanas)				
Año	Proporción de pobreza	Extrema pobreza	Brecha de pobreza	Profundidad de la pobreza (FGT)
1990	41,4	11,3	16,4	8,8
1991	30,4	5,9	11,2	6,0
1992	24,1	4,4	7,8	3,7
1993	21,8	4,3	7,4	3,6
1994	21,6	3,7	7,2	3,4
1995	27,2	6,1	9,9	5,1
1996	30,0	7,3	11,3	6,0
1997	29,4	6,8	11,1	5,8
1998	29,4	7,1	11,2	5,9

Fuente: Banco Mundial, 2000.

Más allá del impacto de los indicadores cuantitativos, la característica más importante que produjeron estos fenómenos combinados –inestabilidad en el crecimiento, distribución regresiva del ingreso, aumento de la pobreza y del desempleo así como la precarización de la fuerza de trabajo– está constituida por la aparición de un nuevo modelo de estructura social en la que los rasgos integradores, cohesivos e incluyentes que caracterizaron históricamente la formación social argentina comienzan a desdibujarse, generándose una nueva estructura con rasgos duales y con una creciente tendencia hacia una dinámica exclusionaria. Este nuevo país comienza a generar nuevas formas de pobreza, las que, ni por su cantidad ni por su calidad, pueden compararse con los bolsones o grupos de población en tal situación conocidos hasta el momento. Así, en estos términos, el hecho más destacado es el de los cambios en la estructura del universo de la pobreza. Si en el año 1984 el impacto sobre la opinión pública fue descubrir que el 25% de la población era pobre por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) –incluyendo entre los indicadores que

lo determinaban el hacinamiento, el tipo de vivienda, las condiciones sanitarias de la misma, la asistencia escolar de menores de doce años y la capacidad de subsistencia-, con un desempeño en el que disminuyó la pobreza por NBI y aumentó la de ingresos, la actual se traduce técnicamente en indigencia y pobreza bajo línea y a ella debe agregarse la más novedosa rotación alrededor de la línea de pobreza, resultado de la vulnerabilidad que surge de los modelos de inserción en el mundo del trabajo y que afecta no sólo a los pobres históricos o estructurales sino, adicionalmente, a los sectores de capas bajas y medias (Minujin y López, 1993).

No se trata, como hasta mediados de los años '90, de "nueva pobreza". Es otra, cualitativamente distinta, que incluye a los sectores desocupados, con frecuencia en el marco de historias de larga duración, pero también a los ocupados, ya que el creciente desempleo empuja los salarios a la baja, e impacta sobre los no pobres en términos de una creciente vulnerabilidad social, resultado de la mencionada rotación alrededor de la línea, efecto de las transformaciones producidas en el mundo del trabajo: centralmente, los cambios en la legislación laboral de flexibilización y pérdida de estabilidad.

Las reacciones a estos nuevos escenarios se diferencian según el grupo social del que se trate, sus trayectorias personales, la pertenencia a cierto género y generación, las modalidades específicas con las que se desplazaron al universo de la pobreza y las dimensiones subjetivas e ideológicas con las que se explican a sí mismos estos procesos. El nivel educativo alcanzado, combinado con la edad, es un elemento clave para tener capacidad de respuesta frente a esas restricciones. Para todos los grupos, la orientación general de sus estrategias pasa por la demanda de integración y de lucha contra la exclusión, demandando de manera implícita el retorno a una sociedad más cohesiva. Esto hacen los más pobres que se organizan en piquetes de desocupados para realizar cortes de rutas nacionales, los trabajadores del sector público que protestan contra el ajuste, los nuevos pobres que se organizan en formas alternativas de producción y consumo para hacer frente a las restricciones monetarias, los microemprendedores sobre base comunitaria o personal y todos aquellos que salen al espacio público a demandar mejores condiciones de vida. Por supuesto, no todos resisten y es poco lo que sabemos de los que no lo hacen, más allá de datos como el mencionado del suicidio juvenil, el incremento del consumo de drogas y psicofármacos así como el incremento de la violencia urbana. Como herencia de la vieja sociedad,

queda presente en ellos la ya mencionada constitución de la identidad en términos de sujeto de derechos, entendiendo la ciudadanía y el acceso a las garantías que la misma implica –aun cuando esté negada en la práctica– a la manera ya mencionada de H. Arendt, como “derecho a tener derechos”.

Niños, adolescentes y adultos mayores constituyen sectores cuyas condiciones de vida son críticas. De hecho, la mayoría de los pobres son niños y la mayoría de los niños son pobres, habida cuenta de que en el tramo de edad de 0 a 18 años, la proporción de pobres alcanza al 50,6% del total del grupo. Para estos niños y adolescentes que viven en condiciones de alta privación y de extrema exposición, la única institución integradora es la escuela. Los jóvenes que no tienen proyectos de vida organizados o viables “están por ahí”, formando parte de la sociabilidad de sus grupos de pares; la tentación a la marginalidad y a formas incipientes de delincuencia son amenazas presentes, así como su creciente estigmatización social como peligrosos. Eva Giberti (1997) reúne varios trabajos que avanzan sobre los “territorios anties-téticos de la pobreza” y propone la creación de un paradigma de la carencia diseñado por chicos y chicas victimizados que inventan sus propios estilos de supervivencia frente a la situación de pobreza, desnutrición, deserción escolar, abandono familiar y prostitución. Una reciente denuncia de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires reveló que 60 adolescentes que iniciaron acciones judiciales por amenazas y apremios policiales terminaron muertos en supuestos enfrentamientos contra efectivos de esa fuerza (Clarín, 2001). La matanza de adolescentes en la zona norte del conurbano bonaerense prefigura la aparición de “escuadrones de la muerte” que amparan sus crímenes en su pertenencia a la institución policial.

Según un informe de SIEMPRO, N°3 (2001), en materia de salud, Argentina avanzó en el cumplimiento de las metas a favor de la infancia, logrando reducir la tasa de mortalidad infantil a menos de la meta fijada del 20 por mil, pasando de 25,6% a 19,1 por mil nacidos vivos entre 1990 y 1998. También logró reducir la mortalidad de menores de cinco años por debajo de la meta nacional del 23 por mil, pasando de 28,7 a 22,5 muertes cada mil nacidos vivos. Sin embargo, estos logros son modestos ya que las metas fijadas lo fueron bajo la expectativa de ser cumplidas hasta por los países menos desarrollados del mundo. Aun bajo ese contexto, deben destacarse ciertas particularidades: si bien la tasa de mortalidad de menores de 5 años descendió, lo hizo a merced de la disminución de los menores de 1 año,

mientras que la de 1 a 4 años, más fuertemente asociada con factores socio-ambientales, mostró una disminución menor y se mantuvo constante en los últimos cuatro años relevados por el estudio. En relación con la TMM5, entre los 16 países de la región, Argentina ocupaba el lugar 11. Casi la mitad de los menores de 18 años no tiene cobertura médica de obra social o prepaga y debe recurrir al hospital público para cubrir sus necesidades de salud. También el informe considera alarmante la tendencia creciente en la proporción de madres adolescentes, las que pasaron del 14,2% al 15,8% de partos registrados, que considera consecuencia de la inexistencia de una política activa de salud reproductiva para mejorar las condiciones de vida de la infancia y las perspectivas de esos niños y sus jóvenes padres.

En el caso de las mujeres pobres y adolescentes, el embarazo es uno de los problemas fundamentales. Su incidencia muestra el bajo grado de receptividad de la institución escolar para tratar con esos problemas, ya que, si bien ha terminado aceptando que las embarazadas concurren a las escuelas, no ha sido igualmente eficaz en lograr que las cuestiones de derechos reproductivos entren al curriculum escolar y al diseño de políticas para garantizar a las y los jóvenes los conocimientos necesarios para el ejercicio de una sexualidad que no esté dominada por el fatalismo biológico. Sin embargo, en el embarazo adolescente existe una multicausalidad de orden socioeconómico, cultural y psicológico, ya que algunos estudios han mostrado la búsqueda intencional del embarazo así como la formación temprana de parejas como mecanismo para huir de hogares en los que hay alcoholismo paterno, violencia familiar, condiciones de vida que favorecen la búsqueda de lazos afectivos y de pareja como manera de modificar una realidad que les resulta hostil. "La continuidad en la escuela no parece ser un proyecto para las adolescentes embarazadas de sectores más desprotegidos. Así surge de un relevamiento realizado por la Dirección de la Mujer del gobierno porteño: de un total de 600 chicas encuestadas este año en las salas de espera de la Maternidad Sardá y del Hospital Penna, sólo el 27 por ciento manifestó tener, como proyecto para el futuro, estudiar. El 42 por ciento expresó que se dedicará a cuidar al bebé, el 15 por ciento no tiene planes y el 13 piensa trabajar. Sólo el 16 por ciento tenía el secundario completo, el 29 por ciento no lo había terminado, el 47 por ciento la primaria completa y el 5 por ciento incompleta. De acuerdo con estadísticas de Unicef, la problemática del embarazo adolescente está lejos de resolverse en el país. Al contrario, viene en aumento. Entre 1991 y 1997

–últimos datos disponibles– la cantidad de niñas-madres creció un punto y medio en promedio: los nacimientos correspondientes a adolescentes pasaron de ser el 14,9 por ciento del total a ser el 16,4%. El incremento no fue parejo. Mientras en la Capital Federal fue de apenas algunas décimas (de 6,4 por ciento a 6,6%), en la provincia de Buenos Aires representó poco más de un punto (de 13,6 por ciento a 14,8%), en Tucumán 3 (de 13,4 por ciento a 16,8%), en Chaco 3,5 (de 19,9 por ciento a 23,5%) y en Santiago del Estero casi 5 (de 15,6 por ciento a 20%). (Página/12, 1999). También Climent, G. (2001), llega a conclusiones similares.

En relación con el empleo, según la EPH<sup>3</sup> de mayo del 2000, en los aglomerados urbanos que la misma cubre, la proporción de menores de 14 años que trabaja es inferior al 1%. Se considera sin embargo que este valor está afectado por el subregistro del trabajo infantil o el no reconocimiento social e individual de dicho carácter a las actividades que los niños realizan. De los jóvenes de 14 a 17 años, el 11,9% son activos, el 7,9% se encuentra ocupado y la tasa de desocupación llega al 33,7%. La tasa de actividad de los varones es más del doble que la de las mujeres (15,6% y 7,4% respectivamente) y también lo es la tasa de empleo (10,7% y 4,8%). Por su parte, la tasa de desocupación es más baja entre los varones que entre las mujeres (30,5% y 40,3% respectivamente). Casi la totalidad de su empleo es precario y está dentro del sector informal de la economía. Pero el problema más grave que plantea el trabajo adolescente es que no asisten a la escuela, reduciendo así sus posibilidades futuras de acceder a los mejores puestos de trabajo. El estudio muestra que entre los jóvenes activos ocupados y desocupados, el 72,4% no asiste a la escuela. Los más perjudicados son los desocupados, ya que sólo dos de cada diez concurren a la escuela (el 21,5%). Entre los ocupados, la tasa de asistencia aumenta a tres de cada diez (30,7%). Sin embargo, la situación más comprometida es la de los adolescentes que no trabajan ni estudian ya que se encuentran por afuera de los ámbitos de socialización más importantes.

Merecen especial mención en este contexto de pobreza los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en circunstancias especialmente difíciles. Según UNICEF, se trata de los niños y niñas de la calle, los niños y niñas trabajadores, los niños y niñas institucionalizados, los niños y niñas supuestamente “abandonados” o “sin hogar”, quienes son considerados como temporal o

3. Encuesta Permanente de Hogares.

definitivamente privados de derechos fundantes de su propia condición, esto es, del derecho a ser protegidos y provistos en sus necesidades por su propia familia y el derecho a que la escuela sea su principal actividad, además del juego y la recreación. La prostitución infantil es, de todos, el problema más grave (Giberti, op. cit.). Una reciente investigación de UNICEF realizada por Silvia Chejter (2001) muestra su existencia como un circuito organizado y de carácter estructural, no reducible a situaciones excepcionales y aisladas. Las modalidades de prostitución se fundan en situaciones de desamparo que crean condiciones para la prostitución y presunta protección de aquellos que los prostituyen, fundadas en relaciones de poder sexual, adulto y masculino. Dicho estudio muestra que tanto para varones cuanto para mujeres la edad de iniciación es entre los 12 a 16 años, e incluye desde circuitos de lujo hasta prostitución callejera, originados en muchos casos en situaciones familiares de violencia, maltrato o conflicto. Señalan, además, que los daños producidos en la constitución de su subjetividad impactan en la continuidad de la participación de las víctimas en el sistema educativo. Por otra parte, indican la insuficiencia de las respuestas estatales y la desconfianza de los adultos significativos y de los propios niños en las instituciones y actores estatales como la policía o el poder judicial. Difícil de cuantificar el problema, el estudio constituye un primer abordaje al problema de la explotación sexual infantil en la Argentina. El circuito de la calle, con niños y niñas en la calle, parece ser también un camino de acceso a la prostitución.

En cuanto al trabajo infantil, un estudio de Silvio Feldman (2000) para UNICEF señala que su incidencia en el caso argentino es bastante menor que en el promedio de América Latina, estimada en torno al 15% para niños y niñas de 10 a 14 años, pero que resulta sensiblemente superior a la de países vecinos como Chile y Uruguay. Señala el autor que "hacia 1995, en una estimación de mínima, se calculó en 252.000 los niños y niñas de hasta 14 años que trabajaban en la Argentina. Contabilizando sólo a los de 6 a 13 años, se estimó que se encontraban en esta situación unos 162.000 niños". Datos más recientes presentados en la investigación, aunque referidos sólo a localidades urbanas con 5.000 habitantes y más, permiten estimar que la proporción de niños y niñas de entre 10 y 13 años que trabajaban habitualmente en 1997 representaban alrededor del 6% de ese grupo etáreo; el 9,6% en la edad simple de 14 años y del orden del 7% para el tramo de 10 a 14 años. En valores absolutos, esto correspondería para el tramo de 10 a 14 años a alrededor de 207.000 niños. Cuatro de cada cinco niños entre 10 y 14 años

que trabajaban habitualmente en el medio urbano en 1997 pertenecían a hogares del primer o segundo quintil. Además, casi dos tercios de los niños que trabajan en forma habitual también realizan tareas de atención del hogar. Entre los 10 y 14 años, el 7% del grupo etéreo que trabaja se divide en un 3,9% que trabaja solamente y un 3,1% que trabaja y realiza actividades de atención del hogar, mientras que para el mismo grupo de edad un 18,9% realiza solamente actividades de atención del hogar. Si se adicionan dichos porcentajes se encontrará que prácticamente la cuarta parte de la población en ese grupo de edad realiza algunas o ambas de estas actividades. Dado que la investigación analiza fuentes secundarias combinadas con encuestas y entrevistas a 1000 estudiantes en escuelas pobres del conurbano bonaerense, el autor llama la atención sobre la tensión existente en la articulación de la vida laboral y escolar de los adolescentes. Pero, probablemente, la contribución más atractiva se refiere a la información obtenida desde las escuelas en la que se muestra que “las actividades de atención del hogar con cargas y responsabilidades bien considerables alcanza, entre los niños de ocho y nueve años, una difusión elevada en los hogares pobres y muy elevada cuando se encuentran en situaciones acentuadas de vulnerabilidad”.

En materia educativa, la meta para el año 2000 –que estipula que al menos el 80% de los niños tenga acceso a la educación– se encuentra ampliamente cumplida, ya que en 1990 la asistencia escolar de los niños de 6 a 12 años que residían en áreas urbanas era superior al 90%, y en 1999 al 99,3%, con diferencias significativas según su pertenencia a quintiles de ingresos. Por su parte, la población mayor de 14 años con nivel educativo igual o superior a primaria completa había ascendido del 83% en 1990 al 88% en 1999. El informe destaca como principal problema el del rezago escolar, al que nos referiremos más adelante con mayor detalle. Dado que la asistencia es más igualitaria, parecería que la diferenciación que marca la pobreza se traslada al rezago que afecta en una proporción tres veces mayor a los niños del primer quintil de ingresos más bajos que a los del último. También la repitencia, asociada al rezago, tiene ese comportamiento diferencial, alcanzando en los más pobres al 22,7% y al 4,5% en los más ricos. Por su parte, la tasa de asistencia escolar de los adolescentes también se incrementó sensiblemente en la década analizada, pasando del 70,4% en 1990 al 81,1% en 1999, y estando la misma mucho más diferenciada que para los niños por pertenencia a quintil de ingresos, en este caso, también para el acceso y no sólo para la permanencia y egreso. En este nivel, rezago

y repitencia adquieren proporciones mucho más altas en todos los estratos de ingresos. Ambos fenómenos promueven el abandono escolar, que afecta a los jóvenes de todos los estratos.

Si correlacionamos la pertenencia a un estrato de ingresos con los grupos de edades según la estructura de la oferta educativa, con datos de la EPH de mayo 2000, los resultados son impactantes: el 57,1% del total de niños de hasta cuatro años de edad es indigente o pobre, esto es, se encuentra por debajo del cuarto decil de ingresos en el tramo de edad de 5 a 14 años; esa proporción alcanza al 59,3%, y en el de 15 a 24 años de edad a 42,1%. Dado que la incidencia de pobreza e indigencia para el total de la población alcanza al 41,1%, los niños menores de 4 años en ese estrato están sobre representados en casi 16 puntos porcentuales, y los niños de 5 a 14 años lo están en 18,2 puntos porcentuales. En valores absolutos, se trata de 1.045.344 menores de 4 años y 2.332.022 entre 5 a 14 años. Dicho de otra manera, prácticamente el 10% del total de la población del país son menores de 14 años en situación de pobreza o indigencia.

Siguiendo con la temática del desamparo de los sectores más vulnerables de la población, los adultos mayores son hoy víctimas del desfinanciamiento de la protección previsional y de la pobreza de sus hogares y de los de sus descendientes. Pese a su impacto y a la legitimidad de su demanda sobre la opinión pública, la población mayor de 59 años y más que se encuentra en los estratos indigente o pobre alcanza al 25% de la población de ese tramo de edad, que habita en aglomerados, lo que alcanza en valores absolutos a 711.104 personas. Por su parte, sobre el total de la población del país, los mayores de 59 años representan el 23% del total, mientras que los pobres e indigentes de más de 59 años constituyen el 3,4% de la población total de aglomerados del país.

Simultáneamente a estos sectores en continuo proceso de deterioro se forman otros grupos sociales, beneficiados con la concentración del ingreso, cuyas vidas configuran un bienestar superior al de los ricos del Primer Mundo. Una característica central de estas nuevas formas de vida consiste en el creciente abandono del casco urbano de la ciudad y su radicación en nuevos barrios cerrados, clubes de campo y residencias semirurales, en las que, a la manera de los ghettos, organizan nuevas formas de vida en condiciones de burbuja. Hay pues una nueva forma de segregación ecológica y

social, la de los ricos, quienes comienzan a generar formas de ocupación del espacio físico y simbólico que también tienden a quebrar lo que queda de la trama social, sustituyendo las viejas interacciones entre ricos y pobres por relaciones mucho más focalizadas a partir del acceso desigual de cada grupo a la riqueza social. A esta situación nos referíamos cuando en el capítulo 1 se hacía mención a la cohesión social como base del funcionamiento social. De hecho, los resultados provisorios del Censo 2001 muestran la disminución de la población en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y el mayor incremento de la misma en un partido del conurbano –Pilar–, ocupado por los sectores de altos ingresos que abandonan la ciudad buscando nuevas formas de vida que combinen aislamiento, altos servicios y seguridad (González Bombal y Svampa, 2000).

En síntesis, en números absolutos, hoy los pobres suman alrededor de 14.000.000 y sólo en el último año 730.000 cruzaron bajo la línea de pobreza. Según Artemio López, (Clarín, 23 de noviembre de 2001) cada día hay en Argentina 2.000 nuevos pobres.

#### 4. El escenario político y cultural

Los fenómenos descriptos más arriba han ido generando un proceso de desencantamiento con la democracia. Como en otros países de la región, el escenario de la reconversión neoliberal ha sido el de las transiciones y consolidaciones democráticas, pero generando a su paso los modelos de ciudadanía de los que ya diéramos cuenta en el capítulo 1 y a los que G. O'Donnell denomina de "baja intensidad", definiendo de esa manera la constitución de espacios de privaciones de derecho. Definitivamente vencidos los "antiguos grandes" actores de la vida contemporánea argentina –las Fuerzas Armadas–, el descontento de la población se fue focalizando crecientemente contra la clase política, vapuleada en la actualidad hasta el hartazgo y cuyo repudio se sintetiza en la expresión "que se vayan todos". Previos a los acontecimientos recientes, los temas como la impunidad, la corrupción, el descontento económico, la desconfianza en la justicia, se tradujeron progresivamente en un escenario de retracción ciudadana de la esfera política, cuya expresión más acabada ha sido el abstencionismo electoral en las elecciones que tuvieron lugar en el año 2001. Lamentablemente, en un contexto en el

que todo se encuentra bajo escrutinio y cuestionamiento, el repudio a la crisis de representación que incluye hoy la política ha sido interpretado no como un ejercicio de presión para mejorarla sino como una habilitación para promover un sistema de voto voluntario que rompería el de voto obligatorio, vigente desde el año 1913. Dicha tradición de integración político-ciudadana se fundó en la promulgación de la Ley Sáenz Peña, que habilitó en dicho año el sufragio masculino universal y obligatorio y que fue complementado en el año 1947 con el sufragio femenino. Pese al repudio que implica el abstencionismo, esa retracción a la participación electoral no debe tomarse mecánicamente como una salida del espacio público que, como hemos dicho más arriba, es crecientemente ocupado por otras formas de protesta que se generan por afuera de las estructuras político partidarias y por la reaparición de modelos de organización que retoman tradiciones históricas de los sectores populares, como el asociacionismo barrial. Se agregan ahora otros –novedosos– como el crecimiento del Tercer Sector, la filantropía empresarial, y nuevas formas de tecnosolidaridad inspiradas en la necesidad de contribuir a saldar la deuda social.

La disconformidad con las clases dirigentes no se limita a los políticos; por el contrario, mediciones de opinión pública e investigaciones dirigidas a identificar los niveles de confianza de la sociedad argentina en las instituciones muestran niveles de repudio bastante generalizados hacia las empresas y los sindicalistas. “El crecimiento en confianza y credibilidad de las ONGs es uno de los datos más llamativos de los últimos años, y parecería indicar un reemplazo del rol que le cupo a la clase política. En cuanto a las agrupaciones religiosas e iglesias, su fortaleza parece provenir no ya de la convicción religiosa de la gente sino del rol y el protagonismo que se les reconoce a la hora de enfrentar las consecuencias sociales de la crisis actual” (Clarín, 1 de marzo de 2001).

Ahora bien, ¿cómo se manifiesta en la dimensión cultural la crisis socio-económica y de política identitaria? Los sectores caracterizados por la emergencia de crecientes condiciones de privación material buscan expresar sus nuevas identidades de manera afirmativa. En el caso de los adolescentes pobres de las grandes áreas urbanas, especialmente la región metropolitana de Buenos Aires, se destaca el surgimiento de nuevas formas culturales, entre ellas, el fenómeno de la llamada “cumbia villera”, que expresa su preferencia por la música latinoamericana con líricas reivindicativas que tienen

puntos de contacto con un discurso de rebeldía primitiva. A mitad de camino entre la afirmación cultural de sus carencias y la apología de la marginalidad y el consumo de drogas, dichos grupos proveen un principio de identificación generacional y de clase que el discurso que interpela a una ciudadanía indiferenciada no puede captar. S. Duschatsky (1998) muestra las dimensiones culturales de las preferencias musicales. Otros grupos, tomando también formas musicales propias de la región, como el reggae, plantean opciones más revolucionarias. El "rap", por otra parte, que se ha extendido crecientemente, permite a los jóvenes expresar la crítica social. Estas preferencias se combinan con el renacimiento del consumo del folklore tradicional y, en su conjunto, plantean búsquedas de construcción de identidad en un mundo que se encuentra en continua mutación, hecho que permitiría conjeturar que la descuidadización identitaria empieza a mutar hacia una "identidad en el borde" o una "identidad desde los bordes".

Remitiéndose al período anterior al surgimiento de este consumo cultural, S. Duschatsky (op. cit.) distingue los consumos culturales y prácticas juveniles de los adolescentes populares según se hallen o no escolarizados y el rol de fuente de distinción de la población que representan. Las preferencias culturales, cumbia o rock, bailanta, programas de televisión, se distinguen centralmente entre los que concurren o no a la escuela, advirtiéndose sin embargo en todos ellos una tendencia al mestizaje de estilos. Aun dentro de estas preferencias, hay tribus, como en el caso de los rockeros diferenciados entre seguidores de la música pop, del punk y los nostálgicos del rock and roll. Para la investigadora: "El consumo musical es un signo de la polifonía de las identidades, en la mezcla de estilos se juegan referentes de identificación locales y globalizados. La cumbia es el eslabón que reactualiza los componentes territoriales de identidad, mientras que el rock agrega nexos de identificación desterritorializados". No es de extrañar que a tres años del texto, la cumbia indiferenciada a la que la autora se refiere haya mutado en "cumbia villera", mostrando los niveles crecientes de fragmentación que caracterizan a la sociedad contemporánea.

Chicas y varones en condición de pobreza también se colocan en un contexto valorativo, lejano del viejo sueño, cuando el progreso como proceso intergeneracional, ascendente, fundado en el sacrificio viable, el ahorro y la acumulación, para un proceso de despegue familiar en el largo plazo, era posible. Ese modelo fuertemente reglado es sustituido ahora por una cultura

de zafar, cuya característica fundamental es la ausencia de reglas y la construcción de su legitimidad a partir del éxito alcanzado por los resultados obtenidos y no por los procedimientos. Una vez más, la escuela es la única frontera firme frente a esta desestructuración: un lugar en el que quedan reglas, a veces en exceso, y donde adultos significativos (los docentes) plantean un modelo de vida. Aunque en su formalismo, la escuela corre el riesgo de convertirse a su vez en otra frontera cuando se resiste a que en ella irrumpan los dramáticos y verdaderos problemas que los adolescentes enfrentan en sus hogares y en sus barrios. Por supuesto, los medios de comunicación de masas desempeñan un rol importante en este proceso y la televisión es uno de los medios al que los adolescentes se encuentran más expuestos, exhibiendo caminos de salida centrados en el éxito fácil de los premios de dinero, las competencias por sobrevivir, el azar de alcanzar el éxito.

## 5. Escenario educativo y financiamiento del sistema

Pese a estas restricciones socioeconómicas, la educación ha desempeñado un rol central en la década de los años '90. En efecto, como consecuencia de la reforma educativa ya mencionada, y de la confianza que la población tuvo y todavía mantiene en el rol de la escuela como pieza clave para procesos, si no ya de movilidad ascendente, sí de mejoramiento de las condiciones de acceso a la ciudadanía y al capital humano, las tasas de escolarización en todos los niveles han mantenido una tendencia ascendente, especialmente en los años correspondientes con los nuevos niveles de obligatoriedad, resultantes de la promulgación de la Ley Federal de Educación en el año 1993. Dado que nos referiremos con mayor profundidad al tema más adelante, baste mencionar aquí que la principal innovación producida por la Ley Federal en lo que respecta al tema que estamos reseñando, fue proponer una nueva estructura de obligatoriedad que incluye la sala correspondiente a los 5 años en el nivel inicial, una Enseñanza General Básica (EGB) de nueve años de duración y la sustitución de la vieja escuela media por los dos años de obligatoriedad adicionales del nivel básico y un nuevo diseño, el nivel polimodal, de tres años adicionales (Albergucci, R., 1998). Este modelo superó el viejo de siete años de enseñanza primaria obligatoria y cinco de secundaria optativa. Sin embargo, dado el carácter federal del país, cada jurisdicción definió sus criterios y cronograma de aplicación. En algu-

nos, el grado de avance de la transformación educativa es alto, mientras que otros ni siquiera han iniciado el proceso de implementación de la misma, por lo menos desde el punto de vista de los cambios requeridos en la estructura del sistema. Para describir más adecuadamente el impacto del régimen federal sólo en el nivel de EGB (Primaria), se identifican las siguientes situaciones (SADOP, 2000) incluidas en el Anexo I.

Una breve descripción del sistema educativo puede dar la pauta de su relevancia en términos de magnitud. Aunque difícil de cuantificar, su relevancia simbólica es todavía más alta de lo que las cifras que se presentan a continuación indican. Baste decir que para el año 2.000, según el Relevamiento Anual 2.000 del IDECE (cuadro 1), había 10.442.350 alumnos en el sector de la enseñanza formal, 40.825 establecimientos, 633.253 cargos docentes y 5.135.034 horas cátedra. El sector formal incluye diferentes tipos de educación, a saber: común, de adultos, especial y artística, entre las cuales el peso relativo más alto en términos del alumnado corresponde al de la educación común, que concentra al 93,61% del total, seguido por el 5,50% en la educación de adultos, el 0,67% en la educación especial y el 0,19% en la educación artística. Dividido por sector de gestión, según público y privado, para el total del país, el segundo concentra el 23,74% de los alumnos, el 22% de los establecimientos, el 20,91% de los docentes y el 29,16% de las horas cátedras asignadas en el país. Desde el punto de vista de su distribución territorial, las provincias de Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe concentraban el 60,48% del total de la matrícula y el 56,19% del total de los establecimientos del país. Es de destacar que las realidades regionales también se traducen en distintas magnitudes relativas por sector de gestión, ya que el peso del sector privado alcanzaba al 46,14% de los alumnos en la Capital Federal, al 27,99% en la Provincia de Buenos Aires, al 30,31% en Córdoba y al 26,55% en la de Santa Fe (Ministerio de Educación de la Nación-IDECE, 2000).

Acerca del sector privado, datos de 1999 indican que uno de cada cuatro alumnos concurre a establecimientos privados. Si realizamos una segmentación por nivel de escolaridad se observa que la mitad de estos alumnos asisten al nivel primario, una tercera parte al nivel medio y el resto al inicial y al superior no universitario. La distribución homogénea de estos estudiantes entre las provincias no es la característica del sector privado, pues el grupo que forman las más desarrolladas concentra el 80% del total del país

(Morduchowicz, 2001). De ese mismo estudio resulta una marcada tendencia hacia el consumo de la educación privada a medida que se avanza en los niveles educativos, tal que la mayor participación de la matrícula privada se ubica en el nivel superior no universitario, luego le sigue el nivel medio y finalmente el nivel primario. Con respecto al nivel inicial los datos obtenidos dan cuenta de un porcentaje que se instala entre el nivel medio y superior no universitario, producto de la escasez de oferta estatal para ese nivel. Si evaluamos los datos del conjunto del sistema, el 57% de los alumnos que estudian en escuelas privadas asisten a establecimientos católicos. Si lo que observamos es la participación de la matrícula privada entre las provincias, la dispersión que señala Morduchowicz es significativa: en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 52,1% de sus escuelas son privadas, mientras que en el otro extremo se ubica Formosa, con una participación sólo del 10% correspondiente al sector privado.

Si bien la estructura institucional de la oferta del viejo nivel primario y actual EGB no puede computarse en todos los casos provinciales en términos de unidades educativas autónomas, el total de establecimientos para el total del país que imparten educación común alcanza a 35.853. Al considerarlas por unidades educativas en transición por nivel o ciclo, separando los que imparten EGB 1 y 2 de los que imparten EGB 3, el total de unidades educativas así consideradas alcanza a 61.151. Éstas se distribuyen en 26,16% correspondientes al nivel inicial, 36,43% a EGB1 y 23,83% a EGB 3, 10,68% a Medio-Polimodal y 2,86% al superior no universitario. En relación con la distribución de los alumnos, estos datos muestran que sobre un total de 9.775.534 alumnos en educación común, el 12,8% pertenece a nivel inicial, el 48,8% a EGB 1 y 2, el 17,4% a EGB 3, el 16,5% a Polimodal y Medio y 4,5% al nivel superior no universitario.

Sin embargo, el dimensionamiento del sistema educativo, sólo en términos de sus valores absolutos, da cuenta simplemente de su tamaño pero no de la cobertura del mismo en relación con los grupos de edades que le corresponde atender, bien por mandato constitucional o legal o por demanda social. Por lo tanto, es más importante la lectura de las tasas de escolarización efectivamente alcanzadas que las que dan cuenta de la extensión del sistema educativo. En términos de tasas de escolarización, los niveles de cobertura alcanzados son mucho más relevantes. Correlacionadas con los tramos de edades que corresponden a los diferentes ciclos y niveles, según

fuente de la EPH, octubre 2000, las mismas alcanzan para el total del país al 27,8% del total del grupo de edad de 3 y 4 años –la etapa no obligatoria del nivel inicial–; al 90% para la edad simple de 5 años, correspondiente a la sala de 5 años obligatoria según la Ley Federal; al 99,1% para el tramo de edad de 6 a 12 años, correspondiente con la obligatoriedad de la vieja estructura primaria y ahora a EGB 1 y 2; al 96% para el grupo de edad de 13 a 15 años, correspondiente con el primer y segundo año de la vieja escuela media de concurrencia voluntaria y ahora al ciclo de EGB 3 obligatorio; al 76,1% para el grupo de edad de 16 a 18 años, correspondiente con el segundo ciclo de la vieja escuela media y ahora al nivel Polimodal; y al 41,1% para el tramo de edad de 19 a 24 años, correspondiente a las ofertas de nivel superior no universitario o universitario. Por supuesto, existen importantes disparidades en relación con la distribución geográfica de estas tasas de asistencia escolar. En el caso del grupo de 3 y 4 años, corresponde la más alta cobertura al aglomerado del Gran La Plata, con 63,9% del grupo de edad. En el tramo de los 5 años, la cobertura del 100% corresponde a los aglomerados de Mar del Plata, Río Cuarto y San Luis, mientras las más bajas corresponden a los de Corrientes con 71,2%, Posadas con 73,3% y Gran Rosario con 70%. Para el tramo de 6 a 12, la cobertura del 100% corresponde a los aglomerados de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jujuy, Mar del Plata, Río Gallegos y Tierra del Fuego, y las más bajas al Gran Resistencia, donde alcanza a 97,5% y Concordia y Posadas, ambos con el 98%. Para el tramo de 13 a 15 años, los niveles de cobertura más altos corresponden a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Santa Rosa, donde alcanzan al 99%, y los más bajos al Gran Resistencia con 83% y Río Cuarto con 84,5%. Para el tramo de edad del nuevo Polimodal, el nivel más alto de cobertura corresponde a los aglomerados de Río Gallegos con 89,9% y Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 88,7% del grupo de edad, y los más bajos a Concordia con un 61,3% y Jujuy con 66,4%.

Las disparidades en términos de cobertura tienen una fuente adicional de diferenciación: la que corresponde a la posición relativa de los hogares en términos de la distribución de la riqueza. Efectivamente, con la misma fuente de EPH, octubre 2000, se pueden establecer precisiones en relación con la escolarización de los estudiantes y la pertenencia de su familia a las distintas posiciones en la escala de distribución de los ingresos. Así, en relación con la concurrencia al nivel para el grupo de edad no obligatorio de 3 y 4 años, que alcanza al 27,8% para el total del país, se producen las siguientes

diferencias según la posición que el hogar ocupa en la distribución del ingreso: para los deciles sin ingresos y 1, alcanza al 17,7%; para el 2º y 3º, al 24%; para el 4º al 7º, al 32,8%; y para los 8º, 9º, y 10º al 45,6%. Para el tramo de 5 años, con un total nacional de 90%, la dispersión alcanza al 81,9% para los deciles 0 y 1; al 95,3% para el 8, 9, y 10º. Para EGB 1 y 2, con un total nacional de 99,1%, la cobertura en los deciles más bajos es de 98% y en los más altos de 99,8%; para EGB 3, con un total nacional de 96%, la cobertura en los más bajos es de 93,3% y de 99,3% en los más altos; por último, para Polimodal, con un total nacional de 76,1%, los más bajos tienen una cobertura del 61,1% y los más altos del 94,1%. Sin que se deban sacar conclusiones apresuradas, esta distribución muestra que la oferta universal y obligatoria tendría capacidad de atenuar la inequidad que proviene de la distribución del ingreso, por lo menos en términos de matriculación en el sistema educativo. En todo caso, este incremento caracteriza un cambio radical en la percepción de las trayectorias escolares de los adolescentes, las cuales, según señala Néstor López, han pasado a ser percibidas de manera novedosa como un problema para la sociedad, dejando de ser consideradas, como lo habían sido hasta los años '90, como dependientes de una elección de los adolescentes y convirtiéndose ahora en señal de limitaciones y dificultades individuales y colectivas (López, N., 2001).

Una referencia especial merece el caso de la Provincia de Buenos Aires, la primera jurisdicción que avanzó en la implementación de la Ley Federal, produciendo las transformaciones constitucionales y legales que habilitarán más fácilmente su implementación en el año 1994. En efecto, en dicha provincia, si se analiza la evolución de las tasas de escolarización por deciles de ingresos, durante el período 1995-1999 se observa que en el curso de un quinquenio las tasas de escolarización de los más pobres terminan alcanzando el punto de partida de las de los más ricos, como resultado, primero, de la Transformación Educativa, y después, de un programa de becas para adolescentes del nivel Polimodal provenientes de hogares con carencias. Tomando como inicio las tasas de escolarización correspondientes a la onda de octubre del año 1995 y la de mayo 2000, para el conjunto de los aglomerados bonaerenses disponibles, todos los tramos de edad muestran un consistente incremento de la participación. En valores absolutos, para el grupo de 5 años, el incremento alcanza a 14,7% puntos porcentuales para el total del período. En el grupo de 6 a 12 años, correspondiente a los ciclos primero y segundo de la nueva EGB, la tasa de escolarización aumenta 0,7%; en el grupo de 3 a 15 años, correspondiente a la inno-

vacación de la obligatoriedad del tercer ciclo de la EGB, el incremento es de 14,9% puntos, y en el tramo de edad de 16 a 18 años, 14 puntos. Visto por pertenencia de decil de ingreso per capita familiar, para los estudiantes más pobres, pertenecientes a hogares sin ingresos y primer decil, el incremento absoluto en la asistencia escolar en el tramo de 5 años alcanzó a 27,5 puntos porcentuales, es decir, casi un 60% de crecimiento; en el tramo de 6 a 12 años fue de 1 punto; en el tramo de 13 a 15 años, de 20,8 puntos porcentuales; y en el de 16 a 18 años, de 25,7 puntos porcentuales. Sin embargo, si bien este crecimiento fue principalmente motorizado por los más pobres y excluidos, también aumentó la escolarización de jóvenes de sectores medios bajos y medios. Por poner sólo un ejemplo: si en octubre de 1995 la tasa de escolarización para el tramo de 13 a 15 años correspondiente a los deciles 4 y 5 alcanzaba al 98,6%, y para el 6º y el 7º al 97%, ambos grupos suben al 100% en el 2000 (Provincia de Buenos Aires, Dirección General de Cultura y Educación, 2000).

Pese a su relevancia, las tasas de escolarización por edad no pueden equipararse automáticamente con concurrencia a nivel o ciclo. Esto sucede por dos motivos: por las ya mencionadas distintas estructuras de oferta que resultan de la aplicación jurisdiccional de la Ley Federal y por problemas relacionados con las trayectorias personales de los estudiantes y las características del funcionamiento de los sistemas educativos en términos de su desempeño dinámico, especialmente en relación con los indicadores de repitencia, deserción y sobreedad. Por lo tanto, la realidad descrita implica a estudiantes que concurren a la escuela en las edades correspondientes, aunque a niveles y ciclos diferentes de los que les corresponderían de acuerdo con su edad. Si no hubieran repetido, habrían transitado por el sistema educativo sin sobreedad, y cumpliendo con los tramos de cada ciclo en término, según edad teórica.

En relación con la repitencia, para el primer y segundo ciclos de la EGB, la misma alcanza a 6,2% para el total del país, correspondiendo en el primer ciclo al 10% para el primer año, al 7,2% para el segundo año y al 6,1% para el tercer año. Para el segundo ciclo, al 5% para cuarto año, 4,6% para quinto y 3,8% para sexto. En el tercer ciclo de la EGB, el total de repitentes para el total del país es de 8,1%, incluyendo el 4,4% para séptimo año, 10,1% para el octavo año de EGB 3 y primero de la vieja escuela media; 9,1% para el noveno año de EGB 3 y segundo de la vieja media. Es de destacar la menor incidencia de la repitencia si se compara el desempeño en la nueva estructura de EGB 3 contra la de la enseñanza media; en efecto, en este caso, para

los nuevos octavos la repitencia alcanza a 10,1% contra 13,6% de la vieja media, y en el caso de noveno a 7,8% contra 14,6% de la vieja media. En cualquier caso, con ambas estructuras, los datos muestran la existencia de una gran debilidad en el funcionamiento del sistema educativo (Ministerio de Educación, 2000. IDECE. Cuadros 11 y 14).

La distribución territorial de los indicadores da información sobre la inequidad de la distribución de los procesos del sistema educativo. En efecto, el total nacional de 6,2% de repitencia para EGB 1 y 2 se desagrega en una escala que va desde el mínimo alcanzado por La Rioja de 2,5% al máximo de 13,4% correspondiente a la Provincia de Misiones. A su vez, es probable que estas disparidades estén más relacionadas con mecanismos específicos de promoción de cada uno de los Estados provinciales, como por ejemplo el caso de mecanismos de promoción automática en el pasaje de primero a segundo grado, que con niveles de eficiencia más altos. Los datos también varían según el sector de gestión, y del total de repitentes de 6,2% para EGB 1 y 2, total país, la repitencia en el sector estatal asciende al 7,5% mientras que en el privado es de 1,3%; en el caso de EGB 3, el 8,1% total país se desagrega en 9,7% para el sector estatal y 3% para el privado (Ministerio de Educación, 2000, IDECE).

En el nivel Polimodal y la vieja media, la repitencia para el total país alcanza a 4,6%. Estos valores implican un total de 8,2% para el primer año, 3,4% para el segundo y 1% para el tercero. Una vez más, si se desagrega este desempeño según la vieja y la nueva estructura, esta última muestra una mayor capacidad de retención, ya que la repitencia para el primer año de Polimodal alcanza a 7,5% contra un 9,3% del viejo nivel medio; 1,9% del segundo Polimodal contra 5,4% del viejo cuarto año y un 0,4% para el tercero contra 10% del medio. Es de destacar que los valores correspondientes a tercero de Polimodal deben analizarse con sumo cuidado ya que solamente en el año 2001 egresó la primera promoción formada bajo esta nueva estructura, de modo que se trata de valores que por lo menos durante un quinquenio estarán buscando sus puntos de equilibrio. Desde el punto de vista de la distribución regional, el valor correspondiente al total país tiene su límite inferior en el caso de las provincias de Catamarca y San Juan, donde alcanzan a 2,1% para el total del ciclo, y el más alto en el caso de Jujuy, donde alcanza al 13,2%. En relación con el tipo de gestión, el 4,6% del total país se desagrega en 5,7% para el sector estatal y 2,1% para el

privado (Ministerio de Educación, 2000, IDECE).

En todos los casos, es altamente probable que estas magnitudes tengan estrecha relación con el posicionamiento en deciles de ingresos. Según una encuesta especial realizada por el INDEC en aglomerados urbanos, entre los niños y jóvenes de 6 a 18 años que asistían a la escuela, el 18,3% había repetido alguna vez. Este porcentaje está altamente correlacionado con el nivel de ingresos del hogar: ascendía a cerca del 30% entre la población de hogares con ingresos hasta el 1º decil, a 22,3% en el segundo decil y 18% y 17,2% en el tercer y cuarto decil respectivamente. A partir del 6º decil, los índices son inferiores al promedio del país: 13,5% para el 6º decil, 11,4% para el 7º, 1,2% para el 8º, 5,9% para el 9º y 4% para el 10º (EPH, 1998).

Por su parte, la tasa de promoción efectiva define la proporción de los alumnos de un grado en un año que se matriculan como repitentes en el mismo grado al año siguiente. Con datos correspondientes al año 1999, la tasa de promoción efectiva para el total del país alcanza a 91,8% para EGB 1 y 2, al 84,1% para EGB 3 y a 81,4% para el nivel Polimodal. La distribución territorial de esos valores asigna el valor más alto en los dos primeros ciclos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 96,2 %, y el más bajo a Misiones con 82,4%; en el tercer ciclo, la más alta corresponde a La Rioja con 93,3% y la más baja a Neuquén con 74,5%, mientras que en el Polimodal la más alta corresponde a San Juan con 87,4% y la más baja a Jujuy con 68,5%. Es de destacar que, en tanto la presentación de los datos por ciclos en ofertas no estén necesariamente unificados, pueden implicar también tasas de promoción determinadas por eventos como la finalización del ciclo (IDECE, 1999, cuadro B).

La tasa de abandono interanual, la proporción de alumnos de un grado que no se matriculan al año siguiente, con la misma fuente para el total país, alcanza para el año 1999 al 2% para los dos primeros ciclos de EGB, 7% para el tercer ciclo y 13,6% para el nivel Polimodal. El mejor desempeño corresponde a la provincia de La Pampa con 0,5% en los dos primeros ciclos, y el más bajo a Misiones con 5,4%; en el tercer ciclo, el menor abandono corresponde a la Provincia de Santa Fe con 3,7% y el más alto a Tierra del Fuego con 17,8%; por último, en el Polimodal la provincia mejor situada es Corrientes con 9,4%, y las peores son Córdoba y Salta, ambas con 15,4% de abandono (IDECE, 1999, cuadro B).

Tasa de sobreedad . Este indicador define el porcentaje de alumnos con edad mayor a la edad teórica correspondiente al grado en el cual están matriculados y el insatisfactorio desempeño que estamos describiendo es probablemente el más alarmante. Para el total del país, la sobreedad correspondiente a los dos primeros ciclos de EGB alcanza a 21,4%, para el tercer ciclo a 33% y para el Polimodal a 37,3%. La distribución territorial para EGB 1 y 2, alcanza el peor desempeño en la Provincia de Misiones con 42,3% y el mejor en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 11,8%; en el tercer ciclo, Corrientes con 48,7% es la de peor desempeño y el mejor corresponde a la Provincia de Buenos Aires con 26%; por último, en el nivel Polimodal, Jujuy con 57,9% de sobreedad arroja el valor más alto mientras que el más bajo corresponde a la Provincia de La Pampa con 28,7% (SIEMPRO, 2000).

Tasa de egreso . Se la define como el porcentaje de alumnos matriculados en el primer grado que logran culminar todos los años de estudio del nivel sin considerar la cantidad de repeticiones. El total nacional alcanza a 87,9% para EGB 1 y 2, a 75,3% para EGB 3 y a 60,7% para Polimodal. La tasa de egreso más alta para los dos primeros ciclos de EGB corresponde a la provincia de Santa Cruz con 97,7%, la más baja a Misiones con 68,1%; en el Tercer Ciclo, la más alta corresponde a la Provincia de Santa Fe con 87,1% y la más baja a Tierra del Fuego con 52,2%; por último, para el Polimodal el mejor desempeño es el de La Rioja con 73,7% y la más baja para Jujuy con 46,1% (SIEMPRO, op. cit.).

Para el total del país, según IDECE, el incremento de la matriculación entre 1996 y 1999 ha ascendido a 2,7 puntos porcentuales para el ciclo de EGB 1 y 2, a 5,4% para EGB 3 y a 19,1% para el nivel Polimodal.

En síntesis, para el año 2000 las metas para la Infancia en materia educativa que estipulan que al menos el 80% de los niños tenga acceso a la educación, se encuentran ampliamente cumplidas. En 1990 la asistencia escolar de los niños de 6 a 12 años que residían en áreas urbanas era superior al 90%, y en 1999, al 99,3%, con diferencias significativas según su pertenencia a quintiles de ingresos. Por su parte, la población mayor de 14 años con nivel educativo igual o superior a primaria completa había ascendido del 83% al 88% en 1999. El informe destaca como principal problema el del rezago escolar al que ya nos hemos referido. Dado que la asistencia es más igualitaria, parecería que la diferenciación que marca la pobreza se traslada al rezago que afecta en una

proporción tres veces mayor a los niños del primer quintil de ingresos más bajos que a los del último. También la repitencia, asociada al rezago, tiene ese comportamiento diferencial alcanzando entre los más pobres al 22,7% y al 4,5% en los más ricos. Por su parte, la tasa de asistencia escolar de los adolescentes también se incrementó sensiblemente en la década analizada, pasando del 70,4% en 1990 al 81,1% en 1999, y estando la misma mucho más diferenciada que para los niños por pertenencia a quintil de ingresos, en este caso, también para el acceso y no sólo para la permanencia y egreso. En este nivel, rezago y repitencia adquieren proporciones mucho más altas en todos los estratos de ingresos. Ambos fenómenos promueven el abandono escolar, que afecta a los jóvenes de todos los estratos (SIEMPRO N° 3, Julio 2000).

El incremento del nivel educativo de la población incide sobre las expectativas familiares, las representaciones sobre la escuela y, tan importante como eso, la familiaridad con la estructura educativa. Estudios relativamente recientes (SIEMPRO, 2001) muestran que el "clima educativo del hogar", indicador que mide en forma sintética los recursos educativos del hogar como promedio de los años de escolaridad de sus miembros de 15 o más años, para el conjunto de los hogares urbanos entrevistados en la Encuesta de Desarrollo Social del año 1997, resultó de 9,3 años. Discriminado según quintiles de ingresos, el promedio muestra las diferencias determinadas por nivel económico, ya que en el quintil más pobre el clima educativo medio es de 7,7 años de escolaridad y en el más rico es de doce. Pero tal vez el rasgo más importante referido al clima educativo sea el incremento intergeneracional del número de años cursados. Los jóvenes de 20 a 29 años que residen con sus padres en el hogar tienen en promedio tres años y medio más de escolaridad que sus padres, alcanzando a 11,8 los segundos y 8,3 los primeros. Para los quintiles más pobres, estas diferencias son aún mayores, ya que los hijos tienen 9,9 años de estudio y los padres 6,1; mientras que entre los más ricos, los hijos tienen 14,2 años de estudio y sus padres 12,2. Entre los adolescentes más pobres, si bien han abandonado la escuela secundaria sin haberla completado, esto es un incremento respecto de sus padres, quienes alcanzaron solamente a un séptimo grado incompleto de primaria o primer año incompleto de secundaria. De todos modos, estos datos permiten observar que entre los más pobres, ni los padres ni los hijos alcanzan un promedio de años de estudio que permita la finalización del colegio secundario. En cambio, los padres e hijos de ingresos altos promedian una permanencia en las aulas superior a la suma de años de enseñanza primaria y secundaria.

El grupo de los que lograron superar la escolaridad de sus padres alcanza al 80,3% de la población de hijos entre 20 y 29 años de edad. En el primer quintil de ingresos, el 82,2% de los hijos supera los años de escolaridad de sus padres, mientras que en el quinto quintil sólo lo hace el 70%. Sin embargo, de estos últimos, el 66,6% tiene 12 años de estudio o más, y el 3,4% tiene menos; en cambio, entre los más pobres, sólo el 36,1% tiene 12 años de estudio o más mientras que el 46% tiene menos años de escolaridad. Cabe preguntarse cómo incide el nivel educativo en ascenso alcanzado por los hijos, respecto de sus propios hijos, dado que los jóvenes de 20 a 29 años se encuentran en plena fase reproductiva. ¿Qué predomina sobre el destino: la experiencia de haber incrementado la escolaridad respecto de sus padres, o el fracaso de no haber completado el nivel al que ingresaron por primera vez en el marco de las historias familiares? Un grupo especialmente significativo en relación con las oscilaciones intergeneracionales es el de los hijos del mismo tramo de edad que no alcanzaron a superar la educación de sus padres, que alcanza al 19,7% de la distribución. "La ganancia de años de escolaridad de los hijos de 20 a 29 años respecto de sus padres que se observa en todos los estratos y el hecho de que en los hogares más pobres las diferencias de educación entre esas dos generaciones sean mayores, podrían respaldar la conclusión de que la generación de 20 a 29 años, que comenzó la escuela entre 1973 y 1982, se educó en un sistema escolar que distribuyó de forma más progresiva el capital social que la educación representa. Esta conclusión parece nuevamente apresurada si se considera que la mayor ganancia de escolaridad de los hijos en los estratos más pobres está lejos de ser suficiente, ya que es aún muy alta la proporción de jóvenes que dejó el sistema educativo sin haber logrado terminar la secundaria (63% y 50% de los jóvenes del primer y segundo quintil, respectivamente)".

Un subgrupo especial considerado en el estudio es el correspondiente a los niveles de educación de las madres con hijos en la primera infancia y en edades de escuela básica, debido a la conocida relación existente entre variables extra-educativas como la salud de la primera infancia y la mortalidad infantil, la percepción y consulta por problemas de salud, la estimulación temprana para el aprendizaje, el apoyo a las actividades escolares y el nivel educativo de las madres. Ciertamente, este es el factor más fuerte para explicar las condiciones de vida de la infancia y la generación de capacidades de 'resiliencia' en condiciones de pobreza. La encuesta mencionada analiza el perfil educativo de las madres con hijos menores de quince años dividiéndolos en dos subgrupos, las que tienen hijos de 0 a 4 años y las madres de

menores de 5 años, considerando, al momento de la encuesta, el tramo de edad entre los 15 y los 54 años.

El conjunto de madres que tienen al menos un hijo menor de 5 años es de alrededor de 2.654.000. De ellas, 345.000 tienen una escolaridad baja porque no terminaron la escuela primaria, mientras que 21.000 madres nunca asistieron a la escuela. Las tres cuartas partes del grupo de madres con baja o nula escolaridad pertenecen al quintil más pobre de los hogares, proporción que se eleva a 92% si se le suman las madres del segundo quintil con esos mismos niveles de educación. Este conjunto, integrado por cerca de 316.000 mujeres pobres, constituye con sus hijos un grupo especialmente vulnerable por el bajo nivel de ingresos de los hogares a los que pertenecen como por las serias limitaciones generadas por su escaso capital educativo. Un grupo de 764.000 completó la escuela primaria, pero de ellas el 61% pertenece al primer quintil, proporción que se eleva al 87% si se incorporan las que pertenecen al segundo.

El 23% de las mujeres con niños en la primera infancia ha abandonado el secundario; de ellas casi la mitad (48%) pertenece al primer quintil de ingresos. Considerando los niveles de educación más altos, aproximadamente una tercera parte de las madres con hijos pequeños completó la escuela secundaria, o tienen una escolaridad mayor (34%); sin embargo, se registra una variación sumamente importante entre el estrato más pobre y el más rico (de 13% y 91% respectivamente). También es de destacar la alta proporción de mujeres en los dos estratos más altos que no sólo llegaron al nivel terciario sino que lo completaron: 30% y 62% en el cuarto y quinto quintiles respectivamente (SIEMPRO N°7, op. cit.).

El conjunto de madres que tienen al menos un hijo menor de 15 años integra el tramo de edad que va entre los 15 y los 64 años. Por esta razón se espera que sus niveles de escolaridad sean más bajos que los del grupo anterior dada la conocida asociación inversa entre edad y nivel educativo. Las madres con niños en escuela primaria que no han terminado el nivel básico o no asistieron a la escuela constituyen un conjunto de 1.254.000 mujeres; entre ellas, 91.000 nunca fueron a la escuela. La incidencia de mujeres de estratos pobres en el grupo de madres con baja escolarización es enorme ya que el 70% pertenece a hogares del primer quintil y un 19% al segundo. En valores absolutos, se trata de alrededor de 841.000 y 226.000 mujeres respectivamente. Ellas

conforman un grupo altamente vulnerable tanto por el nivel de ingresos de sus hogares como por sus escasos recursos educativos. El grupo de madres con niños en edades escolares que sólo tienen como nivel educativo la escuela primaria completa comprende a 2.313.000 mujeres que, como en el caso de las madres de niños pequeños con esa misma escolaridad, está conformado mayoritariamente por mujeres de los dos estratos más pobres.

Una quinta parte del grupo de las madres con algún niño menor de 14 años abandonó la escuela secundaria. Al igual que en el grupo de madres más jóvenes, la proporción que no completó el nivel medio tiene oscilaciones mucho menos bruscas que la proporción que dejó el sistema escolar al completar el nivel primario.

**Fuentes y montos del financiamiento de la educación en Argentina. Algunas consideraciones generales.**

La Nación y las Provincias y, en menor medida, los pocos municipios que sostienen servicios educativos conforman los actores jurisdiccionales que, a diferentes escalas, deben hacer frente al gasto educativo dando respuesta al interrogante de quién financia el sistema educativo en la República Argentina y con qué ingresos financia cada jurisdicción la inversión en educación. Entre los ingresos, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, cuenta principalmente con recursos del Tesoro Nacional y con créditos externos. Las provincias, por su parte, a través de los ministerios de Educación provinciales asumen el financiamiento con ingresos propios y con transferencias de la Nación (como los de coparticipación federal) y cuando intervienen las jurisdicciones municipales lo hacen con sus recursos propios y con las transferencias de las provincias a las que pertenecen. Por otra parte, cabría una tercera pregunta asociada a la medición: ¿con qué indicadores se lleva a cabo el análisis del financiamiento educativo? Es común obtener de la bibliografía sobre la temática mediciones provenientes de tres indicadores para analizar el financiamiento del sector: 1) El gasto educativo como porcentaje del producto nacional bruto; 2) El gasto educativo como porcentaje de los presupuestos generales del Estado, en todos sus niveles, destinados a educación; 3) Gasto público en educación por alumno. (González, 1999). El peso del gasto educativo en términos del PIB ha sido considerado como un indicador del compromiso nacional con la educación. En el caso argentino, el peso del gasto

social consolidado de los tres niveles jurisdiccionales en el rubro educación, cultura y ciencia y técnica, en una perspectiva de veinte años, ha evolucionado de 2,99% del PIB para el año 1980 a 5,04% como estimación para el año 2001, teniendo en el período una tendencia ascendente. Si se analiza solamente el rubro de Educación Básica, el valor inicial del periodo es de 2,02% y de 3,36% para el periodo actual. Es de destacar que en el agregado de gasto publico social, la inversión en educación ocupa el segundo lugar en orden de importancia, estando en primer lugar, con una magnitud del orden del 8,08% del PIB, la inversión en previsión social –aspecto consistente con la estructura etaria de nuestra población–, en segundo término la inversión en educación con el mencionado 5,04% y en tercer término la inversión en salud, con 5,01% del PIB. En valores absolutos, el gasto publico social estimado para el año 2001 representa 58.654 millones de pesos de 2001; el gasto en el rubro general mencionado (educación, cultura y ciencia y técnica) alcanza 13.553 millones de pesos; mientras que la inversión sólo en educación básica, por su parte, alcanza a 9.016 millones de pesos.

Es interesante apreciar el reflejo presupuestario de las transformaciones legales que tuvieron lugar en materia de política educativa, sobre todo el proceso de transferencia de establecimientos a las provincias. Así, mientras en el año 1980 el gasto del nivel nacional en educación básica alcanzaba a 1.814 millones de pesos, dicha proporción había caído a 107 millones como estimación para el año 2001, mientras que la inversión de los gobiernos provinciales y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aumentaba de 3.227 millones en 1980 a 8.509 millones en el año 2001 mostrando la nueva estructura del gasto, resultante del cambio jurisdiccional de los establecimientos. Obviamente, estas transformaciones presupuestarias no son solamente contables, ya que implican también crecientes grados de autonomía de los gobiernos provinciales para intervenir en el manejo presupuestario y de política educativa (Ministerio de Economía de la Nación, 2002).

Alejandro Morduchowicz (2000b), en el documento sobre La eficiencia del gasto educativo como fuente adicional de financiamiento sectorial, insiste en que no se debe confundir la obtención y origen de los recursos, es decir el financiamiento propiamente dicho, con sus posibles usos y mecanismos de distribución. “Básicamente, existen cinco fuentes posibles para financiar la educación: la presupuestaria, los impuestos, la participación del sector privado, la concurrencia de los distintos niveles de gobierno y la

ayuda externa" (Morduchowicz, 2000). La vía presupuestaria, según el mismo autor, es la primera forma y "la más a mano de todas, es el aumento de la masa absoluta del gasto educativo por la vía de la asignación de mayores recursos... cuando los hay".

### El Ministerio de Educación Nacional y el gasto educativo

Según el Informe de la Fundación Gestar (2001) el presupuesto correspondiente al Ministerio de Educación de la Nación alcanzaba para dicho año a 2.997.407.991 pesos, equivalente a poco más del 8% del presupuesto nacional. De ese total, el 99,8% se destina a la administración central. Analizando la distribución del gasto por inciso se observa que el 96,8% se destina al inciso transferencias y el resto se distribuye principalmente entre gastos de personal y servicios no personales. En el rubro transferencia, el estudio distingue dos tipos de transferencias: las del "tipo 1" para Programas Presupuestarios Específicos, que se asignan a otras jurisdicciones sin participación ni mediaciones programáticas y/o regulatorias del Ministerio de Educación y que representaron en el 2001 el 90% de total de las transferencias. Las mismas se distribuyeron entre las Universidades Nacionales y los Gobiernos Provinciales para subsidiar los institutos de Formación Docente y para el Fondo Nacional de Incentivo Docente. Las del "tipo 2" –calidad de la educación superior, solidaridad y bienestar, incentivos, infraestructura, becas, escuelas prioritarias, gestión curricular y capacitación–, son administradas mayoritariamente desde la Secretaría de Educación Básica y en menor proporción desde la Secretaría de Educación Superior y están destinadas a programas de educación superior así como a programas educativos para las provincias en el marco de políticas, programas y compromisos federales en el sector educativo y representan el 10% restante del rubro transferencias.

Las transferencias de "tipo 1", que representan el 90% del total de las transferencias, se dirigen a Universidades Nacionales, con 1.780 millones, y a gobiernos provinciales, con 842 millones; para Institutos de Formación Docente, con 170 millones, y para el Fondo de Incentivo Docente, con 672 millones. El 10% restante de las transferencias son de "tipo 2" y están atadas a programas de educación superior y de provincias.

Si analizamos la distribución del gasto por fuente de financiamiento para el Ministerio de Educación de la Nación en el 2001, se observa que de los casi

3.000 millones (2.992.686.991), el 95,4% se financiaba con recursos del Tesoro Nacional (2.856.311.491), el 3,9% con créditos del exterior (117.534.500), el 0,4% (12.560.000) con recursos de afectación específica, el 0,2% (6.000.000) con transferencias internas y en el orden del 0,1% (equivalente a 181.000) con transferencias externas. De esta manera se observa que el Tesoro Nacional aporta la mayor parte de los recursos, mientras que los créditos internacionales representan una porción menor. Entre los programas que están siendo financiados por los créditos externos se encuentra el PRISE (Programa de Reformas e Inversiones para la Educación Básica) –en etapa de finalización–, así como un programa de becas para la Educación del Tercer Ciclo y el Polimodal, cuya fuente de financiamiento es el BID. El Banco Mundial, por su parte, está asistiendo a dos programas para la educación del Tercer Ciclo –Polimodal– así como a dos programas para la Educación Superior y Superior No Universitaria (Gestar, 2001).

La financiación externa en el sector educativo –pese a su monto– no queda exenta de la polémica que genera este tipo de endeudamiento. Con respecto a los créditos internacionales como fuente de financiamiento educativo, Morduchowicz sostiene que “más allá de la polémica sobre la condicionalidad en las políticas de gasto que impone este tipo de financiamiento, esta modalidad es marginal en comparación con la necesidad de recursos sectorial y no es mucho lo que puede esperarse por esta vía (...). Cabe señalar a favor de esta fuente de recursos que su destino suele ser de financiamiento de infraestructura, equipamiento y gastos salariales no tradicionales (tales como reforma en la administración, asistencia técnica, capacitación). Desde esta perspectiva, su aporte se hace necesario en la medida en que en el sistema nunca alcanzan los recursos para esos fines" (Morduchowicz, 2000). El mismo autor sugiere que el hecho de que existan cláusulas de contrapartidas locales compromete a los gobiernos a destinar partidas presupuestarias para su cumplimiento, en un contexto donde la puja por los recursos públicos es importante. No obstante, el autor deja abierto el interrogante sobre los reales motivos por los cuales se debe recurrir al financiamiento externo, sea porque representa una suma mínima como participación del gasto educativo total, sea que su contribución es significativa en áreas y acciones que siempre han sido postergadas.

Cosse (2001) muestra que la mayor parte del gasto del Ministerio de Educación de la Nación está (entre los periodos 1993-1999) dirigido al financiamiento del sistema universitario (69,9%) y el 30% a las distintas líneas de acción vinculadas al proceso de reforma. En el presupuesto del 2001 la situa-

ción se traduce de la siguiente forma: el 61%, 1.834.400 millones, son asignaciones para la Secretaría de Educación Superior, y el 38%, 1.130.539,5 millones, a la Secretaría de Educación Básica (Gestar, 2001).

Sin embargo, dada la estructura federal del país y el proceso de transferencia de los servicios educativos a las provincias efectuado en los años 1992-1993, el gasto a nivel nacional es sólo uno de sus componentes. El gasto consolidado (incluyendo el de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) alcanza a alrededor de los 13 mil millones de pesos para el año 1999. El cuadro que se presenta a continuación muestra una serie histórica de financiamiento por jurisdicción:

Gasto educativo 1980-1999 -pesos de 1997/en miles						
	Gobierno Nacional	Provincias y Caba	Total	Gobierno Nacional	Provincias y Caba	Total
1980	3.869	3.972	7.841	49,3	50,7	100
1983	3.024	3.179	6.203	48,8	51,2	100
1985	2.959	4.185	7.144	41,4	58,6	100
1987	3.626	5.860	9.486	38,2	61,8	100
1989	2.369	4.081	6.450	36,7	63,3	100
1991	2.885	4.957	7.842	36,8	63,2	100
1993	2.411	8.087	10.498	23,0	77,0	100
1995	2.624	8.417	11.041	23,8	76,2	100
1997	2.962	9.316	12.278	24,1	75,9	100
1998	2.999	9.769	12.768	23,5	76,5	100
1999	3.227	10.327	13.554	23,8	76,2	100
Crec 99/80	-17%	160%	73%			
Crec 99/91	12%	108%	73%			

Fuente: PECSE con datos del Ministerio de Economía en Cosse, G., 2001.

Señala el autor que "El gasto educativo a partir de 1990 creció más como porcentaje del gasto social que del gasto total, como consecuencia de los volúmenes crecientes de pagos de la deuda externa; como porcentaje del PBI, hay un fuerte crecimiento entre 1985 y 1990 y luego un lento incremento hasta 1994, en que quedó estancado hasta 1998, para alcanzar el 4,3% en 1999. Entre 1993 y 1999 el gasto en las Universidades aumentó el 53% mientras que el realizado en la educación básica creció en un 38%; el incremento total del gasto educativo fue de 29%" (Cosse, G., 2001).

El cuadro anterior muestra la concurrencia de los distintos niveles de gobierno o la responsabilidad de los gobiernos locales como fuente de finan-

ciación del sistema educativo. Según Morduchowicz, aun en los países ricos este tipo de financiamiento se suele descartar debido a las grandes diferencias que existen entre las comunas en su capacidad tributaria; de allí la existencia de un consenso general "para que el aporte de recursos de niveles de gobierno inferiores sea sólo para el financiamiento parcial de necesidades específicas" (Morduchowicz, 2000). El riesgo que en definitiva se estaría corriendo –según este autor– es el de que se acentúe la brecha entre las regiones más avanzadas y las más rezagadas económicamente. Con el objetivo de debilitar estas disparidades los niveles superiores de gobierno terminan contribuyendo a atenuar entonces las diferencias existentes. Y esto es lo que corresponde teórica y tácticamente, dice el autor. Falta estimar en el gasto consolidado el aporte que las familias realizan al financiamiento educativo.

Para analizar la prioridad que los gobiernos provinciales designan a la educación, Cosse (op. cit.) presenta la siguiente información:

Gasto en educación de los Gobiernos Provinciales y CABA como porcentaje del gasto total							
Provincia	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Diferencia de %'98-'93
Bs. As.	28,1	27,4	27,1	27,0	30,7	29,3	1,2
CABA	26,7	28,7	28,8	29,5	29,4	31,8	5,1
Catamarca	28,4	29,4	33,7	29,5	28,1	28,7	0,3
Chaco	26,2	24,9	24,3	23,0	22,3	18,8	-7,4
Chubut	22,5	20,2	21,6	20,6	20,2	21,9	-0,5
Córdoba	20,6	20,2	21,4	23	23,9	22,1	1,4
Corrientes	23,4	20,7	19,8	22,6	23,1	24,4	0,9
Entre Ríos	24,7	24,7	24,4	22,4	21,5	23,0	-1,7
Formosa	13,3	15,4	13,7	18,6	16,5	20,3	6,9
Jujuy	19,1	22,4	23,1	25,7	28,2	27,6	8,4
La Pampa	24,8	23,3	21,5	21,3	23,2	22,9	-1,9
La Rioja	19,1	18,8	23,6	27,7	25,5	25,3	6,2
Mendoza	24,9	26,4	23,7	22,9	30	28,5	3,6
Misiones	23,2	23,5	22,5	20,3	20,6	18,3	-4,9
Neuquén	19,1	27,2	23,2	23,4	25,6	24,4	5,3
Río Negro	17,6	22,5	24,5	24,2	26	25,3	7,7
Salta	19,9	20,6	20,3	24	23	23,6	3,7
San Juan	22,2	22,4	23	23,4	23,7	23,2	1,0
San Luis	21,1	17,2	26,2	23,1	25,5	24	2,9
San Cruz	22,1	20,9	22,6	19	20,5	20,3	-1,8
Santa Fe	30,9	29,3	31	29,7	28,5	24,6	-6,3
Sgo. Estero	25,4	28	30,1	31,4	30,9	29,4	4
T. del Fuego	30	21,2	19,8	22,7	21,1	22,7	-7,3
Tucumán	23,8	24,9	26,1	27	29,5	30,7	6,9
Consolidado	24,7	24,9	25,1	25,5	26,9	26,2	1,5

Fuente: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social - Secretaría de Programación Económica y Regional. Elaboración: Programa "Estudio de costos del sistema educativo". MCyE.

De las fluctuaciones de inversión mostradas en el cuadro, Cosse señala que no necesariamente la descentralización del financiamiento es buena para la educación. "Depende de las condiciones de cada sistema político provincial y el consenso a ese nivel de la prioridad de la educación", y que "el gasto en educación no depende sólo de las disponibilidades de recursos como consecuencia de las tendencias macroeconómicas, sino también de la discusión al interior de cada gobierno provincial por cómo se reparten los recursos" (Cosse, 2001). Es seguro, coincidentemente con el autor, que en el marco de esa puja la educación a veces "gana" y otras veces "pierde".

Para Morduchowicz (2000a), quizá la única variable con posibilidades de sintetizar las dimensiones de cantidad y calidad en educación sea la del gasto que se realiza en el sector y en particular, a pesar de las limitaciones que pueda tener como indicador, el que probablemente refleje mejor esas dimensiones sea el gasto por alumno. De hecho, el determinante último del gasto sectorial es la cantidad de alumnos. Para Cosse, si se analiza el nivel de urgencia educativa y el gasto provincial por alumno, se comprueba que cuanto mayor es la urgencia educativa, menor es el gasto por alumno. La explicación, según el autor, proviene de la relación alumno/sección: las provincias bajan el gasto aumentando los alumnos por sección, con lo cual bajan en definitiva el costo salarial y los costos adicionales por el funcionamiento de más secciones. Por ende, cuanto más alta es la urgencia educativa, más alta es la relación de alumnos por sección. Relevante para el objetivo de este trabajo, llama la atención la racionalidad antiequidad de este modelo, pese a la controversia existente sobre el tamaño de la sección sobre el rendimiento de los alumnos. De acuerdo con el informe mencionado, el gasto provincial por alumno en la enseñanza primaria ha aumentado de \$833 en 1994 a \$957 en 1998, mientras que en la enseñanza media bajó de \$1.566 a \$1.363 respectivamente. Por otro lado, habría que tener en cuenta que el costo por alumno se incrementa a medida que tienen éxito las acciones que favorecen un mayor ingreso y permanencia en el sistema (González, 1999). "De este modo, la demanda incluye factores de incrementos brutos y netos por ampliación de cobertura. Por otra parte, también deben tomarse en cuenta factores cualitativos o culturales: existe una generalizada expectativa de incremento de la calidad y cantidad de los servicios" (González, op. cit.). Sin embargo, como hemos dicho en este mismo capítulo, Argentina se favorece con el "bono demográfico" resultante de los cambios en su estructura de crecimiento poblacional, que no presionan sobre una demanda de escolarización por incremento poblacional.

Otro indicador de disparidad interprovincial está dado por la fluctuación del salario docente de acuerdo a las provincias donde el agente desarrolla la actividad. Desde 1992, en la enseñanza media los salarios fueron también administrados por las provincias. Para el lapso que va desde 1981 a 1999, Gustavo Cosse señala que los salarios del sector se han deteriorado aproximadamente un 42%. El descenso tiene su punto de inicio en los últimos años del régimen militar; se recupera en 1985 a un 22% más que en 1981 pero inmediatamente empieza a bajar todos los años –golpeados por una hiperperinflación de tres dígitos– hasta llegar a su punto inferior de la serie en 1993: 47%. Comienza desde ahí una lenta recuperación que llega en 1999 a 58% del año base. La transferencia de la enseñanza media a la provincia acentuó las diferencias interprovinciales; aunque no debieran dejarse de lado las diferencias significativas en el costo de vida de las mismas. Un mapa de las diferencias estaría dado por el salario (tomando como referencia a maestros de 10 años de antigüedad) que en 1999 varía entre \$541 y \$1013. El otro mapa posible de diferencias interprovinciales está dado por el salario de inicio de carrera y el de máxima antigüedad, que varía entre el 20% y 105%. “O sea que los maestros que cumplen se supone una misma función, pueden ganar 5 veces más en una provincia que en otra por el premio a la antigüedad, y entre 50% a un 80% según en qué provincia trabaja de acuerdo al salario básico de cada una” (Cosse, 2001). La “carpa blanca” instalada durante dos años en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue la respuesta gremial a dicho deterioro.

## ANEXO 1.

Mapa de la transformación educativa (continúa en la pág. siguiente)							
Provincia	Ley de Educación	Estatuto Docente	Nivel inicial	EGB 1 y EGB 2	EGB 3	Polimodal	Formación Docente
Buenos Aires	SI (1994)	NO	SI	SI	SI	SI (2do)	SI
Capital Federal	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO
Catamarca	SI Ley 4843/95	NO (en proceso)	SI	SI	SI	Experiencia a escala (36)	NO
Córdoba	SI	En proceso	SI	SI	C.B.U. Desde 1996	C.E. + "Práctica especializada" (completo)	SI
Corrientes	NO	NO	SI	SI	Implementación a escala (144)	Experiencia a escala (53)	
Chaco	SI Ley 449/98	NO	SI	SI	Experiencia Piloto 7º y 8º y a esc.	Experiencia a escala (48). Generalización al 2001	Todavía no acreditaron los Institutos
Chubut	NO	NO	SI	1º-4º (compl.)	SI	Experiencia a escala (34). Experiencia Piloto Polimodal semi-presencial en 11 núcleos rurales. Generalización al 2001	
Entre Ríos	NO	Reformas parciales	SI	SI	SI	Experiencia a escala (27)	SI
Formosa	NO	NO	Parcial	Parcial	7º y 8º y 12 esc. rurales.	Experiencia Piloto (6)	Reducción de secciones e Institutos
Jujuy	SI Ley 4731/93	NO	SI	SI	Experiencia a escala (27)	Experiencia Piloto (12)	

Educación de Adultos	Educación Especial	Formación prof.	TIP	Capacitación Docente	Participación SADOP	Normativa
NO	NO	NO	SI, sólo en las ex escuelas técnicas, agro-técnicas y poli-valente del arte	Módulo RED. Paralela a la implementación 3er ciclo en Univ. Nacionales	SI	Fondo de financiamiento permanente. -Ley Extensión de la obligatoriedad del Nivel Medio
NO	NO	NO	NO	RED Escuela de capacitación	SI	
NO	NO	NO	Experiencia piloto desde el INET	RED	SI, (proyectos innovadores) Reforma Estatuto	
NO	NO	NO	Práctica especializada obligatoria y a contraturno	RED	SI, ("no escuchado")	En estudio rediseño del Estatuto
				RED		Resoluc. N° 33/99 (Polimodal)
NO	NO	NO	NO, (sólo en 1 privada agro-técnica)	RED		
			SI	RED paralela a la implementación.		
SI	SI	En proyecto	SI			
			SI			

Provincia	Ley de Educación	Estatuto Docente	Nivel inicial	EGB 1 y EGB 2	EGB 3	Polimodal	Formación Docente
La Pampa	SI, Ley 1682/96	NO	SI	SI	SI	SI, 1º año masivo.	1998: se cerraron los 1º años de profesorado inicial y primario
La Rioja	NO	NO	SI	SI	Experiencia piloto completa del "Proyecto 7" en 23 escuelas rurales. 7º masivo	NO	
Mendoza	NO	Reformas Parciales	SI	SI	SI	Experiencia piloto en escuelas de la Universidad Nacional de Cuyo(6) más escuelas privadas. Generalización 2001	NO
Misiones	NO	NO	SI	SI	Experiencia piloto (66-58 privadas)	Experiencia piloto (66-58 privadas)	
Neuquén Suspende implementación al 2001	NO	NO	SI	SI	Experiencia Piloto (7º, 8º y 9º) en 3 escuelas rurales	Experiencia Piloto (3 escuelas)	
Río Negro	NO	NO	SI	SI (hasta 5º)	NO. Experiencia piloto (1) y 8 escuelas rurales	NO	
Salta	SI Ley 6829	Ley 6830 Se está modificando	SI	SI	Experiencia piloto (5) Generalización al 2002		
San Juan	SI	NO	SI	SI	SI, 1º año masivo		
San Luis	NO	NO	SI	SI	SI, 1º año masivo		Suspensión de las mismas

Educación de Adultos	Educación Especial	Formación prof.	TIP	Capacitación Docente	Participación SADOP	Normativa
NO	NO	NO	SI	RED.	SI	
			NO			
NO	SI	NO	SI trabajan con subprogramas de INET	SI	SI	SI
		SI	No se inició para el 3er ciclo			
		NO	RED (esporádicamente)			Reducción salarial Docente
		NO				
		NO				
		SI	SI			
Concentración en una única unidad		SI	RED	Formación Docente		

Provincia	Ley de Educación	Estatuto Docente	Nivel inicial	EGB 1 y EGB 2	EGB 3	Polimodal	Formación Docente
Santa Cruz	NO	NO	SI	SI	NO (generalización 1º año al 2001)		
Santa Fé	NO	NO	SI	SI	Experiencia piloto (10) Implementación masiva al 2001	NO	NO
Santiago del Estero	NO	NO	SI	SI	Experiencia a escala (268)	Experiencia piloto (5)	
Tierra del Fuego	SI Ley 159/94	NO	SI	SI	SI	SI, 1º año masivo	SI
Tucumán	NO	NO	SI	SI (hasta 6º)	Experiencia a escala (166)	Experiencia piloto (24)	En proceso
Documentos del CFCyE	Docum. A-1 A-2 A-3		C.B.C. 1995	C.B.C. 95/96 Doc. A-15	C.B.C. 95/96 Doc. A-15/A-16	C.B.C. 95/96 Doc. A-15/A-17	C.B.C. 97 Doc. A-3 A-9 A-11 A-14

Fuente: Seccionales y Delegaciones del SADOP  
 Consejo Federal de Cultura y Educación  
 Ministerio de Educación  
 -Estado de Situación de la educación media argentina 2000.  
 -Estado de la situación Curricular en las Provincias 2000.  
 Centros de información y Documentación Educativa integrantes del SNIE.

Educación de Adultos	Educación Especial	Formación prof.	TIP	Capacitación Docente	Participación SADOP	Normativa
NO	NO	SI	RED (sólo inicial y EGB 1, 2 y 7º) y PROCAP	SI		
			SI	Dificultades para el sector privado		
NO	NO	NO	NO	RED, CONSUDEC provincia		
NO	NO	NO	NO	RED (áreas disciplinarias)	SI (comisión seguimiento) Transformación	SI, muy pobre
	Doc. A-19 (Dic. 98)		Doc. A-12			



## 3. ¿Cómo llegan?

### Los sujetos de la demanda educativa.

El sólo hecho de plantear la pregunta de cómo llegan los niños a la escuela problematiza un tema que no fue protagónico en la agenda social hasta que se produjo el proceso de reestructuración económica/desestructuración social que estamos enfrentando. Ciertamente, el modelo internalizado durante generaciones de escuela pública argentina tuvo como supuesto la afirmación de que se llegaba a la escuela en el momento de alcanzar la edad de la obligatoriedad, y que el ingreso a la misma se consagraba con el guardapolvo blanco, en el marco de una sociedad desigual pero incluyente. De ahí en adelante, el destino de cada trayectoria escolar dependía de las condiciones personales del alumno, las características de la institución y la capacidad del hogar para responder a las demandas de la escuela. La relevancia del guardapolvo como símbolo igualitario sólo recientemente ha sido objeto de investigación. Señala I. Dussel (2000a) que el guardapolvo comienza a ser usado a principios del siglo XX, como una propuesta surgida de la iniciativa de maestros y directores de escuela, con el objetivo de tener una vestimenta igualatoria y homogeneizadora, y de establecer una vestimenta decente y austera. Dicha innovación tuvo un objetivo disciplinador que permitía vigilar y controlar el cumplimiento de las reglas. Vinculado con el higienismo, también permitiría ocultar las diferencias sociales existentes, aunque una visión más crítica mostraría la persistencia de las mismas en otros aspectos, como el uso del lenguaje, los consumos escolares y extraescolares y hasta la vestimenta bajo el guardapolvo. Sin embargo, pese a estos otros sentidos, su fuerza simbólica lo ha equiparado con el primer paso de incorporación ciudadana igualitaria que dan los futuros ciudadanos.

Si bien los elementos que inciden en el acceso y trayectoria escolar no funcionaron de manera armónica para todos los estudiantes, su equilibrio cambiante permitió la expansión de la educación argentina y el crecimiento de los niveles de educación del conjunto de la población, incluyendo a los pobres. Los que tuvieron trayectorias de fracaso –ingreso tardío, repitencia, deserción, abandono– fueron considerados más como expresión de “casos” que de grupos y, especialmente, las familias confiaron ciegamente en la

capacidad educadora de la escuela, sin cuestionarla en términos de la fragmentación de la oferta que la caracterizaba ni en términos de los circuitos diferenciales de calidad que generaba. No fue la demanda social sino la investigación educativa la que destacó, desde hace ya por lo menos tres décadas, que esa afirmación era controversial, habiendo incorporado al análisis la perspectiva del sistema educativo y la institución escolar como un actor con responsabilidades en la generación de trayectorias de fracaso. Fracaso que se evidencia especialmente si se revisa la información empírica por regiones, provincias y grupos sociales, y las disparidades de desempeño escolar existentes todavía hoy, relevadas en el capítulo anterior. Ya claramente establecido el fracaso más como de grupos que de casos, esa situación pone la mirada en el hecho anteriormente no conflictivo de cómo llegan los chicos a la escuela y la forma en que ella los recibe. Sobre todo, habida cuenta que las disparidades existentes entre las familias en sus condiciones materiales de vida, de salud, de ingresos, y de acceso a bienes y consumos culturales hoy son factores intervinientes, que pueden convertirse en verdaderos predictores del desempeño de los chicos en la escuela. La desigualdad y la inequidad marcan en la actualidad el ingreso a la escuela desde el primer día y el hecho se expresa en las condiciones desiguales de oferta a la que acceden, determinadas con frecuencia por variables que se encuentran por fuera del control de los demandantes y ligadas con la inserción geográfica, socioeconómica, por tipo de gestión de la escuela a la que concurren y aun por los mecanismos selectivos de reclutamiento de la institución escolar. La escuela se convierte así en línea de largada de la lucha por la sobrevivencia, sólo que la sobrevivencia empieza mucho más temprano que en el pasado en la vida de los estudiantes.

Sin embargo, pese a todas estas desventajas, los chicos llegan masivamente a la escuela como lo demuestran las tasas de escolarización en el primer año, proviniendo de hogares que cada vez valoran más la educación, cuyo nivel educativo ha subido, con elevados niveles de articulación –aunque sólo sea visual y mediática– con el resto del mundo, con aspiraciones más altas de integración social y mayor conciencia ciudadana aunque con niveles más altos de pobreza. Indudablemente, todos estos aspectos configuran rompecabezas de muy difícil solución. La escuela es la única institución que les queda donde pueden plantear sus demandas, el único lugar donde consideran que los pueden escuchar y ayudar en la difícil composición de las piezas dispersas. A su vez, ese rompecabezas también

altera la práctica de docentes formados para interpelar a un sujeto-alumno ideal, y por ideal, muy distante del que confrontan día a día en las salas de clase. La tentación de definir todo lo nuevo como ausencia de lo viejo es fuerte. Así, para los docentes, lo nuevo configura una realidad by default frente a la que carecen de formación y herramientas de intervención adecuadas. La angustia, el sufrimiento institucional, la impotencia frente a ese nuevo escenario marcan las prácticas del conjunto de los actores de las comunidades educativas. La convergencia de dos procesos, el del empobrecimiento de la población y la reestructuración simultánea de prácticas e instituciones, junto con el incremento de las expectativas, opacan la percepción, promoviendo análisis economicistas o un excesivo énfasis en la interrelación sicologista.

El análisis de las características de la demanda se coloca en el contexto de la intersección entre algunas caracterizaciones macrosociales que hemos realizado en la sección del contexto, así como de otros aspectos más anclados en el plano de las caracterizaciones meso y microsociales, que interactúan con los factores anteriormente señalados y cuyas especificidades no siempre se captan vía la descripción paramétrica de las variables. Así, la caracterización de la demanda se explica por variables duras, sobre las cuales disponemos de amplia información, y por otras variables blandas en interacción con las anteriores y sobre las cuales la investigación tiene todavía muchos caminos por avanzar. Las secciones siguientes focalizan sobre la familia, el proceso de socialización, la existencia de climas educativos en el marco de las unidades domésticas y las características culturales, valorativas y actitudinales con las que los estudiantes llegan a la escuela.

### La familia

“La falta de trabajo y la precarización de los empleos que aún se conservan impactan devastadoramente en las familias. Los vínculos y la vida cotidiana sufren sus consecuencias. Pero frente a la escasez de recursos la gente pone en juego diversas estrategias para enfrentar las nuevas pobrezas”. (La educación en nuestras manos, N° 58, 2000).

Ese es el epígrafe de una nota aparecida en una revista gremial de amplia circulación, para abordar el problema de la institución familiar desde la pers-

pectiva de los trabajadores de la educación. Desde el punto de partida, el proceso de reestructuración de la familia se coloca en una clave esencialmente ligada con la transformación neoliberal y la racionalidad económica del grupo doméstico. La autonomía relativa del fenómeno de transformación de los procesos de constitución y dinámica de las familias, su vinculación con valores y preferencias así como dimensiones culturales de la organización de la vida familiar, quedan oscurecidas por una explicación reduccionista de carácter económico. Sin embargo, el proceso de transformación de la organización familiar tiene varias décadas y si bien, sin lugar a dudas, procesos de carácter estructural y económico han incidido en sus cambios, también lo han hecho otros de carácter cultural ligados con nuevos valores como el individualismo, la autonomía, el cambio en la preceptiva social, en síntesis, los efectos de procesos de secularización e individuación nacionales y globales. Y, más grave aún, marcada la lectura de la nueva realidad sólo como efecto de la impronta neoliberal, los modelos alternativos que caracterizan de manera creciente la vida de los hogares se perciben como alejamiento de un modelo roto a partir de una desarticulación productiva. La prescriptiva tradicional del modelo de "familia ideal" o "familia tipo" se filtra por ese procedimiento de lectura.

El análisis intercensal de las transformaciones de la familia, en cambio, brinda otro panorama. Si bien la información estadística censal brinda información sobre hogar y no sobre familia, en una serie histórica datada entre 1970 y 1991 puede observarse el incremento de los hogares unipersonales, de 10,32% para el primer momento de la serie a 13,29% en 1991; el incremento del hogar de núcleo familiar, de 57,86% a 64,19% y la disminución del de hogar extendido y del compuesto. El extendido, con un 25,05% en 1970, pasa a 19,50% en 1991, y el compuesto disminuye de 6,76% a 1,89% en el último censo relevado (Feijoó, 1998, en Calvo et al.).

El crecimiento del hogar de núcleo familiar en casi siete puntos incluye realidades demográficas diversas, ya que en la caracterización de núcleo familiar entran los hogares tipo, con ambos cónyuges e hijos, así como los nuevos hogares, con un solo cónyuge e hijos, en general de jefatura femenina. Estos datos son consistentes tanto con los de la disminución del promedio de personas por vivienda –que alcanza en 1960 a un promedio de 4,5 personas y a 3,2 en 1991– cuanto con la distribución de los hogares censales por número de miembros que muestran la tendencia al incremento

de los unipersonales, de 6,8% en 1960 a 10,4% en 1991; el leve incremento y estabilidad de los de 2 a 4 miembros –54,5% en 1960 y 57,9% en 1991– y la disminución de los de 5 y más, también configurando una tendencia consistente (Feijóo, op. cit.).

Sin embargo, esta descripción morfológica de las características de los hogares que da cuenta de su tamaño y de sus dimensiones cuantitativas dice poco acerca de los cambios que tienen lugar en su interior, así como de su dinámica cotidiana, interaccional y de la construcción cultural sobre la familia. De hecho, uno de los aspectos más relevantes en relación con este estudio se refiere a la consolidación de nuevos modelos de hogares cuya denominación demográfica –“hogares de núcleo familiar de jefe sin cónyuge con hijos”– incluye a los hogares con jefatura femenina, los cuales, según un estudio de R. Geldstein, representan entre un 14 y un 15% del total de hogares para el área metropolitana de Buenos Aires (Geldstein, 1997). Según la autora, la jefatura femenina es un fenómeno relevante por diversos motivos, entre ellos, su asociación con la pobreza del hogar, derivada de la existencia de un único receptor de ingresos, que se hace más crítica sobre todo si hay niños en edad escolar. La investigación citada muestra que del total de hogares pobres con jefe mujer, un 51,3% pertenece a la categoría de nuclear incompleta; de ellos, el 22,5% tienen hijos de 0 a 6 años, el 6,8% de 7 a 14 años y el 22% de 15 años y más. Pero, además de sus condiciones económicas, se trata de hogares con los que el sistema educativo se relaciona con incomodidad, dado que su apartamiento de un presunto modelo de “normalidad”, en las prácticas cotidianas de la escuela, le asigna a esa condición el carácter de variable independiente, explicativa del comportamiento de los niños que provienen de ese tipo de hogares. Aunque como nota al pie, digamos que el 29,6% de las docentes mujeres son jefes de hogar, mientras que sólo el 51,8% son cónyuges; ello hace que en las aulas encuentren una realidad no tan distante de la propia de su grupo familiar (IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 2000).

A la incidencia de la jefatura debe agregarse femenina, la más alta tasa de participación laboral de las mujeres jefes, dado que son únicas proveedoras de ingresos de su hogar. Desde el punto de vista de la caracterización de la oferta, dado que la participación laboral de esas mujeres no cuenta con el soporte de la disponibilidad de servicios colectivos de cuidado infantil, el desempeño de sus roles reproductivo y productivo se realiza a partir de sus propios recursos. Desde el punto de vista cotidiano, esta situación genera

patrones de cuidado infantil que recaen sobre redes vecinales, familiares o sobre los otros niños o adolescentes del mismo hogar que deben hacerse cargo de sus hermanos ante la ausencia de las madres. En los casos de comunidades más organizadas, surgen ofertas de carácter vecinal y comunitario no estatales, que se reseñarán en el capítulo 6. Los alumnos que provienen de hogares con jefe mujer, generalmente pobres, llegan con el handicap de no contar en el hogar con adultos que dispongan del tiempo que requiere la institución escolar para reforzar en los hogares la tarea que la escuela les demanda. Si bien algunos autores han llegado a conclusiones que asocian el fracaso escolar con la jefatura femenina de hogar, estas asociaciones deben refinarse por decil de ingresos.

En todos los grupos sociales, pero especialmente en los sectores medios, al fenómeno de los hogares con jefatura femenina debe sumarse el crecimiento de otros tipos de hogares, como los ensamblados, en los que conviven descendencia de ambos miembros de la pareja junto con hijos nuevos, generando redes de parentesco e interacciones no previstas en el modelo de "normalidad" al que refiere tanto el sentido común cuanto las prácticas de algunos actores del sistema educativo. El cambio de algunos ritos escolares muestra, sin embargo, creciente sensibilidad ante estos aspectos, como la sustitución del día de la madre o del padre por la más neutra celebración del día de la familia. Indudablemente, lo que la institución escolar registra como problemático es la aparición de prácticas proto-democratizadoras de la vida familiar, las que al poner en cuestión desde el punto de vista práctico el concepto de autoridad familiar, arrasan también con el principio de reciprocidad con que la escuela intentó reforzar su estructura de autoridad en la propia autoridad patriarcal de las familias (Wainerman, 1994).

Desde el punto de vista psicosocial, hemos señalado en el trabajo mencionado (Feijóo, op. cit.) que se combinan dos procesos de carácter intrínsecamente contradictorios en el contexto de la crisis; por un lado, el de la legitimidad creciente de la búsqueda de mayores grados de autonomía de parte de los miembros del hogar o grupo familiar y, por el otro, la revalorización del mismo en su carácter de unidad doméstica articuladora de los procesos de producción y consumo, de maximización del uso de recursos escasos. En estos contextos, si bien las personas se refugian en la familia, no debe atribuírsele por ello a esa institución el carácter de refugio libre de conflicto. Por el contrario, pese a la falta de información estadística sobre aspectos privados

de la vida familiar, parecería que existen crecientes niveles de violencia intra-doméstica, autoritarismo, intentos de reforzamiento de la autoridad basada en las estructuras de género-generación así como acoso y violencia sexual. Si esto es así, la familia aparece como otro espacio social de tensión, y ya no de armonía como lo sugería la idea de refugio (Bleichmar, 2001).

### La escuela *vis a vis* la familia

La institución escolar se preocupa de estos cambios desde varias perspectivas. Así, los cambios producidos en las familias se reflejan en la forma en que los chicos llegan a la escuela y en los interrogantes que esta forma de llegar plantea a la gestión de la institución escolar. En primer lugar, ésta se preocupa acerca de cómo interpelar a los chicos que provienen de hogares que se apartan del supuesto modelo de normalidad, algunos de cuyos aspectos acabamos de analizar en el párrafo anterior; en segundo lugar, se pregunta cómo introducir en la vida curricular de la escuela los aspectos referidos a las nuevas formas en que la familia participa de la enseñanza; en tercer lugar, se preocupa por el hecho de que estos cambios transformen el comportamiento de su contraparte permanente en relación con el hecho educativo en sí mismo.

En relación con el primer aspecto, contribuciones referidas al tema pueden hallarse en un panel del 3º Encuentro de Nivel Inicial denominado "De los Campanelli a los Simpsons". En él, Ruth Harf plantea la existencia de una brecha entre representaciones y realidades en la interacción de familias y escuela, señalando que las representaciones condicionan el sistema de demandas y exigencias entre ambos ámbitos, proponiendo pasar de entender la familia y la escuela como contextos independientes que se relacionan entre sí a entenderlos desde el punto de vista de la ecología de los sistemas (Harf, 2000). Abate y Arrué (2000), en su estudio de una comuna rural de Tucumán, plantean la falta de unanimidad en las familias en cuanto a su percepción de las funciones de la escuela. Ello se traduce en conflictos en el vínculo familia-escuela: la institución deposita las culpas en las familias, en el modelo tradicional de considerar causas culturales exógenas a la institución escolar como las que determinan el fracaso. Así, sostienen que "mientras el modelo de relación establecida no proponga una colaboración participativa por parte de las familias, los conflictos e incluso la pérdida del contacto escuela-familia se vuelven frecuentes".

Silvina Carro et al. (1996) en "Las familias en la escuela primaria; transformaciones recientes en la vida cotidiana" señalan que, pese a los avances producidos en la investigación histórica y antropológica sobre la familia, los trabajos sobre la relación entre las familias y las escuelas tienen dificultades para incluir estos aportes, debiendo recurrir a miradas estereotipadas sobre ambas instituciones. En dicho artículo se presentan resultados de una investigación en la que se analiza la participación de las familias en la construcción de los circuitos de escolarización y en ámbitos formalizados, por ejemplo, las asociaciones cooperadoras y otras experiencias recientes, como los Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires de fines de la década de los años '80, las clases abiertas, y otras modalidades participativas. Del estudio surge que, pese a esta apertura, "las familias continuaron manteniendo una relación subordinada con las instituciones escolares en los aspectos técnicos y una mayor autonomía en los aspectos administrativos de la educación, donde comenzaron a adquirir fuerza confrontaciones locales de intereses". Por su parte, Lafont (2000) señala la necesidad de la formación para padres en un contexto en el que "familia y escuela no siempre consiguen el encuentro y la interacción adecuados". Problema que puede abordarse asumiendo en forma organizada desde la escuela la formación de los padres de cada comunidad, contemplando aspectos como la evaluación de las necesidades de alumnos, padres y docentes, la selección de temas y las estrategias de trabajo, la apertura a otros miembros de las comunidades educativas, entre otros, en relación con problemas vinculados a las cuestiones del aprendizaje, al desarrollo del niño y al contexto en el que las familias viven. Estas contribuciones, algunas provenientes de la investigación, otras del área de la formación y la capacitación, dan cuenta de una creciente tendencia a reformular las relaciones escuela-familia, poniendo en cuestión la insuficiencia de las formas tradicionales de articulación y la necesidad de repensar modelos más adecuados para generar este intercambio: así, las reuniones y los programas de formación de padres, los deberes y la participación en cooperadoras, empiezan a considerarse como reformulables a partir del cambio de ambos componentes. En este sentido, las escuelas de alternancia implantadas en las zonas rurales tienen mucho por contribuir. Una co-gestión entre comunidad y Estado permite encontrar modelos institucionales y pedagógicos que no podrían llevarse a cabo si se prescindiera de la tarea de alguno de los actores involucrados: docentes, padres y jóvenes (Dinova, 1997; Forni y otros, 1998). En el fondo, se trata de propuestas dirigidas a la idea de restituir una alianza entre familia-escuela que pueda ayudar a enfrentar los desafíos del cambio en los modelos sociales.

En relación con la introducción de esas temáticas en el curriculum escolar se destacan algunas contribuciones dirigidas a llevar a la vida de la escuela los cambios operados en la familia. Entre ellas, debe mencionarse el volumen ya citado, compilado por Calvo et al. (1998), "Retratos de familia en la escuela" en el que entre las diferentes contribuciones se plantean alternativas para enseñar las nuevas realidades familiares. Estos aspectos se incorporan también a los nuevos contenidos transversales del curriculum escolar, especialmente en el área de Formación Ética y Ciudadana en la que se plantean aspectos dirigidos a respetar y valorar la diversidad en los modelos de composición de la familia y la asignación de roles sexuales en el marco de la cambiante realidad nacional (Diario Clarín, Educación, 2001). Aunque se supone que se ha producido un pasaje del tradicional modelo de "mi mamá amasa la masa, mi papá fuma la pipa", es poca la evidencia que tenemos más allá de la preceptiva de los nuevos libros de texto sobre qué sucede en la vida concreta de la escuela con la enseñanza de estos nuevos aspectos de la vida social.

Los cambios producidos en la organización del hogar y la familia se traducen en nuevas relaciones entre el hogar y la escuela. Ya nos hemos referido al consistente achicamiento del tamaño del hogar, la disminución de los hogares extensos y complejos y los factores ligados a la organización familiar que se mencionan más arriba. Estos se adicionaron a los que se produjeron como resultado del creciente ingreso de las mujeres al mercado de trabajo, alterando lo que se consideraron patrones tradicionales de socialización y crianza. Tales cambios han generado presión sobre las instituciones sociales que se ocupan de esas tareas y, como resultado de estos factores estructurales, se produjo una mayor demanda sobre el sistema educativo. A esos factores "duros" deben agregarse los "blandos", como la creciente 'desnaturalización' de los procesos de cuidado infantil y el reconocimiento creciente de que, en parte, se trata de actividades que pueden y deben ser desarrolladas fuera del ámbito privado de los hogares, en la medida en que proveen entornos más aptos que incluyen, entre otros, la socialización temprana, el intercambio con pares, la adaptación a normas (Jelin, 1999).

Los medios de comunicación de masas y la divulgación de nuevas pautas de crianza y socialización de parte de actores provenientes del mundo "psi" también impulsan, desde hace alrededor de cuarenta años, la transformación y modernización de dichos procesos. El pionero trabajo de Eva Giberti inicia-

do a fines de los años '50, denominado "Escuela para padres", desempeñó un importante rol en materia de modernización de las prácticas de crianza, ayudando a consolidar en el plano intradoméstico las pautas del proceso del pasaje de la sociedad tradicional a la sociedad de masas. Sin embargo, como la mayor parte de los procesos sociales que tienen lugar entre las paredes del hogar, es poco lo que sabemos sobre los procesos domésticos de socialización. Reiteradamente la investigación demográfica sensible al género ha señalado el carácter de 'caja negra' que adquiere el hogar en relación con el interés que ha tenido la investigación en develar esos procesos.

Sin embargo, la relación entre familia y escuela es importante no sólo por las posibles intersecciones entre ambas instituciones sino también porque la acción de la escuela se constituyó históricamente sobre el supuesto implícito de una relación de colaboración mutua con la familia. La institución escolar espera que las familias organizadas alrededor del modelo tradicional participen de sus actividades, de la cooperadora y de los actos escolares pero, mucho más importante que eso, espera también que acompañe y refuerce el desempeño escolar de los chicos. Los "deberes", la tarea para el hogar, monitoreada y dirigida por padres y/o hermanos mayores, fueron y son una clave del desempeño exitoso de los chicos. Esta relación de complementariedad tiene como supuesto que los padres comparten los mismos códigos que la escuela, que "enseñan de la misma manera" que lo hace la escuela, que pueden acompañar los aprendizajes de sus hijos. Sin embargo, en casos en los que, como ahora, los hijos superan los niveles educativos de los padres –como se describió en el capítulo 2–, este supuesto no puede tomarse como operante. Algo similar sucede cuando la escuela cambia sus estrategias didácticas distanciándose de las que se conocen en los hogares. Hace ya un par de décadas, la introducción de la Matemática de Conjuntos o los cambios producidos en didáctica de la lengua, pasando del análisis gramatical a la nueva perspectiva comunicacional, pusieron a muchos hogares ante dificultades para cumplir este rol. Un trabajo reciente, con un estudio de campo en Tucumán (Abate y Arue, 2000a) analiza las relaciones existentes entre familia, escuela y comunidad ante casos de problemas de aprendizaje y fracaso escolar, mostrando que la explicación que los docentes dan al fracaso escolar se refiere a la falta de estímulos familiares, producto del desinterés de los padres por la escuela y el aprendizaje así como de la inestabilidad en la familia. Las familias, por su parte, ubican como causas del aprendizaje factores materiales y culturales, como la falta de tiempo para el

acompañamiento, pero no consideran que la organización familiar misma sea un factor preponderante en la explicación del fracaso.

Por su parte, N. Elichiry (2000), psicóloga argentina especializada en la investigación y la práctica profesional sobre la temática del aprendizaje, en un artículo sobre los problemas de evaluación escolar de los aprendizajes, plantea que existen diferencias importantes en el apoyo familiar que los alumnos y alumnas reciben para la realización de los deberes escolares, aunque éstos son después evaluados sin tener en cuenta tales aspectos, pese a que “muchas de esas actividades, como aprendizaje de formatos, de lectura de mapas, de estrategias básicas para plantear y resolver problemas, de modos de evocar conocimientos previos para establecer relaciones, de incorporación de rutinas productivas, de organización y planeamiento del tiempo, no son enseñadas en el contexto escolar y luego son ejes centrales en las evaluaciones que la escuela realiza”. Esta intervención de los grupos familiares en la tarea escolar observa dos estilos predominantes: uno, en el que se da importancia a favorecer la autoconfianza de los estudiantes; otro, que busca metas educativas de carácter relacional. Así, las familias de mayor nivel educativo utilizan esas dos estrategias, mientras que en las de bajo nivel educacional el tipo de apoyo es una guía indirecta de tipo emocional. Por lo señalado por Elichiry se observa que no sólo varía la cantidad de apoyo según grupos familiares, sino también el tipo y la orientación que dicho apoyo tiene.

La exigencia de enseñar lo que la escuela no enseña, pero evalúa, recae en las familias, ya que “las instituciones educativas suelen dar por supuesta una función de tutorío familiar que, si bien nadie explicita, es requerida en las evaluaciones escolares. Esta exigencia recae en la familia, tradicionalmente en una función de maternaje (sea ésta cumplida por la madre, el padre o la persona a cargo del cuidado de la niña o el niño). Muchas de estas funciones no han estado previstas en la programación escolar, no son enseñadas en la escuela y son básicas para la organización y sistematización de los conocimientos” (Elichiry, N. 2000a).

### La infancia y el nivel inicial

En relación con la cuestión de la socialización, la novedad más importante de la última década ha sido el impacto de las transformaciones resul-

tantes de la implementación de la Ley Federal, convirtiéndose en obligatoria la sala de cinco años del nivel inicial. Este hecho ha sancionado una tendencia persistente y voluntaria de la población de matricular a los niños de más de tres años en el sistema educativo formal, público o privado. La obligatoriedad trajo como contrapartida la responsabilidad de los sistemas de proveer la oferta necesaria para la atención de ese grupo de edad. El incremento de las tasas de escolarización en dicha edad da cuenta de la feliz convergencia entre normativa y demandas de la población. Por supuesto, como en todas las dimensiones que están siendo analizadas, el impacto es diferencial según nivel económico social o de distribución del ingreso en la población. En este caso, son los sectores más pobres los que comienzan a alcanzar los puntos de partida de los más ricos, mientras que en éstos la tasa de escolarización comienza a ser cercana al 100%. Sin embargo, es necesario consignar que, pese a los significativos éxitos y avances registrados en relación con el acceso, la democratización de los procesos de incorporación sigue ocultando diferencias significativas de calidad.

En los tramos de edad anteriores, desde los 45 días de edad hasta los 3 años, las ofertas de atención de la infancia son sumamente diferentes. De los 3 años en adelante existe oferta estatal institucionalizada, mientras que la atención de la primera infancia se encuentra más bien en manos de la oferta privada. Esta oferta privada puede ser de mercado o proveniente del Tercer Sector, institucionalizada o preservando el clima familiar en ambos casos. Los jardines de infantes privados pertenecientes a sectores de altos ingresos constituyen un campo de experimentación de nuevas fórmulas de atención a la demanda. Por citar un caso, basta mencionar los jardines rodantes de relativamente reciente aparición. Por su parte, los ligados a la acción comunitaria proveen salitas –jardines de infantes de iniciativa barrial, eclesial o de ONG's–, que trabajan con metodologías de cuidado simple, más cercanas al rol materno que al de maestra de jardín de infantes. Otras opciones desarrolladas, como la de las madres cuidadoras (Leal y Rubio, 1997; también Feijoó, 1991) dan cuenta, a su vez, de la necesidad de resolver a nivel barrial otros problemas que se cruzan con la socialización, como la atención alimentaria y la generación de recursos para las personas que se involucran en esas actividades. En todos los casos, sea cual sea el nivel de ingresos, está claro el reconocimiento de que hay una tarea de socialización especializada que ya no puede ser suficientemente atendida en la soledad del hogar. Las crecientes tasas de escolarización así lo demuestran y la obligatoriedad plan-

teada por la Ley Federal para la sala de cinco años no hizo sino blanquear y dar soporte jurídico a la demanda social.

### La niñez y la educación básica

El rito de pasaje a la niñez por antonomasia en múltiples generaciones de argentinos fue el ingreso a la escuela primaria. La vieja estructura del sistema en dos niveles, primaria y media, implicaba la obligatoriedad de la concurrencia escolar en el tramo de edad de 6 a 14 años para cumplir los siete años de educación primaria. Más que el ingreso al sistema educativo, ese pasaje era también el del ingreso a la primera institución pública, en la que las pautas particularistas de socialización propias del hogar eran sustituidas por pautas universalistas, dirigidas a la adquisición de conocimientos básicos consignados en el curriculum y de hábitos y comportamientos estandarizados en las prácticas educativas y el curriculum oculto. Esa escuela homogeneizaba a sus alumnos en base a la difusión de valores universales y de ciudadanía, y no contemplaba ni respetaba la diversidad de orígenes, convirtiéndose en un cedazo igualador de las diferencias. Esta insensibilidad a lo diferente explicó el fracaso escolar reiterado de grupos que, como las minorías étnicas, los chicos provenientes de culturas bilingües, los muy pobres, no pudieron adaptarse a la propuesta hegemónica y no fueron atendidos con ofertas que reconocieran su especificidad. Estos y otros factores hicieron que el desempeño del sistema educativo en el nivel primario se caracterizara por la existencia de fuertes brechas de desempeño entre las provincias y regiones, tal como se señaló en el capítulo anterior y que todavía se mantienen.

Pese a ello, la escuela describió a lo largo del siglo una trayectoria con niveles de inclusión crecientes y si bien estos niveles de inclusión no implicaron para todos el desarrollo de trayectorias escolares exitosas –cumplimentar el ciclo en el número de años previstos y egresar del nivel, accediendo a niveles homogéneos de calidad del servicio– fue extendiéndose al conjunto de la población. Tal vez, la deuda más importante que arroja un balance de la performance de la vieja escuela sea su falta de sensibilidad a los problemas que ocasionó en segmentos específicos de la población –fracaso escolar, repitencia, abandono y deserción– y, en cualquier caso, frustración personal e hipoteca futura como resultado de las dificultades encontradas.

En este sentido, aunque no hay acuerdo sobre el tema, sobre todo desde el cuestionamiento gremial parece existir evidencia empírica que refuerza la idea de que la extensión de la obligatoriedad incluida en la Ley Federal de Educación se ha constituido en una estrategia democratizadora, al generar alternativas de diseño para acompañar la voluntad de la población (Feijó, 1996).

### La adolescencia y la escuela media

Hasta las reformas de la estructura de ciclos y niveles del sistema educativo, consagradas en la Ley Federal, la demanda por el acceso a la escuela media se basaba en la existencia de un modelo meritocrático centrado en el supuesto de que sólo ingresaban a ella aquellos estudiantes que lo merecían. Desde el punto de vista de la demanda, esta situación generaba un modelo de autoeliminación dirigido a habilitar el ingreso solamente para aquellos estudiantes cuyos hogares forzaban la asistencia al nivel medio, los adolescentes que tenían desempeños destacados, o los que tenían un claro proyecto personal ligado con la educación. Así, hasta comienzos de los años '90 y aun en el contexto de una fuerte expansión de la demanda de nivel medio, el acceso a dicho nivel no formaba parte de una estrategia de carácter universalista. La propia dotación de escuelas del nivel evidenciaba este proceso de selectividad: en el caso del Gran Buenos Aires, por ejemplo, era común que la oferta de escuelas medias alcanzara a la quinta o cuarta parte de la de escuelas primarias. Si bien en el marco de un proceso de expansión la oferta inducía a que se acercaran aquellos estudiantes que eran más parecidos a la misma escuela, también generaba procesos de segregación implícitos hacia los otros. Así, los menos parecidos eran posteriormente expulsados a través de mecanismos ligados con sus carencias socioeconómicas, con la ausencia del capital sociocultural adecuado para mantenerse exitosamente en la escuela, y la existencia de filtros y ritos de pasaje que reforzaban los patrones de selectividad.

Como en el caso del desempeño en la escuela primaria, es necesario señalar que el fracaso de los estudiantes en la escuela media no fue un proceso aceptado con resignación. A medida que la credencial correspondiente al nivel se fue haciendo simbólica y socialmente más valiosa, fue claro que los adolescentes tenían conductas fuertemente proactivas, aun frente al fracaso, por mantenerse incorporados al sistema educativo. Una investigación cualitativa

realizada a comienzos de los años '90 muestra que, lejos de someterse resignadamente a la salida del sistema, ensayaban un conjunto de estrategias personales para no salir de la institución. Dichas estrategias incluían acciones como intentar repetir, cambiar de turno, escuela, modalidad o localidad, y sólo luego de acumular fracasos reiterados culminaban en la salida del mismo. Parte de la responsabilidad por este proceso de expulsión sistemática correspondía a un sistema educativo que no había superado exitosamente el proceso de masificación; parte era también resultado de los niveles de privación material de los adolescentes, que se veían empujados al mercado de trabajo, a las changas, a la búsqueda de estrategias de sobrevivencia bien propias o de sostén de sus hogares. Obviamente, las víctimas principales eran los adolescentes pertenecientes a los segmentos más pobres de la población; sin embargo, el desplome de la escuela media era tan profundo que ya durante los años '80 cumplía mal también con aquellos estudiantes pertenecientes a capas medias plenas. En estos casos, el fracaso era resultado del desinterés, de la obsolescencia del curriculum y del creciente distanciamiento que los estudiantes encontraban entre la vida cotidiana y la institución escolar. La idea de que una meta escolar legítima estaba constituida por lograr con éxito el pasaje "de zafar a aprender" fue expresada en el trabajo de campo por la mayoría de los adolescentes entrevistados. Aun los que se quedaban sentían que la experiencia los colocaba en un escenario de vaciamiento de aquellos objetivos que querían alcanzar. En todo caso, también como en relación con la primaria, la frustración por no completar el nivel constituía una frustración difícil de revertir en la vida adulta (Feijoó e Insúa, 1995). Así, en los mismos grupos motivacionales realizados en el marco de la investigación citada surgía una voz bastante monocorde, sobre todo en los barrios en que se entrevistó a adolescentes pobres. Ellos no tenían duda de que "hay un lugar para estar y ese lugar es la escuela". En el mismo sentido, una investigación llevada a cabo con jóvenes que abandonaron la escuela media planteaba que: "una cuestión que atraviesa prácticamente la totalidad de los relatos es el lugar preponderante que toma la adolescencia como etapa de la vida que se define como período escolar. En este sentido, podría afirmarse que en las representaciones de estos jóvenes ser adolescente es igual a estar en la escuela. Cuando esta situación se interrumpe, cuando la escuela se abandona, la adolescencia falta, o se pierde" (Corbetta y Roisman, 2001).

Estas condiciones de demanda insatisfecha –tanto por restricciones en el acceso como por restricciones en términos de éxito académico y por el peso

de restricciones económicas– hicieron que, como ya se ha dicho, la propuesta de reforma educativa planteada por la Ley Federal de Educación permitiera superar uno de los problemas fundamentales del viejo modelo, consistente en la profunda brecha existente entre el nivel primario y medio y las dificultades de pasaje de uno a otro. Este rasgo, así como la fuerte presión social solicitando credencial del nivel medio prácticamente para ocupar cualquier puesto de trabajo, independientemente de la calificación que requiera, ejercieron mayor presión sobre el ingreso al nivel. Igual que en el caso de la escuela primaria, las crecientes tasas de escolarización para el tramo de la adolescencia dan la pauta del reconocimiento colectivo del pasaje por ese nivel como el mínimo necesario. Si retomamos los datos estadísticos citados en el capítulo 2 y se observa la evolución de las tasas de escolarización para adolescentes de 13 a 17 años en los aglomerados urbanos, se observa que, para el año 1990, la tasa para el total llegaba al 78,1%, mientras que, para el año 2.000, había alcanzado el 90,2%. Si bien se trató de una tendencia nacional, los incrementos más significativos tuvieron lugar en las jurisdicciones que avanzaron en la implementación de la transformación educativa: en el Gran Buenos Aires, dicha tasa pasó del 75,9% en 1990 al 91,7% en el año 2.000; en Gran Rosario, del 78,1% al 88,6%, en Gran Córdoba del 85,0% al 90,4% y en los lugares en que no fue implementada, como por ejemplo Gran San Miguel de Tucumán y Tafi Viejo, del 68,3% en el inicio de la década pasó al 76,5% para el año 2.000. Esta asociación, sin embargo, debe ser explorada en relación con otras variables para identificar el peso relativo de otros factores en relación con el incremento de las tasas de escolarización.

Las transformaciones del nivel han respondido claramente a la problemática de la equidad entendida, en un primer plano, como expansión de la cobertura. El debate sobre la calidad está abierto y forma parte de una polémica instalada en el centro de las comunidades educativas. Algunos sectores involucrados en un punto de vista que Emilio Tenti ha denominado de "progresismo conservador" debaten todavía si la escuela media debe estar abierta a todos, fijando nuevos horizontes de obligatoriedad, o si el acceso a la misma debe estar reservado solamente para aquellos que manifiestan voluntad de estudiar. Desde el punto de vista de la demanda, estas transformaciones de políticas también han involucrado cambios en el perfil de la población que ahora accede al nivel así como en la problemática social que incorpora a la vida cotidiana de las escuelas.

La creciente tendencia hacia la universalización de la cobertura incluye otros aspectos socioeducativos que han sido escasamente explorados por la investigación. Nos referimos al rol que desempeña la institución escolar en un contexto social de ruptura de la cohesión, creciente exclusión y dificultades de acceso al mercado de trabajo. Además del papel que la escuela cumple como agencia especializada en la distribución de conocimientos, parecería que se convierte en uno de los pocos espacios disponibles para los adolescentes. La sensación de vacío, de extrañeza, la idea de "no estar haciendo nada" entre quienes han abandonado la escuela se plantea en estos términos, fundamentalmente cuando evalúan las vivencias de los días posteriores al abandono. La expectativa personal en algunos casos, o el mandato social de "ir a la escuela como todos los demás chicos de su edad" se traduce en el "estar en el lugar que se debe a la edad indicada" y cobra aún una dimensión más importante cuando ese "deber ser" no logra cumplirse (Corbetta y Roisman, 2001). Duschatsky (1999), en una investigación realizada con alumnos de cuarto y quinto en dos escuelas medias del conurbano, ubicadas en contextos de grave problemática socioeconómica, encontró que los estudiantes tenían una inesperada alta valoración de la escuela, independientemente del contexto institucional de las escuelas a las que pertenecían los alumnos. Y señalando algunos aspectos relacionados con la frustración a la que nos hemos referido más arriba señala la situación de un joven de 20 años, drogadependiente y ya padre, en la que este joven señalaba: "Mirá, la escuela es mucho más que el director hijo de puta que tenés enfrente". Este joven merodeaba siempre por el exterior del establecimiento al que nunca había podido ingresar como alumno. Según la autora: "La escuela los está nombrando en un lugar donde no los nombra ninguna otra institución. No son nombrados ni por el trabajo, ni por una institución cultural, ni por los medios de comunicación (porque los medios en general interpelan figuras de jóvenes de las que ellos se sienten muy diferentes), ni por un proyecto, ni por un partido político", señalando que la escuela se constituye en sustituto de un lazo social ausente. "Entrar a la escuela es entrar a una racionalidad muy distinta a esa cotidianeidad: tienen que cumplir horarios, tienen distintos profesores, tienen que leer; es distinto a lo de todos los días que es siempre igual. Para ellos esto es un salto a otro lado, un modo de estar en el mundo".

Otros estudios (Feijoó, 1992) muestran para los adolescentes pobres otra alternativa: llenar esos vacíos a partir de la constitución de vínculos tempranos

nos de pareja, que en el caso de las jovencitas incluyen la creciente experiencia del embarazo adolescente. Se trata del autodesarrollo de alternativas que les permiten huir de sus casas, de sus padres borrachos, golpeadores, y de esos climas de fuerte malestar familiar, y para reiniciar el círculo de la discriminación con jóvenes que al poco tiempo reiteran las conductas de aquellos padres de los que huían. Frente a estos sucesos, el curriculum escolar sigue relativamente impermeable a la inclusión de aspectos referidos a la sexualidad y al acceso a la maternidad/paternidad elegida, pero ha flexibilizado sus reglamentos para aceptar la presencia de adolescentes embarazadas, como paradójico signo de progresismo. La educación sexual, aunque formalmente incluida en el curriculum, depende de la voluntad de cada establecimiento educativo o de iniciativas individuales de los docentes o de algunas jurisdicciones. Recientemente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires acaba de aprobar una ley que aumenta las inasistencias justificadas anualmente, en el caso de las mamás adolescentes, a 45 días más que las del resto del alumnado (Página 12, 2001). En mención a los datos estadísticos existentes sobre embarazo adolescente, tema que fuera expuesto en el capítulo 2, observamos por ejemplo que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 35% de las embarazadas tiene entre 12 y 18 años. El objetivo fundamental de la ley está dirigido a facilitar la estadia de las mamás en la escuela. Si bien constituye un avance el hecho de que la justificación de las inasistencias obedezca a una norma y no a la voluntad de los directores de los establecimientos, llama la atención la preocupación por el síntoma y no por las causas. En todo caso, la reglamentación se encuentra en línea con las condiciones de la Ley Nacional 25.273, que en la misma dirección sancionó el año pasado el Congreso Nacional. Si bien puede ser parte del reconocimiento del derecho a una adolescencia diferente, cuesta reconocerla como un derecho ya que se funda, en parte, en las falencias que surgen de la falta de acceso a la educación sexual en las escuelas. La fundamentación en que se basa la ley porteña señala la estrecha ligazón existente entre la falta de proyectos y la formación de familias tempranas. Este punto de vista es consistente con el de la investigación mencionada, con grupos motivacionales de jóvenes, a comienzos de los años '90, en los que surgía de la producción grupal la confianza en el papel salvador del amor, como escape de una realidad hostil.

El problema no debería ser el de la asistencia escolar de las embarazadas sino la elevada incidencia y el incremento del embarazo adolescente, tendencia que apenas se esbozaba en aquel momento (Página 12, 2001).

“La asistencia a clase de alumnas-mamás acompañadas por sus criaturas es una realidad en escuelas secundarias de barrios empobrecidos del conurbano y la Capital Federal, que buscan formas de evitar la deserción escolar que suele acompañar a un embarazo precoz” (Página 12, 1 de septiembre de 1999). Lo ideal para algunos directores es que vengan con sus bebés, “pero se da la circunstancia de que no tienen con quién dejarlos” (Página 12, 1 de septiembre de 1999). Ante la situación de cómo llegan a la escuela estas jóvenes, las estrategias para retenerlas en las aulas se van diversificando. Así ocurre, por ejemplo, en la ciudad de Resistencia, Chaco, donde una escuela secundaria abrió una guardería para los hijos de sus alumnas, mientras que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creó talleres de reflexión para las chicas embarazadas o que han sido madres. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en sólo cinco escuelas en el año 1999 había 72 alumnas en esa condición. En Berisso, un partido cercano a La Plata, donde alrededor del 52% de la población se encuentra en riesgo socioeconómico, una docente expresaba: “Todos los años tenemos alumnas embarazadas” (Página 12, 1 de septiembre de 1999).

### Los niños y adolescentes como sujetos de derecho

Entre los aspectos significativos de la última década cabe citar el proceso de una nueva constitución de la infancia y la adolescencia, fundado alrededor de la difusión de la Convención de los Derechos del Niño promovida por las Naciones Unidas y aprobada por su Asamblea General el 20 de noviembre de 1989, sancionada al año siguiente en la Argentina y posteriormente incluida, junto con otros acuerdos internacionales, en el cuerpo de la Constitución Nacional reformada. La existencia de ese cuerpo normativo, así como de permanentes campañas de difusión, ha configurado la idea de un niño como sujeto de derechos, propuesta sumamente innovadora para constituir una nueva manera de pensar los temas de la niñez y, tal vez, de construcción de la subjetividad de los mismos niños. El posicionamiento de los niños como sujetos de derechos relativamente autonomizados de los de sus mayores, permitió arrojar nueva luz sobre problemas que hasta el momento se habían visualizado como resultados no queridos del mundo adulto: el trabajo infantil, por ejemplo, pasó a ser analizado como un problema social y de los niños. Igualmente, la aparición de fenómenos que son protagonizados y sufridos por la niñez, aunque sean expresión de la pobreza y la desigualdad imperantes en

la sociedad así como de problemas de la familia –tal la prostitución infantil, el incremento o mayor visibilización de los niños de la calle y en la calle, la incorporación a formas marginales de producción de la vida cotidiana, el abandono y la drogadicción, entre otros– comenzaron a generar un contexto social favorable a convertir el problema de los niños en un problema con espacio legítimo en la agenda social. En el plano doctrinario, este movimiento se expresa en la sustitución de la doctrina de la situación irregular por la de la protección integral que implica un significativo giro en relación con el rol del Estado y la sociedad civil en la atención de los niños en general, y de los que abordan dificultades, en particular (García Méndez, E., 1995).

Recientemente se acaba de promulgar una ley nacional que actualiza la legislación nacional de acuerdo a los preceptos constitucionales que incorporaron la Convención de los Derechos del Niño. Esta ley deroga la institución del patronato, conocida como Ley Agote, mediante la cual el Estado intervenía en la defensa de los niños y adolescentes que se encontraban en situación de vulnerabilidad, con un espíritu fuertemente disciplinador y punitivo. La nueva ley que protege los derechos de los niños menores de 12 años y de hasta 18 años, garantiza a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, el ejercicio y el disfrute pleno y efectivo de los derechos y garantías reconocidos en el orden jurídico nacional y en los tratados internacionales, sin distinción alguna de hogares ni clases sociales. La ley garantiza la intangibilidad de los recursos para esas áreas y se inspira en la idea de su contención en el núcleo familiar a través de la implementación de planes y programas de prevención, promoción, asistencia e inserción social. Los desplaza de su condición de objetos de control del Estado a la de sujetos de derechos, promoviendo su interés superior en el marco de un sistema integral, formado por todos los derechos reconocidos y que en el futuro puedan reconocérseles (Ámbito Financiero, 2001).

Eva Giberti (1997), en un trabajo titulado “Políticas y niñez”, se plantea incorporar lo que ella denomina las nuevas políticas de la niñez en las variables filosóficas y sociológicas que hacen al estudio de las circunstancias políticas. Según la autora, sin tener conciencia o conocimiento de hechos políticos los chicos producen políticas que no se refieren al arte de lo posible, sino que proponen un quiebre de las leyes que sostienen hábitos y convenciones, “donde fulguran interrogantes acerca de lo que ha dado en

llamarse niñez, y donde irrumpe lo posible de imposible al decir de Badio.(...) Hoy en día se modificaron los paradigmas que definían qué se entiende por niñez, en especial lo vinculado con la obediencia de los más pequeños y la práctica de la autoridad por parte de los adultos. Este aspecto convoca al análisis de los intereses compartidos o no por niños y adultos, o sea, la aceptación de diversos intereses en las diferentes generaciones. Los chicos y las chicas no se han aliado para organizarse y defender lo que creen que son sus intereses; pero vale la pena reflexionar si no existirá una alianza supuesta, invisible y no explícita entre quienes forman la cultura adolescente".

La tarea de difusión que realizan distintos organismos del sistema de Naciones Unidas sobre los derechos de la niñez, la prioridad que la difusión de los mismos tiene en eventos fuertemente arraigados como el Día del Niño, la inclusión de sus contenidos en la curricula escolar, han avanzado en generar una conciencia de sujeto de derechos sobre los adultos. Sin embargo, es poco lo que se sabe hasta ahora sobre el impacto que dichas acciones han tenido en la constitución de la subjetividad infantil y queda como un tema a ser explorado para identificar las condiciones en que los niños llegan a la escuela. Indudablemente, la difusión de principios como el derecho a la identidad, el reconocimiento y respeto de las diferencias, el repudio al trabajo infantil y a la trata de niños, la garantía del derecho a que expresen su libre opinión, y el derecho a la información son indudablemente mensajes relevantes en relación con el desempeño escolar de los niños en su carácter de estudiantes.

Sin embargo, más allá de la enunciación de derechos que promueven las organizaciones del sistema de Naciones Unidas, las ONG's y distintos grupos de la sociedad civil, así como los medios de comunicación de masas, no parecería que el alcance del goce de los derechos esté al alcance de todos los niños. En todo caso, el niño/alumno, el niño escolarizado, parece ser el que se encuentra en mejor situación. Se ha hablado de cierta dictadura de los niños y los adolescentes sobre las personas adultas, resultante de su rápida constitución en sujetos de derechos, así como del culto por la juventud que tiene la sociedad contemporánea. Estos aspectos, junto con el relajamiento de principios de autoridad que no eran históricamente confrontados, coloca a estos grupos etarios en un contexto de libertad y procesamientos de decisiones a veces excesivos para su grado de desarrollo como sujetos síquicos y sociales. Los chicos –y a veces también sus padres– vuelcan estas demandas

sobre la escuela reclamándole que se coloque en sintonía con lo que interesa al mundo juvenil. La búsqueda de lo actual, lo útil, lo interesante y lo divertido se vuelca sobre los contenidos que la escuela debe distribuir, acusando a los contenidos tradicionales de inútiles, pasados de moda, innecesarios. Así, la cultura moderna que los medios han implantado con la velocidad y superficialidad que implica el zapping como metodología de conocimiento y la inversión temporal propia del video clip –caracterizado por su tiempo limitado– pretende ser trasladada a la escuela con mecanismos rápidos y eficaces para convocar el interés y fijar la atención. La idea de que la escuela debe ser interesante en detrimento de sus valores formativos tiende a difundirse, aunque sea solamente un aparente privilegio de las capas medias. Como dice Beatriz Sarlo (2001): “la repetición de una banalidad indica que es necesario tomarla en serio”, señalando que “la escuela argentina corteja el mundo de los chicos en lugar de ofrecerles la alternativa de conocer otros mundos. Nuestra escuela es juvenilista y se considera tanto más avanzada cuanto más adula a sus jóvenes a quienes llega a tratar como clientes”. En la misma sintonía, Jaim Etcheverry (1999) sostiene que “derrotados de ante mano, en lugar de estimular a niños y jóvenes a encarar el esfuerzo necesario para desarrollar sus capacidades intelectuales, tratamos de engañar - los (y engañarnos) simulando que aprender es lo mismo que ir al cine o sentarse frente a la pantalla del televisor”.

## 4. ¿Cómo los reciben?

La escuela constituye una institución clave en la conformación del actual mapa institucional de la Argentina. Su centralidad es, como ya se ha dicho, tributaria de una historia secular, que las prácticas y los imaginarios sociales defienden como la clave de acceso a la democracia, la integración social y la movilidad social ascendente. Aun en un contexto en que una profunda transformación de la estructura social y las estructuras de oportunidades personales se redefinen, la escuela sigue presente en su capacidad de construir, fortalecer e interpelar los sentimientos básicos que conforman la pertenencia ciudadana. La "trama social más amplia" de la Argentina, tal como la denominó Emilio Tenti, constituye sin embargo un fenómeno que fue opaco a la percepción de la opinión pública en términos de su escala. Esto fue tempranamente señalado por Francisco Delich (1993) a comienzos de los años '90 y, en líneas generales, se mantiene presente. Esta opacidad surge del hecho de la dificultad de percibirla en la clave de su dimensión y extensión, hecho que surge de dos fuentes sumamente diferenciadas: por un lado, de la debilidad de la información estadística y, por el otro, del hecho de que las familias interaccionan con escuelas en particular y no con el sistema educativo en general. Así, la percepción y el reconocimiento de los problemas del sistema como tal y de los efectos sistémicos de su funcionamiento son todavía temas de especialistas y tal vez nunca puedan ser del dominio de la opinión pública. En esa opacidad, la cuestión de cómo la escuela recibe a los niños se refracta en multiplicidad de prácticas correspondientes con distintos contextos económicos, sociales, culturales y geográficos difíciles de sintetizar en una única perspectiva. El "universalismo" que orienta la cosmovisión de los actores no puede sostenerse desde el punto de vista de las prácticas concretas de cada provincia y/o cada establecimiento.

En ese contexto hay que destacar dos elementos de fuerte contenido simbólico: el edificio escolar, con sus atributos patrióticos y los ritos escolares –bandera, mástil, himno– y la figura del docente. El docente y la profesión docente constituyen figuras rodeadas por el afecto de la opinión pública, a la que reiteradamente han sido capaces de movilizar en defensa de intereses sectoriales que, con frecuencia, lograron presentar como la encarnación de los intereses nacionales y la expresión más acabada de la noción de "bien común".

El gremialismo docente ha sido y es hoy una de las organizaciones sectoriales más grandes del país, y hace sentir sus efectos tanto en el plano macrosocial como en el microsociales de la vida de las escuelas. Además de constituir organizaciones de defensa de intereses, han avanzado en constituirse en ministerios de educación "paralelos" a los oficiales, con actividades de capacitación, formación y monitoreo de los procesos educativos que protagonizan (Maceira y Murillo, 2000). Por lo tanto, la forma en que los niños son recibidos en las escuelas pone en juego simultáneamente la presencia de los sistemas, con sus normativas, sus prácticas consuetudinarias, sus estilos de trabajo –de los que da cuenta la amplia gama legal y de regulación de los mismos– junto con nuevas prácticas y formas de abordar los problemas que surgen de estas fuentes "no oficiales" de organización de las prácticas escolares y docentes. Digamos, a favor de estos últimos, que con frecuencia tienen capacidad de abordar temas más actuales, de coyuntura, los cuales, por la inercia propia de los sistemas, tardan más tiempo en entrar en la agenda pública oficial que los incluidos en el marco de las agendas gremiales.

Pese a los cambios producidos en las políticas de la última década, la escuela como institución sigue siendo tributaria de su organización decimonónica. Así, está pensada para atender a una población relativamente homogénea, cuya acción se orienta por una escala de valores común, y que llega a la escuela como parte de un trayecto civilizatorio orientado al progreso. En esa escuela, la autoridad de los mayores y de los docentes estaba fuera de discusión, los problemas eran abordables y los actores se sentían complacidos por el éxito de sus actividades. Ese no es hoy el contexto en el que se coloca la escuela, cuyo papel ha sido recentralizado como resultado de la paulatina caída del resto de las instituciones sociales. Sin embargo, los signos externos de la escuela no dan cuenta de esa centralidad. Los problemas principales que aborda hoy la sociedad, a saber, la pobreza y el cambio del sistema de valores, tienen como primer escenario público la propia institución escolar. Docentes radicalizados, infraestructura escolar deteriorada, carencia de elementos didácticos novedosos y aun de las tizas tradicionales, comedores escolares atestados, conflictividad social transferida a la escuela, son el marco en el que, a diferencia del decimonónico, los chicos se incorporan a la escuela. No es extraño que, ante ese escenario, la recepción sea compleja.

Corresponde en esta sección identificar las contribuciones que se dirigen a investigar de qué manera la escuela recibe a los estudiantes, habida cuen-

ta del contexto normativo ideológico que regula la vida del sistema educativo y las condiciones económicas, sociales y culturales con las que los estudiantes llegan a las escuelas. La búsqueda se coloca necesariamente en un contexto de articulación entre el nivel macrosocial y el nivel micro. En el primero predomina la información que proviene de fuentes secundarias, brindando elementos para un análisis que permita caracterizar la estructura social; en el segundo, la información que se intenta identificar se dirige a reconocer estudios que den cuenta de la forma en que esas determinaciones se procesan en el marco de contextos microsociales específicos, determinados regionalmente, por nivel económico social, en términos de las distintas culturas que forman parte de un país cuyas desigualdades regionales, como se indicó en la sección pertinente, implican configuraciones con un enorme grado de determinación regional. Por lo tanto, a continuación se identifican los hallazgos en esta perspectiva.

#### Principales aspectos del plano político-administrativo del sistema

Ya hemos definido a la década de los años '90 como una década de cambio en la estructura del sistema educativo. Junto con el dictado de la Ley Federal de Educación que, por primera vez en la historia, provee un marco orgánico para el diseño y articulación de la oferta educativa desde el nivel inicial al superior no universitario y da lugar a un modelo de estructuración del sistema, tiene lugar también el proceso de transferencia de los establecimientos educativos de nivel medio y superior a las provincias. Ambas medidas reorganizan el escenario educativo de acuerdo con las previsiones de la Constitución Nacional, superando las distorsiones resultantes de la intervención del Estado Nacional a lo largo de un siglo, que consistieron en la provisión de oferta educativa dependiente de dicha autoridad, sea en los niveles primario, medio y superior, o como mecanismo para suplir la insuficiencia presupuestaria de las provincias. La regularización de ese escenario, iniciado en la década de los años '60 con la primera transferencia parcial de escuelas primarias y completado en los '70 en dicho nivel, culmina en 1992 y 1993 con la Ley de Transferencia N° 24.049 de los establecimientos de nivel medio y superior a las autoridades provinciales. Ese retorno de las instituciones a las autoridades locales hace posible las condiciones de implementación de la Ley Federal de Educación, que incluyen el incremento en la obligatoriedad del número de años correspondientes a la enseñanza básica y la

reestructuración de la oferta educativa en un nuevo modelo superador del tradicional –primaria y media– por el de la obligatoriedad del nivel inicial, los nueve años de obligatoriedad en la EGB y la estructura del nivel Polimodal. Si bien algunos autores han señalado que la racionalidad con que se promulgó la ley fue efectuada con una lógica económica más que pedagógica, no puede desconocerse que la misma constituyó una respuesta a una demanda largamente planteada por los autores de la educación de los niveles provinciales (Senén González, 1994).

En ese contexto, la Ley reserva al Estado Nacional la tarea de garantizar el establecimiento de contenidos comunes, la evaluación de resultados, los programas compensatorios y la capacitación docente, así como la negociación y administración de los créditos externos. Se conforma así en su doble condición de “ministerio sin escuelas” y de garante del desarrollo armónico de los sistemas educativos en todo el territorio nacional. Sin embargo, la característica de Argentina como país federal y las competencias propias de las provincias en materia educativa, que surgen del mencionado artículo de la Constitución Nacional, se traducen hoy en un panorama sumamente diversificado en el que, como resultado de distintas voluntades y orientaciones políticas, coexisten provincias que mantienen el viejo sistema junto con otras que han avanzado notablemente en la implementación de las transformaciones planteadas en la Ley Federal. Por ello, atender a la cuestión de cómo la escuela recibe a los estudiantes forma parte de un complejo caleidoscopio del que los promedios nacionales sólo describen promedios aritméticos, ya que cada provincia recibe a los estudiantes en un contexto institucional y legal diferente.

Zona Educativa (1999, nº 31), la revista que editó el Ministerio de Educación de la Nación durante la gestión de Susana Decibe, presenta una cuidadosa descripción de las transformaciones que tuvieron lugar en el período y el desigual grado de desarrollo por provincias. Las inversiones en infraestructura y equipamiento representan en los aspectos materiales una importante intervención dirigida a mejorar la equidad educativa. Las primeras ascendieron a un total de construido o refaccionado de 2.347.032 m<sup>2</sup>, y a un monto total de inversión del orden de 1.414.915.334 de pesos que permitió, entre otras obras, la erradicación de las escuelas rancho y la construcción de las salas para el nivel inicial que requería el nuevo formato de obligatoriedad de la Ley Federal, respecto de la sala de 5 años. En relación con

el equipamiento, se distribuyeron 20.000.000 de libros para estudiantes y otros 3.500.000 para 40.500 escuelas, además de equipamiento informático, laboratorios de ciencias naturales y tecnológicas y unidades de cultura tecnológica asignadas a las provincias. El programa nacional de becas estudiantiles totalizó alrededor de 250.000 alumnos y una inversión del orden de más de 130 millones de pesos. Debe destacarse que a esta inversión hay que sumar las que hicieron las propias provincias, bien con fondos propios o provenientes de programas de financiamiento internacional. La reforma curricular y el establecimiento de los Contenidos Básicos Comunes incluyó propuestas pedagógicas y modos de gestión curricular en tres niveles de especificación: el nacional, provincial e institucional, a lo largo de varios años e involucrando un gran número de actores para la renovación y actualización de los contenidos. También se instaló, por primera vez en la historia, el Sistema de Evaluación de la Calidad Educativa (SINEC), que desarrolló diferentes acciones muestrales y censales dirigidas al desarrollo de metodologías evaluativas. En relación con los procesos administrativos, se instaló también un Programa de Reforma de la Gestión Administrativa, sistemas de información en 10 provincias, la renovación de sistemas de gerenciamiento de recursos humanos en 11 provincias, el diseño y desarrollo de planes de reorganización administrativa en 12 provincias, la capacitación vía cursos de 3.500 agentes provinciales y el desarrollo de un sistema de administración financiera para incrementar la capacidad institucional de las mismas. Otras intervenciones en materia de educación superior, educación y trabajo y varias iniciativas como la refuncionalización de la Biblioteca de Maestros, el establecimiento del premio Paulo Freire y la propia Revista de la que levantamos la información, forman parte del legado controversial de esa gestión.

Cecilia Braslavsky (1999) presenta una visión de los avances y las limitaciones del proceso de transformación de la educación argentina, poniendo énfasis en las políticas educativas del período 1992-1999. Establece que en una perspectiva de seis años se pueden sintetizar seis logros y numerosas dificultades y déficits. El primero es el ya mencionado en la sección de contexto centrado en la inclusión de niños y jóvenes de sectores populares en la escuela, especialmente en la Provincia de Buenos Aires, acompañado de la dificultad para avanzar en la concepción de una pedagogía adecuada a los adolescentes que la escuela recibió; el segundo logro es haber avanzado en la dignificación de los espacios de aprendizaje y trabajo escolar, vía la mejora de la infraestructura escolar y el mejor equipamiento. Este último

estuvo ligado con el Plan Social que se describirá en la próxima sección; aunque los déficits en relación con este aspecto son su insuficiencia en materia de equidad en las oportunidades de aprendizaje junto con los problemas del salario docente y la insuficiencia de los modelos de capacitación desarrollados. En tercer lugar, valora la existencia de avances referidos a la calidad de los aprendizajes, vía la renovación de contenidos y mejoras en las metodologías de enseñanza, que se traducen en lentos avances en comprensión lectora y aprendizaje de Matemática; señalando en este aspecto el déficit centrado en el hecho de que los procesos de cambio son demasiado lentos e incluyen retrocesos y estancamientos. En cuarto lugar, el logro de haber promovido innovaciones, aunque son todavía pocos los establecimientos que logran convertir los cambios en modelos evaluables, transferibles y de impacto sobre los aprendizajes de los alumnos. En quinto lugar, el haber podido promover sistémicamente el cambio de la educación argentina, ya que casi no hay aspecto de la realidad educativa que no se haya cuestionado y sobre el que no se hayan diseñado intervenciones. Estos cambios, sin embargo, están afectados por tres déficits: primero, las dificultades para organizar ritmos de reflexión y transformación para cambiar toda la educación; segundo, las dificultades para dialogar con todos los involucrados, señalándolos a la vez como un componente político y metodológico; y tercero, la ausencia de capacidad instalada para montar metodologías de cambio concertado de diversos aspectos. Por último, considera que se avanzó en el involucramiento de técnicos y docentes, pero no se pudo reconstruir una nueva alianza generalizada entre las instituciones educativas, las familias y las comunidades. Propone, por lo tanto, una estrategia política dirigida a reinventar la educación argentina, que se haga cargo de generar una caja de resonancia para una reforma que tuvo dificultades de aceptación de parte de algunos sectores de la opinión pública. Así, la reinención de la educación implica la necesidad de fortalecer la participación en dirección hacia la transformación y el cambio educativo.

La regulación de la vida de las instituciones depende centralmente de la normativa y los criterios de las autoridades provinciales. Así, existen hoy veinticuatro sistemas de normas que regulan el acceso de los chicos y la vida de las instituciones, de manera propia de cada jurisdicción, y en las que se ponen en evidencia las competencias constitucionales de las unidades que integran el nivel federal. Sólo por poner un ejemplo: el debate producido en el año 2000 sobre la implantación de la enseñanza religiosa en la Provincia

de Catamarca muestra la autonomía de los sistemas provinciales. Como legado de esta autonomía y del federalismo existían, hasta ese momento, además de Catamarca, algunas constituciones provinciales que también tenían vigentes el dictado de religión en sus escuelas. Santiago del Estero, Jujuy y Salta son un ejemplo de ello. Históricamente, el debate sobre la inclusión o no de la religión como materia quedó zanjado en el siglo XIX a partir del principio de neutralidad religiosa del Estado en materia educativa (La Nación, 30/05/2001). En 1884 se estableció, a través de la Ley 1420, la educación "laica, obligatoria y gratuita". En 1943 el gobierno militar reimpuso la enseñanza religiosa en las escuelas. En 1947 Perón le da fuerza de ley, pero la anula en 1954 en el marco de un conflicto con la iglesia que pone fin a la enseñanza obligatoria de religión en las escuelas públicas nacionales. En contradicción con ese histórico principio pronunciado en 1884, en 1988 los legisladores que reformaron la Constitución de Catamarca introdujeron en el nuevo texto el artículo 270, que dispuso la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en todas las escuelas (La Nación, 30/05/2001). La revocación del gobierno catamarqueño de la resolución ministerial 1566/1999, que incluía en Educación General Básica (EGB) la materia "Religión y Educación Religiosa", fue una decisión tomada producto de una denuncia por "discriminación" que efectuara la DAIA. Pero la DAIA estaba reclamando aquello que se estableció por ley en 1884: educación gratuita, obligatoria y laica (Clarín, 06/06/2001). La revocación del gobierno catamarqueño y la reacción polémica desatada por la cruzada de la Iglesia Católica (que salió a hacer frente a la decisión con un documento firmado por la Conferencia Episcopal Argentina) generó un rechazo generalizado tanto del ambiente educativo –todos coincidían en tildar la discusión como de trasnochada y anacrónica– cuanto de aquellos provenientes de los diferentes cultos religiosos. Pero en última instancia el debate sacó a la luz –a partir de lo que fue considerado como desfasado en el tiempo– el significado de la autonomía en el seno del federalismo, donde las jurisdicciones provinciales regulan sus propias instituciones, hasta chocando en algunas ocasiones con el sistema nacional vigente, tema que ubica la responsabilidad, en última instancia, en los propios gobiernos provinciales. A eso se refería Andrés Delich –en aquel momento Ministro de Educación de la Nación– cuando expresaba: "En Catamarca existe una situación especial porque la Constitución provincial ratifica la enseñanza religiosa en las escuelas públicas de gestión estatal, pero tal norma es contradictoria con las disposiciones nacionales" (Página 12, 1/6/2001).

El marco de acción queda definido por la autonomía de los sistemas provinciales, tributaria de las prescripciones constitucionales y legales de cada uno de los Estados provinciales así como de los cambios producidos en la década de los años '90, consistentes en la ya mencionada transferencia de servicios nacionales a las autoridades provinciales y en la nueva Ley Federal. Como resultado de estas transformaciones también se han producido cambios en los estilos de gestión del sistema educativo, constituyéndose el que C. Braslavsky denomina "modelo híbrido", integrado por cuatro modalidades diferentes, a saber: primera, la ejecución desconcentrada, modalidad que se utilizó para la aplicación de las políticas compensatorias de nivel nacional en las provincias; la segunda fue de concertación intergubernamental, y tuvo como escenario principal el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE), al que están integradas las autoridades de los sistemas provinciales (Falletti, 2001); la tercera fue la cooperación técnica interprovincial, a través de la cual los equipos técnicos de diferentes provincias tomaron decisiones compartiendo la capacidad colectiva instalada, y fue aplicada principalmente a la elaboración de los diseños curriculares provinciales; por último, la cuarta forma fue una concertación de base local, especialmente utilizada para la reingeniería de ciclos y niveles, aunque según la autora su uso se limitó a pocas experiencias provinciales. Así, "el modelo híbrido de gestión permitió acumular experiencia y resolver problemas muy diversos en paralelo. Pero, al mismo tiempo, exigió a las escuelas la compatibilización de lógicas muy diferentes, de acuerdo con cada uno de los insumos que les eran provistos y de los procesos que se intentaban promover. En tanto, la primera forma de gestión se articula mejor a las tradiciones unitarias y centralistas por un lado y del Estado de Bienestar por el otro, la cuarta anticipa posibilidades de realización de una democracia social que requiere fortalezas no siempre existentes en nuestra sociedad civil" (Braslavsky, 1999).

La sola mención del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE), creado en 1979, merece un acápite propio producto de la relevancia que el organismo alcanza, principalmente, con posterioridad a la sanción de la Ley Federal de Educación. Este organismo posee la facultad de vigilar que la nación asuma el compromiso de delegar a cada provincia la totalidad de los fondos fijados en la Ley de Transferencia (Falletti, 2001). Presidido por el Ministro de Educación de la Nación y conformado por los Ministros de Educación de las provincias; el CFCyE sesiona en dos asambleas ordinarias anuales y en asambleas extraordinarias. La pluralidad y consenso que dicho

Consejo busca y representa se muestra, por ejemplo, en la Resolución N° 138/00 que designa a los integrantes del Consejo Técnico Pedagógico, órgano conformado con un representante por cada una de las regiones que integran el país, elegidos entre las máximas autoridades educativas de las jurisdicciones, donde también la CTERA tiene designado dos especialistas a los efectos de integrarse en tanto órgano gremial a las discusiones. El rol reciente del CFCyF lejos está del que jugara durante los gobiernos de facto, para los que resultó un simple medio de imposición en las diferentes jurisdicciones de las medidas de política educativa emanadas del poder central (Slomiansky, 1989).

### Algunos rasgos comunes

Independientemente del grado de avance que cada jurisdicción ha alcanzado en la implementación de los cambios reseñados, algunas cuestiones son comunes a todas las provincias en términos de los perfiles de la institución escolar como escenario de recepción de niños y jóvenes.

En primer lugar, la escuela recibe a los estudiantes sobre la base de un contrato implícito con la familia, en el que se considera que el desarrollo de cada alumno dependerá del grado de colaboración que tengan las familias con el proceso educativo de cada uno de sus hijos. Dicho contrato incluye el supuesto de que son las familias las que garantizan el grado de educabilidad de los niños, incorporándolos a la institución escolar con un proceso previo de socialización y aprestamiento, nutrición y salud, que se consideran condición necesaria para su incorporación exitosa a la vida escolar. Esa formulación incluye la idea de que ciertas condiciones –como en el caso de la salud y la nutrición– deben ser garantizadas por las políticas sociales del Estado y la intervención de la familia como unidad mediadora entre la oferta pública y los niveles de vida del grupo familiar. Adicionalmente, este contrato se extiende al grado de cooperación que la institución escolar espera de las familias en el sostenimiento financiero de la escuela vía la participación en cooperadoras escolares, ferias, mecanismos formales o informales de recolección de fondos dirigidos a complementar el financiamiento que recibe del Estado. Las representaciones que tienen las instituciones y los docentes sobre las poblaciones con las que trabajan, generalmente no normados en las regulaciones de los sistemas educativos,

constituyen factores claves en la definición de las condiciones de recepción a las que ya nos hemos referido. Cada institución escolar tiene hipótesis implícitas sobre las características de las familias hacia las que se dirige su intervención. Con el paulatino avance de los principios de autonomía escolar y las facultades de cada establecimiento para consolidar su proyecto institucional, estas hipótesis implícitas se empiezan a formular de manera crecientemente explícita en el marco del diagnóstico que sustenta cada proyecto educativo. Pero, con frecuencia, dichos diagnósticos no son más que la formulación escrita de dichas hipótesis sin mayor contratación empírica. Así, con frecuencia corren el riesgo de convertirse en prejuicios. Inciden en ellos el conocimiento y la valoración que tienen los docentes sobre aspectos como la estructura familiar, la capacidad de inserción laboral de los hogares de sus alumnos, las dimensiones culturales de las formas de vida de cada población y las condiciones de vivienda de las familias, por ejemplo el hacinamiento o la radicación en espacios geográficos como las villas, asentamientos o viviendas de plan. En el peor de los casos, constituyen afirmaciones estigmatizantes sobre el entorno familiar de sus estudiantes, incluyendo pronósticos sobre las expectativas de aprendizaje.

Una investigación sobre las representaciones de los docentes relacionada con problemas de pobreza y fracaso escolar de los alumnos y sus causas, denominada "guerra entre la familia y la escuela", centrada en la localidad de Caleta Olivia en la provincia de Santa Cruz, indagó sobre la capacidad de los docentes de identificar los problemas de aprendizaje de los alumnos en el aula, los esquemas conceptuales utilizados para explicarlos y la asociación establecida entre dificultades de aprendizaje y repitencia, cuyos resultados muestran tanto la falta de perspectivas sistemáticas para caracterizar lo que se considera 'problema de aprendizaje' cuanto sus causas respectivas. Entre las causas, relevantes en este contexto, porque el estudio aborda el tema de cómo recibe la escuela a los alumnos, señalan que "la mitad de los entrevistados no logró identificar claramente las dificultades de aprendizaje de sus alumnos; incluso consideraron las causas de las dificultades de aprendizajes como las dificultades mismas y más de un 15% desplazó las dificultades de aprendizaje hacia la situación social y familiar de los alumnos afectados. A modo de ejemplo, diremos que los docentes incluyeron como dificultades de aprendizaje, la separación de los padres, el alcoholismo de los padres o la falta de una alimentación suficiente de los alumnos". Agregan los autores que "es relevante resaltar el lugar central que

ocupa el accionar de las familias en las representaciones de los docentes. La mayor parte de los entrevistados considera a la familia como un elemento fundamental y decisivo para el aprendizaje de los niños. Es opinión bastante generalizada, entre este grupo de docentes entrevistados, la falta de acompañamiento de la familia respecto del proceso de educación de los niños. Los maestros sienten que la familia está ausente cuando se requiere de su auxilio y colaboración". Según los autores, es notable señalar que ningún docente mencionó en forma explícita, como causa de los problemas de aprendizaje, cuestiones de tipo psicológico, biológico o emocional, que depositan el problema en el alumno mismo, así como tampoco hubo referencia a aspectos culturales que puedan condicionar el aprendizaje de los niños. Señalan que la operación de representaciones de sentido común sobre los factores que operan sobre el aprendizaje puede llevar a algunos alumnos a ser "condenados" a repetir el grado o enfrentar otras formas de fracaso escolar, lo que hemos denominado profecias auto-cumplidas (Gómez, Carlos N. et al., 2000).

Así como algunas hipótesis se convierten en formulaciones estigmatizantes en poblaciones escolares pobres o de pobreza extrema, conceptualizaciones teórico-metodológicas adquiridas durante la etapa de formación docente podrían estar incidiendo en las actitudes y expectativas, perturbando u obstaculizando el desempeño en las escuelas marginales. Un estudio realizado en la ciudad de Viedma, Provincia de Río Negro, muestra que los docentes, presos de un modelo de "grupo escolarizado idealizado" sobre el que planifican sin tener en cuenta un diagnóstico contextualizado, llegan a las escuelas urbano marginales con una alta exigencia de aplicar instrumentos de evaluación en pos de verificar aspectos cognitivos exclusivamente, a pesar de señalar que los contenidos no se reducen e este aspecto, sino que se apunta simultáneamente a formar en hábitos y actitudes. Pero las contradicciones y disociaciones según este trabajo no se limitan sólo a este rasgo sino que se refuerzan en el insistente pedido de ayuda escolar a la familia, "a pesar de indicarse paralelamente que, en la mayoría de los casos, los padres son analfabetos o analfabetos funcionales" (Oyola y otros, 1994).

En segundo lugar, la escuela los recibe en el contexto de un modelo de oferta caracterizado por la coexistencia de dos modelos de gestión, el público y el privado, que se dirigen a distintos sectores de la sociedad, sien-

do el primero gratuito y el segundo, parcial o totalmente subvencionado por el Estado y co-financiado por los hogares en una escala de aportes familiares que puede ser proporcional o no al monto de subvención recibido. Hay también establecimientos educativos privados, con reconocimiento estatal y sin ningún tipo de subvención, en los que el rol del Estado es de supervisión y control de planes y programas de estudios. En números, de los 2.360.000 alumnos del sector privado para 1999 que constituyen alrededor del 25% del total de matriculados del país, "el 26% estudia en establecimientos que no reciben ningún tipo de subsidios por parte del Estado, el 44,6% en los que reciben subsidios del 100% y el resto asiste a escuelas que se encuentran financiadas por el Estado en forma parcial" (Morduchowicz, 2001).

En ambos sistemas de gestión existen mecanismos de selectividad propios de cada uno de ellos, que se colocan en tradiciones institucionales de prestigios diferenciales, los que no siempre pueden ser correlacionados con niveles de calidad en la educación y a los que se suman aspectos, como los circuitos sociales, que atienden la disciplina, el control, la calidad de la infraestructura y la disponibilidad de ofertas extracurriculares, entre otros. Dejando de lado el modelo de gestión pública sobre el que se centra la inmensa mayoría de las investigaciones, Morduchowicz (op. cit.) señala que el escaso espacio que se le ha dado a las investigaciones educativas locales es inversamente proporcional a la importancia de las escuelas privadas argentinas. En ese trabajo el autor sintetiza los hitos más sobresalientes de la (des)regulación y financiamiento de la educación privada en la Argentina, en tanto que repasa algunos de los rasgos más significativos de la oferta y la demanda educativa privada del país.

Los elementos claves que hacen a la consolidación de los 50 años de educación privada en el país se podrían sintetizar en los siguientes puntos: "la aceptación de títulos habilitantes o supletorios para el ejercicio particular de la enseñanza, la modificación de las condiciones de trabajo y la estabilidad del personal docente en los institutos particulares, la validez de los títulos otorgados a sus alumnos, la fiscalización de esta oferta educativa a cargo de organismos estatales creados especialmente para ello y la regularidad en el otorgamiento de las subvenciones económicas constituyentes" (Morduchowicz, op. cit.). Según el autor, la legalidad o legitimidad a la libertad de enseñanza fue generada por la sanción, aplicación y, hasta en algunos casos, por la derogación de un conjunto de leyes naciona-

les, decretos presidenciales y resoluciones ministeriales. En ese sentido, el primer gran hito fue la Ley 13.047/47, que sistematizó e institucionalizó el subsidio estatal a la educación de gestión privada y tuvo su origen formal en la necesidad de compensar al sector para equiparar la conquista gremial de los salarios mínimos, que el Estado reconoció a sus docentes. Entre los años '50 y '60 se verificarían tres grandes acontecimientos: el primero, la eliminación de los exámenes finales ante tribunales mixtos (para cada materia del plan de estudios) para acreditar los estudios medios; el segundo, la legitimación de su autonomía por vía legal y reconocimiento como unidades administrativas, técnico-docentes y públicas pero de gestión privada y, finalmente, la creación del Sistema Nacional de Enseñanza Privada, que institucionaliza definitivamente un régimen de supervisión separado de las escuelas estatales.

¿Cuáles son los mecanismos que hacen a la elección de la escuela por parte de los alumnos y/o sus padres, que hacen también a las diferencias organizacionales con que escuelas privadas y públicas reciben a los chicos? La flexibilización en la conformación del equipo docente es una de las diferencias, aunque no la única. Pero, ¿a qué responderían esas diferencias organizacionales? Morduchowicz organiza la respuesta atendiendo a tres dimensiones, pensando principalmente en los instrumentos que vinculan la acción estatal y la privada: los referidos al financiamiento, los que atañen al gobierno y funcionamiento del sector privado y los que comprenden a los servicios de apoyo a esas escuelas. En cuanto a lo último, Levin (2000) incluye el transporte escolar y la información, pero en general habría una ausencia generalizada, en los dos sistemas de gestión, para garantizar este servicio.

Siguiendo con las diferencias y semejanzas que hacen a los dos modelos de gestión –enumerados por el mismo autor– podemos afirmar que, no obstante las múltiples regulaciones que las escuelas privadas poseen en términos de lo edilicio, así como en relación con los requisitos de apertura y funcionamiento, en la actividad pedagógica poseen sustancialmente mayores márgenes de libertad para el diseño e implementación del proyecto educativo. En términos de la oferta educativa, las escuelas pertenecientes al modelo de gestión privada poseen una amplia libertad para satisfacer la demanda escolar, lo que implica también un amplio margen para la selección de los docentes de acuerdo a su "ideario". Este "ideario" –según el autor que venimos citando extensamente– identifica la propuesta educativa

en su dimensión pedagógica, de la escuela privada, desde la forma de estructurar los tiempos y los espacios hasta los perfiles institucionales (las escuelas, por ejemplo, que tienen como objetivo afianzar el espíritu deportivo de los alumnos). En general, también a diferencia de las escuelas estatales, contratan a los docentes que mejor se adaptan al perfil institucional, e incluso pueden determinar en cierta instancia la composición del salario. En relación con las atribuciones de los empleadores, ha habido reiterados conflictos referidos al status marital de sus docentes y hasta despidos frente a docentes solteras embarazadas, siempre fundados en el ideario de las instituciones. Siguiendo con las diferencias entre los modelos de gestión se observa que excepcionalmente se conceden licencias sin goce de sueldo y las ausencias, en general, se perciben como perjudiciales para el establecimiento. En pocas ocasiones pueden acceder a la dirección del establecimiento, aspecto regulado por sus dueños o administradores. Un elemento que también hace a la diferencia es que los docentes de las escuelas privadas no tienen obligación de acudir a los cursos que dictan u organizan los Ministerios de Educación provinciales. En muchos casos, esas actividades se dictan en otros centros y son aranceladas, no teniendo que hacerse cargo de los costos la escuela, o las mismas escuelas organizan sus propios cursos o seminarios. En cuanto a los alumnos, pueden determinar las pautas de admisión. Las escuelas privadas no subvencionadas poseen mayores márgenes de libertad en la micropolítica escolar sin necesidad de recurrir a la burocracia estatal (Morduchowicz, op. cit.).

Esta característica se ha mantenido luego de la transferencia de escuelas dependientes del Estado nacional a las provincias, diferenciándose de las antiguas escuelas nacionales estatales, las cuales debieron adaptarse a los lineamientos de las políticas provinciales.

Según el trabajo de Morduchowicz, los riesgos principales de este modelo parecen provenir preferentemente del lado de quienes acceden y reciben educación privada en general, y de las posibilidades de construir una oferta educativa centrada en los intereses de la población escolar que asiste a esos establecimientos. De ahí que la segregación socioeconómica que se estaría verificando por la expansión de los establecimientos privados en las últimas décadas pueda impactar negativamente en la cohesión social, profundizando la diferenciación del sistema principalmente a través de las opciones pedagógicas, que las escuelas públicas están impedidas de generar, lo que

terminaría incrementando los riesgos de fragmentación. Morduchowicz resalta la falta de evidencia empírica sustentada en investigaciones acerca de esta materia. Una nota periodística (La Nación, 15/04/2001) da cuenta de la apertura de 41 establecimientos privados en tan sólo cinco años en barrios cerrados y *countries*, en algunos distritos del Gran Buenos Aires, y permite interrogarse por el rol socializador que debía cumplir la escuela, considerando que los chicos que concurren a estas escuelas no sólo pertenecen a los sectores económicamente privilegiados sino porque, desde el punto de vista del proceso de escolarización, desarrollarán las pautas culturales sólo a partir de la homogeneidad que su grupo social le posibilita, es decir, que aun para esta población, el funcionamiento del sistema está propiciando cierta diferenciación (Morduchowicz, 2001).

Inés Aguerrondo problematiza los riesgos de la fragmentación partiendo justamente del modelo opuesto: pensando en una sociedad donde "todos los seres humanos participan del conjunto de los bienes disponibles sin acaparar unos a costa de otros, sin excluir a nadie del reparto" (Aguerrondo, 1998), y apelando a la concepción de la ética de la solidaridad, según la cual una sociedad ética debe estar regida por los valores solidarios, señala que el instrumento pacífico por excelencia para su logro ha sido la educación: ésta, rompiendo el círculo vicioso de la pobreza, es el determinante fundamental de la empleabilidad, como medio para acceder a los bienes culturales y materiales. Si partimos del dato que da cuenta del incremento de escuelas cerradas en barrios cerrados se reforzaría la noción entonces de una sociedad antitética, donde la (in)equidad se desliza dando lugar a un reforzamiento de las diferencias. El estado del arte actual, según Morduchowicz, sólo permite sostener que ni la extrema centralización estatal ni la completa liberalización mercantil parecen ofrecer respuestas adecuadas a la mejora necesaria de equidad, eficiencia y calidad educativa, concluyendo que el sistema de subsidios estatales al sector privado pareciera resultar eficaz en términos de la expansión en el servicio educativo brindado por este sector. En cambio, en cuanto a la equidad y eficiencia de recursos públicos invertidos para el financiamiento del sector, se agregó inequidad, ya que se aplican recursos al mayor financiamiento de sectores favorecidos, desfinanciando de esta manera a los sectores socioeconómicos y culturalmente desfavorecidos. Para el autor, el sistema no está siendo equitativo en términos del acceso a estas escuelas, pues sólo recibe a aquellos que disponen de información y de los medios financieros para elegir la escuela de preferencia.

En tercer lugar, sea cual sea el tipo de gestión, los recibe el contexto de una estructura graduada por ciclos y años, en el que se espera que alcancen conocimientos mínimos en su pasaje por cada uno de ellos ; para la realización exitosa del mismo, la escuela reitera a las familias la demanda de supervisar y garantizar el proceso de permanencia en la escuela, informando regularmente sobre el desempeño de los alumnos y sus niveles de adaptación a la vida escolar. El tema de la equidad y la heterogeneidad con que los alumnos llegan a la escuela ha habilitado, desde hace alrededor de 15 años, experiencias no graduadas en algunas jurisdicciones –entre ellas, en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Río Negro y Tierra del Fuego–. La experiencia, todavía en la etapa de prueba piloto, tiende a sustituir los grados o años como unidad pedagógica integral –alrededor de la cual se organiza el aprendizaje de los alumnos y la estructura de recolección de información, especialmente la de promoción y repitencia– por la existencia de bloques y niveles, con promoción no anual, para atender a estudiantes con problemas de aprendizaje, antecedentes de fracaso o rezago escolar. En este modelo, la promoción de uno a otro bloque o nivel está determinada por el grado de madurez y avance alcanzado por cada alumno en particular, el que puede ser promovido en cualquier momento del año sin atender al cronograma del calendario escolar. Trata de adaptarse, así, a los ritmos de aprendizaje propios de cada estudiante. La escuela no graduada parte de la idea de que la división en grados supone un ordenamiento en función del tiempo cronológico y no lógico que legitimaría el fracaso escolar. En un informe periodístico sobre este modelo de organización escolar, referido a una escuela del conurbano bonaerense, se señala que en la misma y antes de empezar la experiencia “en el ‘91, el 53% de sus alumnos estaba desfasado cronológicamente con el grado. En el 2000, a siete años de la nueva modalidad, esa cifra bajó al 19 %. En cuanto a la deserción, mientras que en el ‘91 hubo 41 casos sobre 700 alumnos, en el 2000 hubo 37 sobre 1.200”. Otras alternativas de organización de la actividad escolar para responder a los problemas de una sociedad crecientemente diferenciada se ensayaron en la provincia de Tierra del Fuego, tirando abajo las paredes del aula: “con 630 alumnos –de los cuales el 30% vive en condiciones precarias y en casas donde la educación no ocupa un lugar prioritario–, la escuela se propuso lograr un alto grado de autonomía... En 1997, decidimos tirar abajo las paredes. Cuando comenzamos, tuvimos la sensación de que no sólo caían las paredes físicas sino que se dejaban atrás muchos años de individualismo y de trabajo solitario” (Santoro, 2001).

En un artículo publicado en la revista *La Educación en nuestras manos*, se visualiza un punto crítico de interés para nuestro trabajo, pues si bien se entiende que la experiencia de una Escuela No Graduada de Budge en el Gran Buenos Aires permite acceder a un lugar privilegiado, en tanto todos los días se intercambian prácticas pedagógicas circunscriptas al contexto, la autora, por su parte, no deja de tomar precauciones a la hora de mencionar la experiencia por el hecho de que "a veces, en pos de facilitar los aprendizajes, se cae en vulgarizaciones de los contenidos que a la larga dejan a los alumnos despojados de los elementos necesarios para su proyecto de liberación de las servidumbres que devienen de las relaciones naturales y con los otros seres humanos" (Alurralde, 1999).

Estas experiencias, si bien parecen proponer estructuras más flexibles para la atención de grupos con problemas de aprendizaje, son sin embargo contradictorias, ya que si bien proponen modelos organizativos específicos para grupos con problemas, corren el riesgo de ahondar las diferencias sociales promoviendo modelos organizacionales para sectores pobres, pero manteniendo la estructura tradicional del sistema para los no pobres. Por otra parte, si los problemas de performance del sistema educativo son sistémicos, la búsqueda de estas alternativas generaría soluciones individuales a problemas sistémicos.

Comentando estas experiencias, Mariano Narodowski señala: "Hay dos tendencias en la educación. La tradicional es la escuela que le dice a la familia lo que tiene que hacer: es un modelo fracasado; la actual, que es un modelo donde la escuela se tiene que adaptar y la comunidad se transforma en cliente, es utilitarista. Nuestra propuesta es que la escuela tiene que suponer un acuerdo recíproco donde los padres tienen que integrarse más y los docentes abrir la escuela a toda la comunidad" (Santoro, op. cit.).

En cuarto lugar, los recibe en el marco de un sistema de códigos de lectura de la realidad que permite a los miembros de la institución escolar organizar la atención de esta nueva estructura de clases como un problema de difícil abordaje a partir de la nueva conflictividad que aborda. Para ello, los tipifica en subgrupos que en muchas ocasiones terminan configurando profecías que se tornan autocumplidas en términos de las probabilidades de éxito que dichos niños tienen en su pasaje por la actividad escolar. Este modelo de organización de la lectura de la realidad tradu-

ce, en el aula y en la institución, el modelo segmentado de funcionamiento del sistema educativo al que ya nos hemos referido, generando estrategias y expectativas de aprendizaje diferenciales según grupos sociales, territorios, turnos a los que concurren los alumnos, estructura del hogar al que pertenecen, barrios o tipos de vivienda en que ellos habitan. Este impacto ha generado un paulatino corrimiento en la preocupación de los docentes de los temas exclusivamente didáctico-pedagógicos hacia los sociales, sosteniéndose la idea de que sólo a partir de intervenciones que mejoren las condiciones socioeconómicas de acceso podrá mejorarse el desempeño de los estudiantes. Condición que, aunque necesaria, sin lugar a dudas está lejos de ser suficiente, y cuya formulación cierra caminos a mejoras parciales que pueden introducirse inclusive en el marco de contextos socioeconómicos francamente desfavorables.

Uno de los conceptos que ha alcanzado mayor difusión para caracterizar el perfil de las poblaciones con las que trabajan es el de "población de riesgo", expresión con la que se alude a un conjunto de características que implican elevados niveles de pobreza, desorganización familiar, y concurrencia a establecimientos marginales en su distribución geográfica en municipios y/o provincias. La caracterización de un grupo como "de riesgo" se convierte en un pronóstico de fracaso y el fracaso confirma, a su vez, la condición de riesgo. Como señalan Birgin, Dussel y Tiramonti (1998a) –citando a Popkewitz–, en una investigación sobre gestión escolar en la provincia de Mendoza, la utilización de esas categorías "es una manera de organizar las percepciones y experiencias de los sujetos", agregando que en el tratamiento del fracaso escolar, propio de las poblaciones en riesgo, "los sistemas establecidos y particularmente la escuela no entran en tela de juicio". En el sistema educativo bonaerense, por poner otro ejemplo, el desempeño en escuelas definidas laxamente como "de riesgo" habilita un adicional salarial; es obvio que esta situación tiende a expandir la caracterización de las instituciones en cuanto tales aunque sólo sea como camino de acceso a una mejora salarial. Es de hacer notar que el 55% de las instituciones bonaerenses acreditan tal denominación, según informes no publicados de la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires.

Otra investigación que indaga sobre el habla de los maestros en la clase, realizada sobre el análisis del discurso docente trabajando con sectores medios y marginados, muestra la existencia de comunicaciones diferenciadas

según sector social. En los sectores marginados, se configura “una enseñanza basada en que el maestro propone en forma directa o indirecta, mediante secuencias de preguntas ‘aparentes’ dirigidas a una única respuesta... En los sectores medios, en cambio, los contenidos de conocimientos se apoyan en la experiencia de vida extraescolar de los alumnos o trabajos previamente desarrollados en clase sobre la base de articulaciones entre conocimiento común y conocimiento científico.” La misma investigación identifica distintos tipos de gestión social en el aula, implicando una adecuación de los maestros en la sala de clases a “representaciones, en gran medida implícitas, sobre las necesidades y dificultades de la población que atienden”. En el caso de los sectores marginados, supone una minimización de los contenidos que se imparten y reiteración de lo dicho, un debilitamiento del enraizamiento de las respuestas de los alumnos en su experiencia de vida extraescolar y socavamiento de la adquisición de criterios de autoevaluación y corrección, los cuales, según las autoras, tienen impacto sobre el rendimiento diferencial de los distintos grupos.

Además, recibe a los alumnos en el marco de procesos generadores de diversidad cultural-desigualdad que, según algunos autores, se resignifican en el contexto del marco global del neoliberalismo, en el que la diversidad sociocultural es utilizada. La fuente de diversidad más fuerte es la que se relaciona con la pobreza. Neufeld y Thisted (1999), analizando el tema de la pobreza y la diversidad sociocultural, señalan que niños y docentes se encuentran situados en la trama de los padecimientos sociales, que “un componente insoslayable de estas situaciones escolares tiene que ver con el tratamiento dado a las diferencias”, ya sea respecto de sectores populares, migrantes internos o externos, o de los diferentes por aspecto físico, pertenencia étnica o religiosa. En la investigación, registraron el sufrimiento de los sujetos singularizando o patologizando al portador de la diferencia en formulaciones que responsabilizan a la víctima y destacando en sus observaciones antropológicas registros de situaciones de diferencias estigmatizantes: violencia de pobres contra pobres, intercambio de calificaciones mutuas de villeros, hijos de prostitutas, “bolitas” y otros, que justifican el maltrato. El sufrimiento no involucra sólo a los que son objeto de exclusión, sino a los intermediarios, como los docentes.

Sobre el tema diversidad cultural y escuela, L. Sinisi (2000) se plantea el problema de repensar el multiculturalismo centrandolo el problema en la

creciente importancia de los movimientos migratorios y discutiendo las estrategias de abordaje de la nueva escuela, que define como de abandono del paradigma homogeneizador. Según ella, el objetivo de los nuevos CBC, en cuanto a incorporar la diferencia dentro del discurso educativo, está teñido de una representación de la diversidad muy cercana al relativismo cultural, mezclada con una concepción evolucionista de las culturas. Esto surge del trabajo de investigación realizado durante cuatro años en escuelas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en las que los docentes formulan estereotipos sobre los desempeños de los estudiantes de distintas procedencias migratorias. Plantea la necesidad de pensar la diversidad desde un multiculturalismo crítico y de resistencia que dé cuenta de las relaciones de poder e historicidad y cuestione las desigualdades sociales.

Otras experiencias muestran proyectos dirigidos a acercar distancias entre culturas, como en el caso del trabajo premiado por la Unión de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires en 1999, en el que se describe un proyecto realizado en una escuela de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el nivel inicial, cuya población proviene de migrantes limítrofes. El reconocimiento de esa diversidad se centró en una sala llamada Arco Iris, en la que se tienen en cuenta las distintas razas, costumbres, religiones y creencias de los alumnos concurrentes al nivel, enfatizando en los primeros años la valorización de la diversidad, que entra a la vida escolar en el marco de las fiestas escolares, la selección de los temas musicales y los talleres de cocina, entre otros (Osorio y otras, 2000).

Con motivo de la realización del Seminario Internacional "La educación secundaria: ¿cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos", Françoise Caillods (2001) analizaba el problema de la integración de la diversidad en escuelas de niños con edad, origen social, origen cultural, capital social diferente, acerca de cómo responder al problema de integrarlos y diversificar los contenidos, los enfoques pedagógicos y brindarles la enseñanza adecuada. Conceptualmente, las ideas de una escuela inclusiva y abierta al reconocimiento y la potenciación de la diversidad inspiran un conjunto de experiencias de aula e instituciones escolares que dan cuenta del registro activo de esos problemas. En esas líneas de trabajo se plantean cuestiones también referidas al impacto de la pobreza sobre las condiciones de desarrollo de los estudiantes.

Otros temas que ingresan en esta agenda están relacionados con la cultura de masas, y la importancia de la incorporación de los medios en la escuela. Esto implica el reconocimiento de diferentes circuitos culturales que existen por afuera de la escuela y generan en la institución la necesidad de plantearse estrategias superadoras del habitual desconocimiento de la importancia de estos circuitos. Culturas populares, culturas juveniles, culturas mediáticas y tribus urbanas deben ser abordadas y tenidas en cuenta desde la escuela para superar la esquizofrenia cultural de la sociedad y de la práctica escolar.

La escuela debe posicionarse también sobre cuestiones como las referidas al tratamiento de grupos sociales que llegan caracterizados por alguna especificidad. Un ejemplo de ello son las adolescentes embarazadas en las aulas. Tal como lo describiéramos en el capítulo 3, las escuelas generan estrategias de recepción y retención para hacer frente a un tema que se instala en las aulas. Gabriela Dueñas, directora del Primer Centro de Psicopedagogía de la Zona Norte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, considera "muy importante la presencia de los bebés en el aula porque les permite a los adolescentes conectarse con la realidad de tener un hijo; si no, les queda la sensación de que es algo así como una aventura que vive una compañera a la que no ven más" (Página 12, 1/09/99). Desde la creación de guarderías, como es el caso de una escuela de Resistencia, hasta talleres de discusión donde asisten las jóvenes madres, se suceden iniciativas que permiten "que el nacimiento de un hijo no se convierta para ellas, cuando tienen un proyecto de vida que trasciende la maternidad, en un obstáculo enorme, como usualmente sucede" (Página/12, 1/09/99). La decisión en algunas escuelas de evitar que se falte "porque no se tienen donde dejar el bebé" llevó a que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde 1999, cinco escuelas de Villa Lugano y Soldati cuenten entre sus actividades con talleres de reflexión para sus alumnas madres o embarazadas. "El proyecto surgió a pedido de los mismos docentes, quienes plantearon su preocupación por la situación que atraviesan estas chicas". Gladys Kochen, coordinadora del programa Zona de Acción Prioritaria (ZAP), que tiene bajo su órbita el desarrollo de esta iniciativa de la Secretaría de Educación porteña, con respecto al incremento de los embarazos entre las alumnas que cursan el secundario, explicaba a un medio periodístico: "Tenemos dos hipótesis: una negativa, que indicaría que hubo un aumento de los casos; la otra, positiva, que mostraría que en cierto modo la escuela empieza a tomar otra posición

frente a este problema y decide incorporar a las alumnas en lugar de excluirlas. Antes, generalmente las chicas terminaban autoexcluyéndose. Hoy, la idea es que puedan convivir el proyecto de alumna y el de madre. Pero, por supuesto, trabajamos en la prevención del embarazo adolescente. En los talleres, coordinados por psicólogas, las chicas reflexionan sobre lo que les está pasando y cómo se sienten. También hay grupos de reflexión en los que participan todos los alumnos" (Página 12, 1/09/99). Entre los cinco colegios que desarrollan este proyecto en Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentran la ENEM N° 3 del Distrito Escolar 19, ENEM N° 1 del Distrito Escolar 20, ENEM N° 1 del Distrito Escolar 13; ENEM N° 4 y el Comercial N° 2 del Distrito Escolar 21.

Para el caso de los chicos que trabajan, la escuela debe plantearse la forma de tratamiento de la cuestión, cuya relevancia estadística hemos descrito en el capítulo 2. Llama la atención, en el tratamiento del tema, la novedad de empezar a ver esos problemas desde la perspectiva de los propios chicos y la necesidad de superar una perspectiva contradictoria: tal el reconocimiento del orgullo de ellos por colaborar con la familia simultáneamente con la perspectiva de la explotación infantil.

La habilitación constitucional de la Reforma del año 1994 reconoce "el derecho a una educación intercultural bilingüe", también sostenido por la Ley Federal de Educación (Artículo 5º, inciso q y Artículo 34), dando un nuevo impulso al debate sobre los problemas de la educación aborigen, colocados en el marco de un pluralismo cultural que implique el reconocimiento de la diversidad y promoción del protagonismo a través de las diferentes formas culturales. En un trabajo titulado "Sistematización de experiencias de educación bilingüe. Área Wichí Chaqueño 1970-1999", Mónica Zadarich recupera y sistematiza acciones de educación bilingüe intercultural en la región mencionada. En este trabajo recoge experiencias áulicas desde el constructivismo como encuadre teórico, aplicando los descubrimientos sobre psicogénesis de la lengua escrita (Zadarich, 2001). El artículo señala que esto requiere el rescate de fuentes locales y la formación docente acorde para el desempeño en el trabajo con estos grupos culturales, lo cual permitiría el rescate de culturas y los diferentes idiomas de carácter local.

Dentro de los problemas ligados con la diversidad cultural, el de los aborígenes es uno que ha merecido especial atención. Marta Tomé (1999),

en una nota sobre “Los aborígenes de la Argentina en el sistema educativo”, plantea que para que este derecho sea efectivo, la sociedad debe reconocer la existencia de esas diferencias, no desvalorizarlas antes de analizarlas y no prejuzgar. Definiendo a la Argentina como un país plurilingüe y multicultural, debe protegerse el derecho de los alumnos de tal origen a entender las lenguas vernáculas y aplicar los usos dialectales, y la escuela debe cumplir su rol integrador no separando a aborígenes de criollos. Considera que el sistema educativo debe hacer lugar para que los aborígenes valoren y enriquezcan sus culturas, generando un contexto institucional que dé forma a los esfuerzos individuales. Otros autores, como César Fernández (1999) en su artículo sobre “Educación intercultural o modelo asimilacionista”, se plantean la necesidad de superar los viejos modelos de ese tipo superados por la propuesta democrática intercultural, recuperando las lenguas silenciadas que comienzan a hablarse hoy. Por su parte, José Chiclana (1999) se plantea las estrategias adecuadas para trabajar con comunidades aborígenes desarrollando propuestas que no impliquen la subordinación de esos sectores.

En quinto lugar, los recibe en un contexto en el cual los trabajadores de la educación confrontan crecientemente con el agotamiento de un modelo vocacional y que se encuentra en proceso de viraje hacia un modelo crecientemente profesionalizado. Esta transformación ha puesto en el centro de la formación y la práctica docente el problema de los métodos de la enseñanza y va ampliando su agenda hacia temas como el control y disciplina escolar, la vida de las instituciones, el modelo formativo que los caracteriza, entre otros.

El tema de la formación docente es un tema clave para entender cómo son recibidos los estudiantes en las escuelas. La de los maestros se referencia en una institución singularmente poderosa, la Escuela Normal, en la que se desarrolló la formación magisterial hasta el año 1969. Dicha tradición normalista, engarzada con el pensamiento positivista y sarmientino, se fundó en el desarrollo de saberes instrumentales y básicos, en el marco de modelos de transmisión cultural igualadores de las diferencias, sumamente eficaz en sus resultados, tal como se mostró en la sección contexto. A partir del año 1969 la formación docente pasó al nivel terciario, y a partir de los cambios sociales contemporáneos así como de la Transformación Educativa, enfrentó nuevos desafíos. Las problemáticas centrales que enfrenta son, entre otras, la adecuación entre la oferta y la demanda, la formación de

docentes con títulos acordes con los nuevos requerimientos del sistema transformado, la necesidad de articular formación con investigación y desarrollo, la actualización de los contenidos de la formación y, en general, de la oferta de formación docente, con el objetivo de colocarlos a la altura de los nuevos desafíos. Dado que desde el proceso de transferencia finalizado en el año 1993 la responsabilidad de la formación docente es de las provincias, la nación se reserva el proceso de acreditación de los títulos a partir de la evaluación del proyecto institucional y la evaluación externa de los mismos. Esta agenda es el producto de ser recibidos por una escuela en plena tensión transicional entre lo viejo y lo nuevo. Una escuela a la que el siglo XXI sorprendió cuando aún no había logrado adecuarse a los requerimientos del siglo XX. Por ende, el sistema escolar, con su correspondiente sistema de formación docente pensado para otra época (Torres, 2001), coexiste hoy contradictoriamente con nuevas manifestaciones y demandas que emergen de una sociedad globalizada y de fronteras culturales difusas. El consumo y la imagen transfronterizadas tienden a generar nuevas identidades sociales y culturales. "Las identidades sociales anteriores estaban determinadas por la filiación a un Estado Nación y por fronteras nacionales nítidas y rígidas ("ciudadano"), por la cultura escrita, por papeles sociales fijos y estables, por relaciones sociales basadas en la autoridad y en la jerarquía, por identificaciones sexuales y culturales "bien definidas" y "determinadas" (Tadeo da Silva, 1998). Mientras, la crisis del modelo cultural propio de la modernidad pone inexorablemente en jaque el rol de la escuela exigiendo, entre otras cosas, repensar la formación docente y el currículo. Una creciente fricción entre lo cultural "del afuera" y el conocimiento de la escuela y el aula parecen replicarse como singular dicotomía en la confrontación entre los niños y los jóvenes, por un lado, y profesoras/profesores por el otro (Green y Bigum, 1995; Tadeo da Silva, 1998). ¿Cómo formar docentes que puedan relacionarse abiertamente con las transformaciones del entorno socio cultural? Los currículos actuales, lejos de responder adaptativamente a los cambios, se esfuerzan por convivir con ellos, pero sin dejar de obedecer, en última instancia, a las viejas rutinas caracterizadas por la rigidez. El resultado de esos rasgos es que, independientemente de las instituciones docentes de las que provengan y la variedad de planes que utilicen, en general la formación recibida tiene "características homogéneas que forman un perfil de docente con escasas reservas para actuar como trabajador profesional, en tanto calificación para mediar con el saber elaborado y operar creativamente en un contexto signado por la incertidumbre, la pluralidad de

pensamientos y la proliferación de conocimientos"(Braslavsky et al., 1995). Argentina cuenta con 1.214 instituciones terciarias de formación docente, entre las de gestión estatal y las de gestión privada, cuya heterogeneidad se funda en la existencia de estilos de funcionamiento diversos, con un acceso diferencial a las tecnologías y con inserciones regionales dispares cuyo producto –los docentes formados– repiten esas heterogeneidades en términos de los perfiles de los que egresan.

Los alumnos, tanto los escolares cuanto los que concurren a formarse, son recibidos en un contexto donde las instituciones de la modernidad padecen un desprestigio generalizado. La única certeza pareciera reducirse a la idea de que el patrón que dio origen a la "educación escolarizada" transita una metamorfosis inacabada que no deja chance alguna a instituciones impermeables al cambio; sin embargo, pese a la profundidad de las mutaciones, no hay todavía "indicios de que las escuelas sean desplazadas, en el corto o mediano plazo, por alguna institución socializadora de otra naturaleza. A pesar de las desvalorizaciones de sus títulos, ella continúa firmemente establecida como el mecanismo más inmediato de certificación y acreditación para un mercado de trabajo cada vez más restringido y polarizado" (Tadeo Da Silva, 1998). Esta afirmación se asimila a la de Adriana Puiggrós quien, retomando un concepto de Beatriz Sarlo, habla de una escuela suspendida. La escuela está suspendida "porque la escuela no se acabó, a pesar de su desprestigio sigue siendo el lugar designado socialmente para la obtención de aprendizajes sistemáticos" (Puiggrós, 1998).

Y si, a pesar de todo, la escuela corre aún con ventajas frente a otras instituciones de la modernidad, entonces resta un margen de oportunidad para corporizar formas de conocimiento y saberes que puedan, de manera crítica, hacer frente a problemáticas de nuestro tiempo. Nuestros niños y jóvenes son recibidos hoy en el seno de un debate que no es de reciente inicio, pero donde la búsqueda de estrategias para un currículo crítico las más de las veces tiene como protagonistas espacios aislados de modificaciones modestas y a pequeña escala, sin un cuestionamiento global y sin un hacer "oficial" y generalizado que haga lugar "a la escuela" en el campo de la cultura. Pero en lugar de encontrar a la escuela en el campo de la cultura (Puiggrós, 1998) nos encontramos con la escuela en estado de suspensión, inadecuado para recibir interpelaciones que le exijan enfrentar problemas como, por ejemplo, la falta de trabajo. Para la autora, esto genera apari-

ciones fantasmagóricas en su currículo y en su práctica. Un fantasma que interpela a la educación y que "se corporiza en la imagen de los chicos sentados sin hacer nada en el techo de la escuela, en la puerta de la escuela, en la esquina, en la calle, en la parada del semáforo y en la entrada de la disco" (Puiggrós,1998). Estos chicos sentados y sin hacer nada están esperando, pero ¿cómo los recibe la escuela?, ¿con qué prácticas y discurso pedagógico procesa la escuela esa espera? Previo a estos interrogantes, y si nos situamos en los espacios destinados a la formación docente, la pregunta que en principio cabría pensar sería: ¿qué tipo de discurso pedagógico se produce en pos de reconstruir las identidades desde un nuevo escenario sociocultural y económico?

Implícitamente Braslavsky y Birgín (1995) ya se estaban planteando una respuesta a esta problemática en el trabajo "¿Quiénes enseñan hoy en la Argentina?" Este artículo –que forma parte de una compilación de FLACSO y apareció bajo el nombre Las transformaciones de la educación en diez años de democracia– permite visualizar una cultura escolar que circula en los Institutos de Formación Docente con una fuerte tendencia a reducir los procesos del pensamiento a la deducción o a la inducción, inhibiendo el desarrollo de estrategias interpretativas, comparativas, de inferencia causal o de formulación de hipótesis. Esta "desjerarquización cognitiva en la formación docente" no es la única característica, pues da cuenta también de una "simplificación de la interpretación y sincretismos de niveles de análisis", donde hechos o procesos de alta complejidad quedan reducidos, sacrificando la exhaustividad y la oportunidad del debate. Ambas características tienen su correlato en el dominio de técnicas y recursos como fines en sí mismos, poco fértiles para promover la creatividad, producto del predominio de estrategias verbalistas y activistas de enseñanza-aprendizaje que se instalan como verdades reveladas, sin explicar los supuestos teóricos que implican las conceptualizaciones de las conjeturas. El uso extendido de slogans es otra práctica pedagógica que reduce las preguntas de los docentes y las respuestas de los alumnos (futuros docentes) a fórmulas muy simples y preelaboradas. Entre las frases hechas y estereotipadas las autoras citan algunas del tipo: "¿qué entienden por nación?", los alumnos responden: "Porque habitamos el mismo territorio argentino". La mimetización puerilizante es otro de los rasgos típicos desarrollados en los establecimientos de formación docente donde, a través de un proceso de mimetización y de isoformismo, se tiende a la igualación de los futuros maestros y profesos-

res con sus futuros alumnos. Finalmente, las autoras describen una caracterización a la que denominan el aislamiento del medio y del mundo donde la institución de formación se convierte en un adentro aislado en el cual no sólo no existe articulación con otras instituciones (universidades, asociaciones profesionales, empresas, sociedades de fomento, gremios, etc.) sino que hasta carecen de bibliotecas. Para explicar esta última característica, las autoras basan sus argumentos en la impronta que dejó el modelo de la Escuela Normal como un "templo del saber" habitado por "señoritas maestras" con una débil relación "con el afuera".

Los recibe, por lo tanto, en un contexto de transformaciones formativas donde los docentes, "descoyunturados en su identidad y en su rol, sin piso, parecen suspendidos a medio camino del instructor y el facilitador de aprendizajes, el apóstol, el técnico, el intelectual, el trabajador de la educación, el guía, el tutor, el analista simbólico, el profesional" (Torres, 2001). La profesionalización del trabajo plantea sus problemáticas y sus desafíos. Más sobre lo primero que sobre lo segundo, en una alzada crítica a la situación acuciante y asfixiante por la que transitan los docentes, Vior (2002) sostuvo recientemente que los docentes intentan dar respuesta a las demandas sociales, a las exigencias burocráticas, a las marchas y contramarchas de la transformación educativa. Según la autora, el discurso de la profesionalización es sólo un halago, pues "nunca se vieron más desprofesionalizados: suspensión y/o modificación de los estatutos que regulan la actividad, pago fuera de término –con diferentes bonos provinciales–, incumplimiento del incentivo docente y reducciones salariales. Se enfrentan inseguros a las amenazas de una evaluación, pero no reciben capacitación sistemática que contribuya a su formación técnica y a la comprensión de los procesos económico-sociales de que forman parte los problemas pedagógicos". Llama la atención en estas caracterizaciones la ausencia de la dimensión comparativa con las transformaciones que sufren los trabajadores de otras áreas. También en el tratamiento de la situación laboral de los docentes se sienten ecos de la "escuela suspendida".

Pero la transformación de la formación docente, luego de las reformas de la estructura del sistema educativo, no parece ser una tarea pendiente sólo de Argentina o de los países de la región. En España, por ejemplo, según relata Miguel Ángel Pereyra, los cambios se redujeron al traslado de la formación docente al nivel universitario, con lo cual la mentada transformación fue un

pase administrativo que no alcanzó para alterar "las relaciones intelectuales entre la formación docente y la Universidad, entre los docentes y los conocimientos" (Pereyra, 1998). Es más, de haberse reformulado las relaciones entre los docentes y el conocimiento se hubiese planteado un nuevo desafío: ¿cómo se traduce una educación universitaria de la formación docente al discurso escolar?, y ¿tienen soporte los docentes con estudios universitarios para formar alumnos de nivel primario y medio? De ahí la emergencia obligada de una pedagogía y una didáctica que baje al lenguaje del aula la formación proveniente de los círculos universitarios. Traemos a colación la experiencia del Teach for American, un programa de formación docente para graduados universitarios de altas calificaciones que capacitaba a los docentes con un cursillo breve en métodos de enseñanza destinados a escuelas marginales, el cual, pese a un comienzo promisorio, fracasó en la formación de maestros y profesores eficientes. El 60% de los reclutados para aquel programa abandonó la docencia tres años después y la mayoría argumentó que se sentía poco preparado para hacer frente a los requerimientos del trabajo (Dussel, 2000). La relación con el conocimiento centra la discusión sobre la transformación y la reduce simplemente al cambio del nivel en el que la formación se produce.

Con motivo de celebrarse el Seminario Internacional sobre Políticas de Formación Docente organizado por el área de Educación y Sociedad de FLACSO, Ovide Menin, refiriéndose a una experiencia de formación docente denominada Magisterios de Enseñanza Básica (MEB), datada en los años previos a la reforma 1987/1989, relataba que, en el marco de la puesta en marcha de aquella experiencia, descubrieron que Chubut no había cambiado jamás el Plan de Formación Docente y, por ende, tampoco la "tercerización" de su formación. "La tercerización no produjo nada más que eso: un salto de la secundaria a la terciaria con la creencia de que con eso se iban a resolver los grandes problemas de la calidad formativa de los educadores de base" (Menin, 1998). En este sentido Inés Dussel señala que, más allá de la institución donde se lleva a cabo la formación, el énfasis debe estar puesto en la concepción del conocimiento en tanto camino discontinuo y no lineal. "Recuperar el placer de aprender a todos los niveles como docentes y como alumnos, explotando la idea del conocimiento como 'aventura' de la curiosidad y como espacio lúdico" (Dussel, 2000).

Pasando revista a los principales programas de formación, Menin reseña el ya citado "MEB" (1987-1989) concebido por áreas, el cual, lejos de insta-

lar la totalidad de los contenidos, se propuso generar pequeños modelos denominados módulos, compuestos por unidades didácticas organizadas en cinco espacios integrales. Caracterizó a esa experiencia la existencia de un currículo flexible que permitió la regionalización con la adecuación de las formas y contenidos según las necesidades de las diversas regiones del país. Esto exigió un permanente esfuerzo de creatividad, amén que se exigía para el logro de este objetivo "establecer líneas de participación creadora y cooperativa del grupo de aprendizaje. Se imaginan la polvareda que esto levantó en las viejas escuelas normales y en los institutos terciarios" (Menin, 1998). El currículo exigía el compromiso de un programa de reciclaje, actualización y perfeccionamiento de los docentes responsables de su desarrollo, con la Dirección Nacional de Educación Superior comprometida a garantizar su realización. En la medida en que este plan revalorizaba el contexto social, daba lugar a resignificar las prácticas docentes desde las características regionales. Una experiencia realizada en 1993 en Tilcara, en la provincia de Jujuy –heredera de aquel espíritu–, da cuenta del impacto movilizante que la propuesta generó en el cuerpo docente cuando un grupo de profesores de la Escuela Normal elaboró un proyecto de consulta a la comunidad sobre el perfil del docente que debía formar el Profesorado de Enseñanza Primaria del lugar. Esa experiencia, con implicancias hasta la actualidad, dio como resultado un altísimo involucramiento de la comunidad y años más tarde posibilitó presentar el proyecto al Plan Social Educativo, concursar y ganar la oportunidad de continuar las líneas de acción. Con ello se concluyó con la tabulación de datos de encuestas y se elaboró la primera cartilla que fue entregada a docentes, pobladores y miembros de instituciones (Vilte, 1998), en un esfuerzo de devolución para la tarea realizado conjuntamente.

Posteriormente, a comienzos de los años '90, se desarrolla el Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD), destinado a docentes de nivel primario y nivel inicial. Sus comienzos datan de 1990, en dependencias del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, para todo el subsistema de formación docente dependiente de la Nación. Esta experiencia estuvo atravesada por la transferencia de instituciones educativas a las provincias y por la sanción de la Ley Federal de Educación. El (PTFD) se propuso transformar la formación docente mediante un circuito de "formación continua" no centrada exclusivamente en la formación de grado. Esta propuesta logró articular aportes del campo académico, actores e institucio-

nes formadoras con lógicas de participación diferentes. Resultó de este programa una nueva organización curricular, una reorganización institucional (por departamento, con la extensión de las funciones de los institutos formadores) y el cambio de las condiciones de trabajo de los docentes, reconociéndoseles por fin otras actividades de su producción, además del dictado de clases (Birgin y otros, 1998).

Más reciente es la experiencia de los polos de desarrollo. En el marco del Programa Nacional de Formación Docente del Ministerio de Educación, y con el objetivo de diseñar una política nacional de formación y jerarquizar la tarea, durante el año 2000, 84 Institutos de Formación Docente de todo el país realizaron convenios con otros institutos, escuelas y universidades. Simultáneamente se desarrolló otro proyecto referido a la propuesta de autoevaluación de los institutos. Dentro del mismo marco del Programa Nacional, 91 institutos pertenecientes a diferentes jurisdicciones se incorporan al proyecto de autoevaluación con el objetivo de detectar aquellas áreas o cuestiones con limitaciones o debilidades que necesitan ser reformuladas y aquellas con potencialidades capaces de desarrollar o ser replicadas en otras áreas (Litwin, 2001). Completan el panorama del año 2000 en este campo los postítulos y especializaciones para los docentes del sistema formador mediante convenios con diferentes universidades. Cuentan entre ellas las universidades nacionales de Córdoba, Salta, Buenos Aires, "con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de la formación académica, científica y pedagógica de los profesores, directivos y supervisores del los IFD". Superar el aislamiento de las instancias de formaciones docentes y trabajar en red con las escuelas de la zona –entendiendo el contexto en el que las acciones se implementan– es la tarea que está en marcha, pero también el gran desafío de la enseñanza en tiempos de cambio.

Sin embargo, es importante señalar que la cuestión de la formación docente no sólo puede ser vista desde una perspectiva profesionalizante. También hay que considerar como problema la particular situación en que la profesión docente queda colocada en un contexto de paulatina desaparición del empleo protegido. En ese marco social, la opción por ser educador, antes fundada en la vocación, para muchos estudiantes es hoy también motorizada por la certeza de encontrar un trabajo protegido en una profesión que, como resultado de la ampliación de la oferta educativa, sigue siendo dinámica en materia de creación de puestos de trabajo. En este sentido,

un estudio da cuenta de esa situación. Realizado en 1992 a través de encuestas autoadministradas en una muestra de 319 maestras y maestros de escuelas urbanas, concluía que la mayor parte de los docentes provenían tendencialmente de la franja más baja de la escala ocupacional y que la mayoría pertenecía a un grupo que había intentado un ascenso social a través de la instrucción (Braslavsky y Birgin, 1995). Esto hace que la formación docente deba enfrentar otro gran desafío: el de formar a grupos sociales diferentes de aquellos a los que históricamente se dirigía. Entre otras cosas, porque a medida que crecen los niveles de pobreza de la población y se profundiza la segmentación de las trayectorias educativas, optan por la formación docente estudiantes provenientes de los sectores más pobres de la sociedad, pobres no sólo en términos de ingresos sino también en términos de capital cultural y simbólico. Las instituciones de formación docente, como les pasa a los docentes en las prácticas de aula, se enfrentan así con estudiantes no contemplados por la oferta histórica de esas instituciones. Si la alianza escuela-familia se quebró en el nivel de la enseñanza básica, también se quebró en el nivel de la formación docente la selectividad social de los sectores que optaban por esta profesión. Acaso la interpelación que hacen algunos sectores del gremialismo docente a sus bases, en tanto "trabajadores de la educación", expresa este cambio en el reclutamiento del sector y en la constitución de un nuevo haz de demandas ligadas con estas nuevas extracciones de clase. Aunque no es posible reseñar todas las experiencias provinciales de formación docente, baste señalar aquí la que se desarrolla en la Provincia de Buenos Aires, de formación docente especialmente dirigida a jóvenes que están dispuestos a trabajar con poblaciones pobres. El caso del proyecto PROMESBA, que premia a los mejores estudiantes del nivel Polimodal con una beca de mantenimiento para cursar la formación docente básica, tiene por objetivo generar recursos humanos especializados en la atención de poblaciones pobres. El tema de la diversidad aparece aquí, nuevamente, como desafío en las estrategias relacionadas con la formación docente.

Por su parte, en materia de atención a la diversidad, la Fundación Bunge y Born lleva adelante un Programa de Ayuda a Escuelas Rurales, que en la actualidad asiste a 750 establecimientos en todas las provincias y se complementa con el establecimiento, dentro de la Red de Institutos Superiores de Formación Docente, con el dictado de una Carrera de Especialización en la Enseñanza en Contexto de Diversidad, con el objetivo de generar recursos humanos especial-

mente para la atención de poblaciones rurales, y dirigida a alumnos avanzados, maestros rurales e inspectores de los distritos de Tres Arroyos, San Cayetano y González Chávez de la Provincia de Buenos Aires. También, entre la capacitación en diversidad, figuran los Cursos de Formación de Auxiliares Docentes Aborígenes de la etnia Wichi. En el mismo contexto existe un Proyecto del Ministerio de Educación Nacional destinado al Mejoramiento de la Calidad de la Educación de la población aborígen mencionada.

Otro proyecto, que atiende la diversidad a la vez que se dirige a la enseñanza de la historia, fue el seleccionado en la convocatoria del Primer Concurso de Innovación en Educación de la Fundación YPF. Dicho proyecto de historia oral, que tuvo como sede la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, promovió una experiencia inédita: el uso de la historia oral en ocho escuelas pertenecientes al Programa ZAP (Zonas de Acción Prioritaria) dependiente de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad. La capacitación de los docentes fue un aspecto central del proyecto, ya que la propuesta no consistía en encarar los cursos como una receta sobre "qué enseñar y cómo enseñar y menos aún transmitir la idea de que todos los esfuerzos realizados por los docentes hasta el momento habían sido erróneos y nosotros traíamos la solución" (Schwarzstein, 2001). El proyecto "La historia oral en la escuela, una experiencia innovadora en las Zonas de Acción Prioritaria", se orientaba al uso de herramientas conceptuales y metodologías que permitieran sensibilizar a los alumnos frente a la historia como disciplina. La raíz de tal proyecto se encontraba en el intento de encontrar estrategias para superar las dificultades detectadas a partir de los distintos operativos de evaluación llevados a cabo por el Ministerio de Educación. Se implementaron 8 proyectos, los cuales, si bien compartían objetivos comunes, debieron ser ejecutados respetando ritmos, dificultades y modalidades específicas de cada uno de los ámbitos implicados.

Las orientaciones de política más recientes en materia de carrera docente, definidas por el Ministerio de Educación de la Nación, y como resultado de la comisión formada en el Consejo Federal de Educación, definieron cinco puntos para consulta con los actores de la educación interesados. Entre ellos, se plantea crear condiciones para mejorar la tarea profesional, promover la profesionalización de la carrera docente sobre la base del mérito, fortalecer la gestión en el nivel institucional buscando estrategias para mejorar la calidad educativa, y avanzar sobre la reformulación de las condiciones de traba-

jo, especialmente regímenes de licencia, produciendo mecanismos que permitan seleccionar a los docentes de acuerdo con las necesidades de cada servicio educativo.

En sexto lugar, la escuela los recibe en un contexto en el que la asimetría social históricamente imperante entre docentes y familias se ha roto, porque los docentes ya no conservan el status social –y, a veces, tampoco el económico– que los diferenció como un sector clave en la estructuración de las capas medias. Así, como efecto de la transformación educativa, los establecimientos reciben preponderantemente a los que quedaron afuera, esto es, a los pertenecientes a los sectores más pobres de la sociedad. Si bien la información estadística sobre distribución del ingreso no permite sustentar la idea de una concentración de pobreza entre los docentes más alta que para otros estratos de población, la idea de escuelas pobres con docentes pobres es una opinión fuertemente arraigada en la opinión pública. La CEPAL ya daba cuenta de esto cuando en 1998 aseguraba que la pobreza no sólo circundaba a los docentes a través de la realidad de sus alumnos, sino que se trata de una realidad vivida que se incrementa más aún cuando los docentes provienen de sectores pobres o empobrecidos de la sociedad (CEPAL, 1998). Así, la homología que existiría entre estudiantes pobres y docentes que se sienten iguales a sus propios alumnos seguramente genera turbulencias en el proceso de enseñanza-aprendizaje sobre el que no se ha producido demasiada investigación, excepto los abordajes de investigaciones centradas en aspectos del malestar docente y su sufrimiento psíquico. Desde el punto de vista del desempeño de los alumnos, estos aspectos se expresan en la introducción de nuevos códigos en la escuela, crecientes niveles de violencia, subculturas para las que el sistema educativo no está preparado, dadas sus dificultades para reconocer la diversidad.

Desplazándose del plano de la distribución del ingreso hacia temas “blandos”, María Angélica Caino (1999) describe el malestar docente y su dolor psíquico, resultante de las condiciones macroestructurales en que se constituye su ‘subjetividad sufriente’; relaciones en la institución escolar que implican la pérdida del sentido de la tarea educativa, con falta de procedimientos claros, desempeño confuso de roles, ausencias y vacíos, lo que genera culturas del mínimo esfuerzo y facilismo. Para el docente, esas condiciones se traducen en desmotivación, falta de iniciativa, incredulidad ante la lucha gremial, sensación de inutilidad e impotencia. Este enfoque tiene como obje-

tivo poner a disposición del docente explicaciones o interpretaciones que hagan conscientes las condiciones en que se configura su malestar para superar el sufrimiento, pues de acuerdo a lo sostenido aquí la ansiedad y la insatisfacción –síntomas del sufrimiento– crecen con la ignorancia. Por otra parte, en este trabajo se hace mención al efecto contraproducente con que la bibliografía de corte progresista ha afectado al docente como consecuencia de las condiciones de recepción en las que se producía el discurso pedagógico. El docente fue “bombardeado” por aportes pedagógicos que no pudo incorporar productivamente por más que tuviera buena predisposición, pues, como señalara Alicia de Alba (1999), “el constructor de la palabra se ha ido alejando del protagonista-escucha”. De ahí que se hace necesario el reconocimiento por parte del constructor de la palabra de las posibilidades y límites existentes, ello sin reivindicar una cultura excesivamente práctica vinculada sólo a lo concreto y a lo local pues se corre el riesgo que señaláramos antes frente a las ofertas o pedagogías innovadoras para sectores marginales, las que, según Julia Varela, pueden dejar encerrados “a los hijos de las clases más desfavorecidas en una especie de realismo concreto, negándole el acceso a la cultura culta y provocando así los efectos menos deseables: impedirles escapar a su condición de sujetos sometidos...” (Varela, 1999).

En séptimo lugar, la escuela los recibe en un contexto en el que hay condiciones crecientes para promover la autonomía institucional establecida por la legislación vigente, vía la formulación de proyectos educativos institucionales que permitan priorizar los problemas propios de la institución y la comunidad con la que trabajan. Sin embargo, la coexistencia del modelo decimonónico de gestión y supervisión centralizada no parece adaptarse bien a un modelo de creciente autonomía escolar; así, de la colisión de ambas tradiciones surgen condiciones que convierten la adopción de la autonomía en alternativas operativas escasamente explotadas en sus potencialidades. La promoción de alternativas de autonomía implica también promover una cultura democrática y de tolerancia en los establecimientos, la cual no siempre puede alcanzarse en la medida en que los docentes no son portadores químicamente puros de una cosmovisión alternativa al resto de la sociedad. Pero el cambio educativo requiere de la existencia de valores democráticos tanto en las relaciones humanas entre directivos y docentes cuanto al interior del trabajo áulico: ¿cómo educar niñas y niños en valores ciudadanos cuando los docentes, muchas veces aislados, carentes de canales de participación, dependientes de programas y textos, se desprofesionalizan

y pierden la iniciativa? (Lacuela, 1998). Según esta autora, la tendencia al fatalismo de estos docentes desmotivados pareciera resolverse con una clase autoritaria que, en general, no logra conseguir el orden buscado ni un cuaderno lleno de tareas. La búsqueda disciplina que todo el tiempo se pierde requiere lograr sumisión a la autoridad cada vez que una nueva rebeldía aparece. ¿Cómo democratizar el aula? El aula, como espacio propio de los alumnos, debería ser un espacio ocupado por la propia responsabilidad de los chicos, lo cual generaría una apropiación en términos de territorialidad y espacio de decisión. En este sentido, el aula se convertiría en la patria chica donde se delibera sobre las políticas de su propio funcionamiento.

Independientemente de las diferentes prácticas que a nivel micro se puedan llevar a cabo bajo este espíritu en el seno de las escuelas –consejos de convivencia, la desaparición de las amonestaciones, las prácticas de cogobierno escolar, el gobierno del aula, votaciones sobre aspectos puntuales, vías de comunicación aceptadas, la participación de los niños en la planificación, las decisiones sobre el espacio del aula, la participación de los niños en su propia evaluación–, el debate principal, en un principio, giró alrededor de la concepción que alimentaba la propuesta, donde el discurso de autonomía no implicaba necesariamente las construcción de un espacio público democrático alternativo. “El debate acerca de la construcción de un nuevo espacio público como instancia de intersección entre el Estado y la sociedad tiene su correlato en el área de educación. Actualmente aparecen nuevas propuestas de reestructuración de los sistemas educativos que proponen autonomía de la escuela como instancia de participación social y motor de cambio en contraste con la visión de la escuela estatal burocratizada, cerrada y secreta” (Marquina y Triptano, 1999). Cuando dichos autores reflexionan sobre las propuestas de los años ‘90 sobre autonomía escolar, se preguntan si aquellas iniciativas que desplazan grados de libertad a los establecimientos –dado que se procesan en el contexto de las políticas neoliberales–, constituyen propuestas de democratización o si son, en última instancia, un producto del ajuste económico dirigido a lograr privatizaciones encubiertas.

Es cierto que la autonomía aparece indisolublemente ligada a los procesos de modificación de las regulaciones estatales en los diferentes aspectos, pudiendo abarcar lo curricular, la gestión del establecimiento e incluso hasta el financiamiento. No obstante, también es cierto que los programas de reformas se traducen en ámbitos y prácticas específicas que no sólo contribuyen a modificar la presencia estatal en la vida cotidiana de las escuelas

sino que instalan nuevo saberes, técnicas y agendas de problemas en la cotidianidad escolar (Birgin, Dussel, Tiramonti, 1998), otorgándole poder a los actores locales que, de ser aprovechado en toda su potencialidad, permitiría la construcción de opciones para las soluciones adoptadas.

En octavo lugar, los recibe en un contexto de cambio en las prácticas escolares en el que hay espacio creciente para el desarrollo de la intervención escolar en términos de programas y proyectos y hasta en los dispositivos destinados a implementarlos, a diferencia del antiguo estilo, donde las reglas venían producidas y la institución toda debía someterse. Ahora, producto de los cambios en la gestión del sistema educativo, la institución no se concibe como una totalidad orgánica articulada sino "como una sumatoria de proyectos específicos en los que convergen intereses particulares, institucionales y comunitarios" (Birgin, Dussel, Tiramonti, 1998). En estos contextos de autonomía los actores también innovan y son "nuevos actores reposicionados". La dirección escolar (actor interno) cobra protagonismo en la coordinación de los proyectos, las agencias financiadoras que, aunque externos al sistema educativo, ingresan orientando y evaluando, así como –obviamente– financiando proyectos. Dependerá de cada jurisdicción limitarse a incorporar los nuevos servicios y asimilarlos a los modelos de gestión preexistentes o bien construir las particularidades del modelo de gestión con sus propias innovaciones (Braslavsky, Gluz y Calvo, 1999).

Pero, ¿qué implica explícitamente la noción de autonomía? Decidir, llevar a cabo, ejecutar y evaluar distintos aspectos de las dimensiones pedagógico-didácticas o administrativo-institucionales por el colectivo escolar en el seno de la propia institución. Esta definición es resultado de un proyecto de investigación que se llevó a cabo en 72 escuelas argentinas de EGB ubicadas en las 24 provincias del país. El propósito fue investigar la relación entre la capacidad autogestiva de las instituciones y los resultados del aprendizaje de los niños. En el artículo titulado "Realidades y mitos de la autogestión: apuntes sobre su impacto en los aprendizajes" se dejan asentados los avances sobre la mencionada investigación y se sostiene que, de acuerdo con estudios comparados, tendencialmente todos los países del mundo se inclinan a otorgar a los establecimientos educativos una mayor gama de responsabilidades en la selección de personal, la administración y la obtención de los recursos y el diseño de la actividad cotidiana (Braslavsky,

Gluz y Calvo, op. cit.). No obstante, en ese seno de la "autonomía escolar" se observan variantes importantes, entre las cuales citan algunas emparentadas con las versiones estrictamente preocupadas por la disminución del presupuesto nacional hasta otras relacionadas con la potenciación del protagonismo de la sociedad civil en la construcción de la educación pública. Por otra parte, también existen variantes que se cruzan con las expectativas de quienes buscan una mayor eficiencia económica y la de otros que esperan un mejoramiento en la calidad de la educación. La pregunta que emerge es si, como producto de esta autonomía decisional, se han facilitado o no dimensiones claves de la educación. La provincia de Mendoza ha sido pionera en el desarrollo de nuevas modalidades, dando lugar en muchas oportunidades a ser el laboratorio que luego se replica en la Nación. El Programa Escuela Creativa, por ejemplo, promovía proyectos innovadores a través del sostenimiento monetario desde el presupuesto educativo provincial, priorizando el mejoramiento de la gestión curricular. Este concurso convoca a todas las escuelas e incentiva la competitividad institucional. Según los datos del ministerio provincial, durante el primer año de ejecución del programa, 362 de las 711 escuelas primarias elevaron el proyecto para su financiamiento, de los cuales 101 ganaron el premio. En 1994 subió el número de participantes: de las 719 lo pidieron 527 y 454 recibieron apoyo económico. Producto de la experiencia mendocina se pudo evaluar que la renovación en realidad tenía márgenes "estrechos", pues gran parte de los proyectos analizados eran continuidad de los existentes, con experiencias exitosas (grados nivelados, taller de carpintería, ludoteca, estrategia de aprendizaje) pero que necesitaban financiamiento. En esos casos, el programa se constituía en un medio de financiamiento para seguir haciendo lo que se hacía, pero ahora supliendo carencias estructurales (Braslavsky, Gluz y Calvo, op. cit.).

En términos generales, una observación que emerge del material consultado es la idea de que la mayoría de los proyectos tiene la tendencia a adecuarse a los lineamientos políticos y educativos de la autoridad provincial y una escasa capacidad de innovación en términos curriculares, pese a la existencia de cambios en las prácticas escolares y a un espacio creciente para el desarrollo de la intervención escolar en términos de programas.



## ■ 5. ¿Cómo les va?

La inclusión educativa visualizada en el notable crecimiento de las tasas de escolarización, producto de la reforma efectuada en los años '90, no deja de verse empañada por la persistencia de fenómenos como la repetición, la sobreedad o el rezago escolar, la deserción y el bajo desempeño del sistema en materia de calidad educativa mencionados en el capítulo 2. Las brechas de desempeño entre los diversos Estados provinciales persisten aunque se haya producido una leve mejora en las provincias más pobres.

Ya hemos señalado, en la sección del contexto, las características más importantes del sistema educativo a nivel de sus datos agregados. El principal problema detectado es el rezago escolar, acompañado de los problemas de repitencia y deserción. Todos ellos pueden englobarse sintéticamente bajo el término de fracaso. Tal como lo mencionáramos a través de las estadísticas, la gran mayoría de los niños de hasta los 12 años de edad asiste a la escuela. Pero también, según datos estadísticos, a partir de los 17 años comienza un desprendimiento de estos jóvenes del sistema educativo. Tal como señalara Néstor López (2001) en un trabajo para UNICEF, a esa edad "se inicia el proceso de creciente retirada", donde uno de cada tres jóvenes abandona sus estudios. En este capítulo recogeremos información ilustrativa sobre los datos que describiéramos en el escenario educativo del capítulo 2.

Considerar la variable educativa en el origen del fracaso escolar hace a lo que Angélica Lus denomina la despatologización del mal rendimiento y la falta de éxito de los niños en la escuela. De ahí la postura de algunas investigaciones que, al analizar el fracaso escolar como un elemento indicador de la relación entre el individuo y la escuela, comienzan a correr la responsabilidad hacia la institución escolar cuestionándole su rol a la hora de evaluar rendimientos de alumnos y la soledad con que padecen la vivencia del fracaso, principalmente quienes terminan abandonando, producto –entre otras cosas– de una sumatoria de experiencias frustrantes a la hora de medir rendimientos. Sin embargo, también existe otro tipo de investigaciones que han puesto el acento en la adopción de un modelo sociológico, el cual, en lugar de describir la enfermedad o deficiencia del niño, identifica las "fallas" de los niños provenientes de medios populares, tendencia que genera un

gran número de trabajos dirigidos a elaborar una psicología diferencial de los sectores sociales, especialmente en lo que concierne a la inteligencia y el lenguaje. En ellos con frecuencia se afirma que el lenguaje de los niños de sectores populares es más pobre que el de los niños de clase media o alta, o que la frecuencia de los fracasos aumenta a medida que se desciende en la escala social (Lus, 1980). Convertir esta asociación en relación de causalidad, sin tomar en cuenta variables intervinientes, no ayuda a encontrar el camino, reduciendo el problema a un nuevo determinismo. De esta concepción surgen los programas de educación compensatoria que, coincidentemente con lo que sostiene la autora, aparecen embebidos de una fuerte tendencia a confinar a estos niños a un espacio no compartido por los otros, donde se les aplica un régimen "especial" por sus características "especiales" o "prioritarias", interviniendo una vez más sobre el "niño", al que siguen concibiendo en el orden de lo "inadecuado" por "deficiencia intelectual" o por "deficiencia social". No obstante lo introducido hasta aquí, al interior del subtítulo siguiente se continúan analizando las diferentes líneas de investigación relevadas sobre el rendimiento y fracaso escolar.

### Trayectorias escolares y procesamiento del fracaso

Resulta importante en esta sección descubrir la forma en que el fracaso se expresa no en el nivel macro sino en el nivel micro de la institución escolar y, junto con ello, las hipótesis y marcos interpretativos que los actores de la educación e integrantes de la comunidad educativa tienen para explicar el fracaso. Visto en perspectiva, parecería existir un movimiento de "desnaturalización" del fracaso, cuya construcción aparecía tradicionalmente centrada tanto en causas de orden natural propiamente dicho cuanto culturales, hacia un proceso de cuestionamiento de carácter más relacional, que explora las interacciones entre las condiciones de los alumnos y la institución escolar.

De acuerdo con lo mencionado en la introducción, los enfoques más tradicionales sobre fracaso escolar distinguen entre dos tipos de causas que lo originan: factores exógenos y factores endógenos. Los primeros están vinculados con situaciones extraescolares, generalmente de carácter socioeconómico, que inciden en las conductas y procesos de aprendizaje del niño en la escuela; los segundos implican las experiencias vividas en el ámbito institucional e interactúan con los señalados en primer término. El ámbito

de la causalidad endógena es el que se identifica como dentro de los alcances de la intervención del rol docente. Entre ellas, Barreiro describe el "clima institucional dominante en la escuela; el tipo de conducción que ejercen las autoridades, el grupo áulico y las actitudes y recursos de los docentes a cargo del aula". En conclusiones a un trabajo que surge de grupos GREC (Grupos de Reflexión, Encuentro y Crecimiento) realizados en capacitación docente, destaca entre sus resultados que "el fracaso escolar de los niños afectados por la pobreza obedece a causas exógenas que resultan reforzadas, en ocasiones, por la propia institución escolar" (Barreiro, 1999).

Entre los factores que provocarían el abandono entre los jóvenes y que Néstor López (op. cit.) enumera, encontramos aquellos propios del sistema educativo que se desagregarían en tres grandes dimensiones: aspectos materiales, entre los que se considera la infraestructura, el equipamiento y los recursos humanos, y aspectos político-administrativos; regímenes de evaluación y promoción y, finalmente, aspectos culturales, a los que López da gran relevancia a la hora de entender el fracaso escolar de los adolescentes, tales como "las representaciones del personal educativo, y en especial de los docentes, respecto al porqué de la escuela para estos jóvenes, y las expectativas y la valoración que se tienen respecto de ellos" (López, 2001). Un segundo conjunto de factores hace a las condiciones en que estos jóvenes llegan a la escuela. "Es fundamental considerar el conjunto de recursos con los que las familias cuentan para hacer frente a las exigencias materiales y no materiales que resultan de la escolarización, y donde la trayectoria educativa de los adultos aparece como factor central" (López, 2001). En un estudio cualitativo que se llevó a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con jóvenes que dejaron trunco sus estudios medios se advierte sobre una idea, no explícita pero muy consolidada en los discursos de los adolescentes, "de que el asunto del propio abandono viene de atrás y está asociado a vidas sufridas. Y aunque los jóvenes no atribuyen a estos antecedentes peso causal, podemos inferir que los entrevistados están hablando de que la historia pesa, de que lo de ellos no es casual y se inscribe en la biografía de su familia" (Corbetta y Roisman, 2001). De acuerdo a los datos relevados del mencionado estudio, los adolescentes aparecían en general repitiendo la trayectoria inconclusa de sus progenitores, aunque en su mayoría habían superado el nivel o los años de la escolaridad alcanzada por sus padres. De acuerdo a datos de la EPH de mayo del '98, a medida que se desciende en

el capital educativo de los hogares, el nivel de deserción es más elevado, y más temprano. "Por un lado, casi la totalidad de los adolescentes que pertenecen a hogares del nivel alto están escolarizados, en tanto que entre los del nivel más bajo un tercio abandona" (López, 2001). Daniel Filmus (2001) observa que, a pesar de que los índices medios de escolaridad aumenten a nivel de población, citando a Reimers señala que este proceso puede ser denominado como una "reproducción imperfecta" (Reimers, 1999) ya que hay alumnos que no responden a este patrón y mantienen la brecha entre los niños de familias pobres y ricas. Por lo tanto, estos niños actúan como una clara demostración de que el sistema educativo tiene una cierta autonomía.

Carlos Oyola y otros (1994) en una investigación –ya citada en el capítulo cuatro– llevada a cabo en la Universidad Nacional del Comahue en la Provincia de Río Negro, dirigida a indagar el peso e incidencia de factores socio-psico-pedagógicos desde la percepción y representaciones de los actores sociales vinculados con el proceso escolar, distinguen la existencia de factores exógenos culturales y materiales y factores endógenos materiales y culturales. Entre los que relevan se mencionan los siguientes: contenidos del aprendizaje, actitudes y valoración de la escuela, códigos lingüísticos, infraestructura escolar, equipamiento, disponibilidad de material didáctico, ocupación e ingreso de los padres, tipo de vivienda familiar, entre otros. Hay un avance respecto de los planteos más tradicionales –endógenos-exógenos simples–, ya que en esta investigación se tienen en cuenta las dimensiones exógenas culturales y las endógenas materiales.

Algunos autores señalan la existencia de diferentes perspectivas para enfrentar el tema del fracaso escolar. En un estudio de campo –ya citado también en el capítulo 4– sobre la localidad de Caleta Olivia, Provincia de Santa Cruz (Gómez, 1998), se mencionan los siguientes:

- el enfoque psicológico, que tomando la teoría conductista y el intento de medir la inteligencia adjudicó el fracaso escolar a los bajos coeficientes intelectuales de los alumnos;
- el enfoque biológico, que adjudica el fracaso escolar a la existencia de disminuciones orgánicas del alumno, resultado de problemas genéticos y hereditarios;

- el enfoque emocional, enfatizando el mayor o menor éxito en términos de factores que actúan consciente o inconscientemente sobre el mundo interno;
- el enfoque didáctico, que atribuye el fracaso escolar a una serie de factores institucionales, didácticos y pedagógicos, relacionados con los sistemas escolares de distribución y evaluación de los conocimientos;
- el enfoque socioeconómico, que coloca el énfasis en los lazos existentes entre el sistema educativo, la institución escolar y el sistema económico y social, considerando al sistema educativo como reproductor de las diferencias económicas y sociales;
- el enfoque cultural, que surge de la asociación entre factores socioeconómicos y culturales que aumentan las posibilidades de fracaso en los sectores con menos posibilidades de acceso a los bienes culturales.

Con información de una investigación realizada sobre más de 200 niños que viven en 12 barrios marginales de la ciudad de Santa Fe, E. Sciotto (2001) señala que el fracaso escolar no es algo "natural" y constituye el límite hasta donde van a llegar los niños con dificultades. Asimismo, plantea que las instituciones escolares "pueden y deben ajustarse a las exigencias de educar en situaciones de riesgo educativo", ajustando el funcionamiento institucional a la realidad educativa de la niñez marginada. Cuestiona también la tendencia a definir como "retardo sociocultural" a un falso retardo mental en el que el factor dominante proviene de un contexto que actúa como obstaculizador del desarrollo integral del sujeto.

Sautú, Slapak y otros (1999) en "Problemas de conducta y dificultades de aprendizaje entre niños pobres de Buenos Aires", realizado a partir del análisis de historias clínicas de niños derivados por las escuelas a un servicio de psicología clínica universitaria, indagan los antecedentes familiares e individuales asociados a los problemas de conducta y aprendizaje en niños de hogares pobres. Se identifican dos tipos de problemas: los de la inquietud –el niño molesto o trouble maker– y dificultades de aprendizaje vinculadas con la lectoescritura, el cálculo y la falta de concentración en la clase. Las conclusiones del estudio señalan la complejidad y multidimensionalidad de las variables analizadas, el efecto acumulativo de la edad sobre los trastornos, la mayor incidencia de derivación en los varones, la aparición del

trastorno de conducta como antecedente del de aprendizaje, el mayor peso de los problemas de aprendizaje de lectoescritura y cálculo que de concentración, el predominio de contextos familiares conflictivos y el efecto positivo del mayor nivel educativo de la madre sobre los problemas de conducta de los varones. Finalmente, el estudio plantea el interrogante de la adecuación del rol docente y las estructuras organizativas escolares a las necesidades de la población infantil de zonas de privación, como el conurbano bonaerense. Las estrategias sugeridas se dirigen a potenciar el papel de la escuela, discutiendo con maestros y autoridades escolares la forma de afrontar los problemas, mejorando los instrumentos diagnósticos para la detección temprana de la violencia en el hogar y el fortalecimiento de los lazos entre las escuelas y las unidades asistenciales.

Las trayectorias escolares de quienes abandonan aparecen caracterizadas por la discontinuidad, signada por el fracaso; algunos ya suman antecedentes en el nivel primario, aunque recrudescido en el nivel medio. "Esta discontinuidad lleva la marca del esfuerzo: repetir, dejar, volver, dejar, reingresar, intentarlo una vez más, "bancarse" la repitencia, son situaciones que expresan los esfuerzos por seguir" (Corbetta y Roisman, 2001). Los esfuerzos sostenidos por continuar también aparecen como un aspecto a tener en cuenta, principalmente en los sectores populares, donde los jóvenes que estudian suelen también trabajar porque deben ayudar a su familia o bien porque son sostén de familia. La misma situación parece repetirse entre las adolescentes embarazadas. Un estudio focalizado sobre 26 adolescentes embarazadas o madres recientes daba cuenta de que en la mayoría de los casos el nivel de escolarización de estas jóvenes ya había quedado trunco previamente a embarazarse, lo cual lleva a la conjetura de que el estudiar no era un valor de primer orden ni el embarazo había sido el obstáculo para no finalizarlo (Climent, 2001).

Pero, ¿cómo les va? Quienes dejaron inconclusos sus estudios medios describen una trayectoria escolar caracterizada por una secuencia que se repite en la mayoría de los casos: bajo rendimiento, repitencia, abandono. Si retomamos el relevamiento realizado en Ciudad Autónoma de Buenos Aires con jóvenes que "desertaron" en el nivel medio, se observa que son muy pocos los que se refieren de manera explícita a los problemas académicos como causa de abandono, aunque todos los entrevistados para ese estudio aparecieron relatando experiencias frustrantes en cuanto a su rendi-

miento escolar. Las autoras concluían: “Expresan que no entendían nada pero a la vez afirman que tan mal no les iba.(...) Quien no entiende tiene pocas probabilidades de aprobar y muchas de repetir. No entender y que te vaya mal, no estudiar y que te vaya mal, genera un círculo vicioso que se rompe sólo dejando la escuela" (Corbetta y Roisman, 2001). Entre los entrevistados, todos relatan la vivencia del fracaso escolar, aunque sólo aquellos que repitieron transmiten haber vivido ese proceso con angustia.

La decisión del abandono no parece ser conocida por la escuela, pese a que si algo caracteriza a quienes la dejaron es una secuencia gradual de situaciones: se empieza con alejamientos progresivos y se termina con el abandono de hecho, pero vivido en soledad, pues no se imaginan que la escuela pueda jugar algún papel en la decisión sobre la continuidad o no de sus estudios.

En un relevamiento también realizado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre 23 alumnos de escuelas medias, el éxito o el fracaso escolar, independientemente de la historia escolar y del nivel socioeconómico de origen, se remitía a:

- conductas vinculadas a no prestar atención en clase, con ciertas maneras de estudiar o con la vagancia. A estas actitudes individuales se suman otras grupales que inciden negativamente en el desempeño escolar y que los alumnos identifican como malas compañías;
- en algunos casos las causas se reducen a la mala suerte o a la falta de adaptación al secundario;
- el no prestar atención en clase como rasgo no generalizado a la totalidad de las materias sino como producto de una atención selectiva, lo que acarrea efectos negativos sobre las materias que no gustan y positivos sobre las que gustan.

Quienes aludían a la manera de estudiar hacen una referencia concreta al hecho de estudiar de memoria, lo que no les garantiza un buen rendimiento, pues al momento de ser evaluados las cosas se olvidan. Cuando el fracaso de los estudios se vincula con las malas compañías lo pernicioso parte del hecho de juntarse con otros que nunca prestan atención y siem-

pre hacen líos. También aluden a la vagancia, aunque mechada con la falta de responsabilidad propia o la culpabilización frente al hecho de fracasar (Cameán, Canosa, Terigi, 2000).

En un estudio de caso sobre la ciudad de Campana, Tedesco y Morduchowicz, a partir de una investigación por encuestas a docentes, hogares y alumnos, postulan que, en relación con los primeros, sólo tres dimensiones tienen un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre los aprendizajes, a saber: los años de experiencia de los docentes, sus percepciones acerca de disposiciones y capacidades de los alumnos y la confianza que depositan en las institucionales locales: "Docentes experimentados, optimistas respecto de la capacidad de sus alumnos e identificados con las instituciones de la comunidad, hacen mejores escuelas" (Tedesco y Morduchowicz, 1999). Respecto de los padres, hay dos grandes grupos de variables que determinan diferencias de rendimiento entre las escuelas: uno, relacionado con hábitos culturales y la valoración de la actividad escolar de los hijos en las rutinas familiares; el otro, relacionado con las percepciones de los padres respecto de lo que ocurre en la escuela en general y cualidades de docentes y directivos, formulados como dos índices: 'familia' y 'escuela'. Ni el índice 'familia', ni sus variables componentes consideradas en forma individual, revelaron tener un impacto estadísticamente significativo sobre la probabilidad de que el rendimiento en la escuela sea bueno. En cambio, un modelo correspondiente con los atributos de los padres considerando solamente componentes del índice escuela, demostró "que la percepción de los padres de que en la escuela se premia con buenas notas a los que más se esfuerzan incrementa la probabilidad de que sus hijos concurren a una escuela con rendimiento superior al promedio, variable significativa aun teniendo en cuenta el nivel socioeconómico de los padres." Esta variable también incide en la probabilidad de que el desempeño del establecimiento sea superior a la media. Como conclusión, los autores señalan que "en la medida que se fomente entre los padres la percepción que las recompensas a los alumnos se distribuyen conforme el mérito, mayor será la probabilidad de que el rendimiento de la escuela sea bueno. Del mismo modo, y como era de esperar, cuanto mayor sea el nivel socioeconómico de los padres, mayor será la probabilidad de que el rendimiento del establecimiento supere el promedio de la ciudad" (Tedesco y Morduchowicz, op. cit.). Si se tiene en cuenta la información levantada sobre alumnos del nivel medio, la conclusión del análisis señala que cuando ellos

consultan bibliotecas, perciben ser tratados de modo ecuánime y son alentados a consultar materiales alternativos a los manuales standard, aprenden más. En ese nivel tiene también un impacto positivo la percepción de capacidad en los docentes y un impacto negativo, débil, el hecho de que los docentes sean 'amigos' de los alumnos (Elichiry, 2000).

Se relaciona con este análisis la perspectiva constructivista de Marta Soto (1997), quien plantea que entre los múltiples factores que determinan el aprendizaje es necesario incluir la cuestión de la necesidad de una escuela que valore su rol de mediadora entre lo singular y lo colectivo, propicie aprendizajes innovadores, que valoren institucionalmente a los sujetos que reciben fuera de la caracterización de tabla rasa, estimulando sus procesos de metacognición para la producción de conocimientos. La implementación de estas referencias en la vida del aula debe incluir la adopción de actitudes dinámicas, participativas y democráticas, sobre todo ante un contexto de comunidades educativas integradas por excluidos que esperan que la educación les ayude a tomar la palabra.

Si bien la vida dentro de la escuela se sucede entre éxitos y fracasos o, en su defecto, por una combinación de ambos, la vida fuera de la escuela guarda algunos peligros para estos jóvenes, principalmente mencionados por alumnos de sectores desfavorecidos, donde una vida con violencia cotidiana los lleva a aceptar con naturalidad los acontecimientos negativos que viven en su propio barrio. En general, independientemente del nivel socioeconómico, son reducidas las actividades extraescolares producto del cansancio que acumulan en la vida dentro de la escuela, o bien entre los sectores populares, por causa del trabajo y la maternidad. "No obstante lo mencionado, los testimonios del conjunto de los jóvenes entrevistados –para este estudio– dan cuenta de una vida extraescolar que mientras a los más carenciados los ataca, los victimiza, los "curte" y los violenta, a los chicos de sectores medios les amplía el horizonte, los estimula y de alguna manera, contribuye a reforzar su experiencia escolar. Es obvio que éstos también sufren las consecuencias de un contexto social general que presenta riesgos y peligros, pero sus vivencias son muy diferentes puesto que tienen más posibilidades de 'procesarlas' y alternativas diversas para superarlas" (Cameán, Canosa, Terigi, op. cit.). A veces, la violencia que algunos refieren encontrar en el "afuera" también se traslada y se vivencia al interior de la escuela. Una docente de la Escuela 168 de Ciudad Evita, en el Gran Buenos

Aires, refería: "En la escuela se reflejan los dramas de afuera. La violencia y la marginalidad son comunes, igual que los casos de chicas de 12 y 13 años que quedan embarazadas, los conflictos por las drogas, las peleas entre bandas, las amenazas de los alumnos a los profesores y los chicos golpeados por sus padres" (Clarín, 4 de octubre de 2001). Esta declaración aconteció como producto de que un chico de 9º año de EGB baleara a un compañero en el aula. El editorial del diario La Nación hacía para esos días el siguiente comentario: "algunos gravísimos problemas sociales penetran al interior de la escuela y afectan el rendimiento escolar y suelen ser las fuentes de episodios de violencia. La labor docente se ve obligada a remar contra los obstáculos derivados de familias empobrecidas y frecuentemente disgregadas, con notables dificultades para contener a los hijos. Además, los educadores chocan con un ambiente social en donde predomina la pérdida de confianza en las reglas sociales, y donde el cultivo del conocimiento dista mucho de ser visto como algo valioso"(La Nación, 10 de octubre de 2001).

La pregunta realizada al comienzo de esta sección –"cómo les va"– debe ser también complementada con otra, la de cómo les parece que funciona la educación analizada desde la perspectiva de los diferentes integrantes de las comunidades educativas, ya que estos dos aspectos, y el que analizaremos a continuación –los resultados en materia de evaluación de la calidad educativa– no necesariamente convergen. Esto demuestran investigadores de IERAL (Llach, Montoya y Roldán, 1999), quienes, a partir de los resultados de una encuesta nacional sobre el tema, encuentran que madres y padres de familia y estudiantes manifestaron un altísimo grado de satisfacción respecto de sus colegios y escuelas que alcanzaba al 89% de la población entrevistada y cuya valoración aumentaba a medida que aumentaba el NES del entrevistado. Esta percepción era consistente con la de profesores, maestros y directores, cuya satisfacción alcanza a niveles superiores al 70%, y si bien implicaba una alta valoración de la escuela y menor de los colegios secundarios, a la vez se combinaba con una percepción de que el sistema educativo "no anda bien". Señalan los autores que "el consenso del 80 al 90% encontrado respecto de la propia escuela –salvo para el caso de los profesores– se reduce aquí sensiblemente. Un 56,4% de los hijos, un 48,2% de los padres, un 41,7% de los profesores, un 30,4% de los directores y un 27,9% de los maestros respondieron que el sistema educativo está peor que antes". Obviamente, como bien señalan los autores, la discrepancia existente entre

la perspectiva global del sistema y la propia del establecimiento puede constituirse en resistencias para cambios en el diseño de políticas. En todo caso, están expresando seguramente la "opacidad" del sistema educativo al que se ha referido F. Delich y mencionamos en el capítulo 2. Sin embargo, debe señalarse que la afirmación "está peor o está mejor" no necesariamente debería considerarse contradictoria con la de la evaluación por el establecimiento, dado que una está situada en una realidad específica y empíricamente abordable y la otra incluye una evaluación temporal sin referentes compartidos por los respondentes. En todo caso, resulta interesante destacar en esta sección las discontinuidades que pueden existir entre juicios referidos a cómo les va, cómo les parece que les va, y la información de los relevamientos de evaluación de la calidad.

### Evaluando cómo les va según los operativos

La identificación de cómo les va a los estudiantes en el pasaje por el sistema educativo puede ser respondida de diferentes maneras, entre las cuales las fundamentales se refieren, por un lado, a aspectos de desempeño macro del sistema y, por el otro, a las trayectorias personales. Si bien unos y otros interactúan, estamos todavía lejos de encontrar investigaciones que intersecten o hagan converger las determinaciones de nivel macro con las de nivel micro. Hemos señalado ya en el capítulo de contexto cuáles son los aspectos fundamentales que configuran el sistema educativo nacional como un todo, en términos de las principales variables dinámicas que permiten obtener una imagen del mismo: repitencia, sobreedad y deserción son sus problemas fundamentales, agravados por las brechas existentes entre las diferentes provincias que configuran el país federal.

Sabemos también que, tal como ya fuera señalado, pese al impacto producido por el importante proceso de democratización en el acceso al sistema educativo, las víctimas principales siguen siendo los estudiantes pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos. Al análisis tradicional de las variables de los sistemas educativos, generalmente centrado en términos de tasas de escolarización y egreso, la agenda de los años '90 agregó otro aspecto. Se trata de la interrogación acerca de la calidad de la educación que se está distribuyendo en el sistema educativo. La preocupación por la calidad pone, en un sentido, fin a la ilusión de que ir a la escuela implica aprender e intro-

duce un nuevo campo de debate que habilita la introducción de un nuevo tipo de prácticas: las evaluaciones sistemáticas sobre la calidad educativa. Como señala L. Toranzos (1996): "En el presente la preocupación central ya no es únicamente cuántos y en qué proporción asisten sino quiénes aprenden en las escuelas, qué aprenden y en qué condiciones aprenden".

Su aparición en esa década es resultante, a la vez, de un fenómeno local y otro global. El local, por la tensión que provoca en el interior de las sociedades y los sistemas el proceso creciente de democratización del acceso y la interrogación específica por la identificación de los niveles de calidad con que se está impartiendo la educación; el global se refiere al proceso de revolución del conocimiento producido en esa misma década y que mostró, con una intensidad pocas veces vista, el desbalance existente entre los conocimientos que la escuela distribuye de manera rutinaria y la formidable acumulación de información que circula fuera de la escuela. Según lo señalado en el capítulo 4, la preocupación que genera el surgimiento de nuevas tecnologías y de un nuevo mundo del trabajo, la interacción con los medios de comunicación de masas y los procesos de socialización que tienen lugar fuera de la escuela ponen en el centro del debate la cuestión de la capacidad de la escuela para preparar el ingreso a este nuevo mundo. Sobre todo porque, si antes el hogar podía complementar la tarea de la escuela, ahora esta complementación puede realizarse solamente en aquellos que disponen de niveles más altos de capital simbólico y material. Todos los actores de la comunidad educativa se preguntan si la escuela, sea por exclusión social, sea por la baja calidad de los aprendizajes que se brindan, está haciendo exitosamente lo que tiene que hacer para garantizar que el pasaje de los estudiantes por el sistema educativo resulte en el desarrollo de las habilidades y competencias correspondientes al nuevo mundo que se abre fuera de la escuela.

Es en ese contexto que las políticas de inclusión comienzan a ser cuestionadas en términos de su capacidad para producir aprendizajes significativos. Está preparado el terreno para la introducción de las políticas de evaluación de la calidad educativa. En el caso argentino, esas prácticas se introducen en el contexto de la ya citada Ley Federal de Educación, en cuyo título IX y artículos 48, 49 y 50 se habilita la creación del SINEC (Sistema Nacional de Evaluación), cuyas acciones fundamentales, los operativos nacionales de evaluación, comienzan a aplicarse a partir del año 1993. Es necesario destacar, sin embargo, que estas acciones del nivel nacional habían sido precedi-

das por esfuerzos similares en otras jurisdicciones, como el caso de Córdoba, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mendoza y la Provincia de Buenos Aires a comienzos de los años '90 (Rodríguez y Vázquez, 1999).

La introducción de las estrategias de evaluación de la calidad educativa y, especialmente, la medición de logros de aprendizaje, constituyó otro tema de controversias en el contexto de la implementación de la Reforma Educativa. Señala Lanza (1996) que "la calidad de la educación (...) es la posibilidad que debe brindar el Estado al conjunto de los individuos que componen la sociedad para que se apropien de los conocimientos indispensables para el desarrollo de sus capacidades, desplegando en el tiempo sus posibilidades de aprendizaje con el fin de alcanzar mayores niveles de participación política, social y económica". Consideradas por algunos grupos de opinión como una panacea que permitiría identificar la ineficacia del sistema educativo, fue visto por otros como una intervención disciplinadora, destructiva de la trama social del aula, y como una herramienta dirigida a la privatización del sistema educativo. En todo caso, nunca dejó de estar sospechado de tratarse de un diagnóstico dirigido a establecer sistemas de incentivos salariales por resultados, los que potencialmente victimizarían a los docentes de los resultados obtenidos por sus alumnos. Pese a estas críticas, y si bien queda mucho camino por recorrer, tanto desde el punto de vista conceptual como del metodológico, casi una década de evaluación de resultados ha logrado implantar la legitimidad de estas prácticas ante la opinión pública. No obstante, no debe dejarse de lado una cierta precaución al momento de manejar los resultados de las evaluaciones de calidad, producto, entre otros, de la sustitución parcial cada año de un tercio de la muestra, los cambios en los ejercicios de evaluación de un año a otro, el error muestral o la posibilidad de que algunos maestros ejerciten o entrenen a los alumnos. Estos son algunos ejemplos de una serie de problemas técnicos que ponen en duda, en ciertos casos, la confiabilidad, y en otros la comparabilidad de los datos. "Por otra parte, lamentablemente se carece de un grupo de escuelas que se haya mantenido constante a lo largo de la serie, lo cual daría más confiabilidad a la información" (Cosse, 2001).

Desde sus inicios en el año 1993, el sistema se ha vuelto cada vez más complejo, pasando de aplicaciones de carácter muestral sobre poblaciones predefinidas por año, nivel y disciplina, a los más controvertidos censos correspondientes a sexto año de primaria y quinto año del secundario. ¿Qué dicen

los resultados? Si tomamos la serie correspondiente a Matemática para séptimo grado, para el período 1993-1999 se verá que la media nacional del porcentaje de respuestas correctas oscila entre el 52,42% para el año 1993, y el 53,45% para 1999. En el ínterin, esos valores alcanzan un máximo de 60,31% para el año 1998, seguidos de 59,63% para 1995 y 58,83% para el año 1994. Se trata, en síntesis, de estudiantes que responden correctamente alrededor de la mitad de las preguntas que forman parte de los contenidos mínimos correspondientes a la disciplina en la que son evaluados. Por su parte, en el caso de Lengua, para la misma población los porcentajes oscilan entre el 51,7% de respuestas correctas en el año 1993 y el 59,25% en el año 1999, con oscilaciones intermedias cuyos valores más altos son de 66,94% para 1994, 66,93% para 1998 y 62,44% para el año 1995. Si en lugar de tomar en cuenta la media nacional, prestamos atención a los resultados por provincia, se verá que la brecha existente entre valores máximos y mínimos alcanza, en el caso de Matemática, a casi 30 puntos, correspondientes al valor más bajo de Santiago del Estero de 36,55% de respuestas correctas y el más alto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 63,17% en el año 1993. En 1999, en cambio, la brecha surge de un valor de 44,64% para La Rioja y de 67,34% para Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien el impacto sobre la media nacional no es significativo, parecería estar reduciéndose la dispersión de los valores. En Lengua, por su parte, para el año 1993 la jurisdicción que obtiene un puntaje más alto es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 60,69% de respuestas correctas, mientras que la más baja es La Rioja con 38,88%; en el año 1999, el puntaje más alto es obtenido otra vez por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 73,15%, y el más bajo es el de La Rioja con 48,70%. Si en Matemática la brecha parece reducirse, en Lengua se profundiza aunque suba el promedio y se destaquen algunas jurisdicciones de manera especial.

En cambio, si miramos los resultados obtenidos en las pruebas de Matemática y Lengua de 5º-6º año, encontramos el siguiente cuadro: para el año 1993, la media nacional de respuestas correctas alcanza a 46,39% y aumenta para 1999 a 68,66%; en el caso de Lengua, para el mismo año, la media correspondiente a 1993 es de 61,41% de respuestas correctas y de 65,73% para 1999. En el período, Matemática tiene incrementos sistemáticos de 1993 a 1999, y Lengua registra oscilaciones significativas, que incluyen un 69,68% para 1994 como valor más alto de la distribución y una caída para 1996 que lleva la media nacional a 60,3% de respuestas correctas. En relación con las brechas, para Matemática en 1993 el valor más alto corres-

ponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 53,85%, y el más bajo de 32,1% a Formosa, en 1999; el más alto es el del Gran Buenos Aires con 73,58% y el más bajo de 50,75% para Catamarca. En Lengua, por su parte, el valor más bajo para 1993 es de 53,65% para La Rioja y el más alto de 68,41% para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por su parte, en 1999, el valor más alto es de 72,99% para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el más bajo de 48,61% para Catamarca. Otra vez, la brecha disminuye en Matemática de 29 puntos a 23, pero aumenta en Lengua de 15 a 24 puntos.

Un elemento a incorporar al análisis de la calidad educativa –si tomamos como comparación los años 1993 y 1999– es la inclusión, durante este periodo, de sectores de bajos y muy bajos ingresos (beneficiados por el Plan de Becas), lo que haría esperable un descenso de la calidad y un aumento de la retención (Cosse, 2001). Es pertinente aquí transcribir la reflexión de José M. Esteve (2001) sobre la nueva realidad educativa que generan las estrategias de universalización de la matrícula inclusive en un país como España, no afectado por las restricciones presupuestarias de nuestro sistema (Esteve, 2001) y el impacto sobre la calidad resultante de la incorporación de esos grupos. Citando a Baudelot y Establet (2001), Esteve señala que, en la actualidad, el fracaso escolar de un porcentaje de nuestros alumnos es un éxito, porque aunque su nivel sea bajo, antes no tenían ningún nivel. Hablamos de que el nivel educativo baja, cuando en realidad el nivel educativo sube –el nivel general de la población y el nivel individual de los mejores alumnos–.

Si tomamos el porcentaje de resultados satisfactorios de calidad por niveles y grupos de provincias según la Urgencia Educativa (UE) –siempre en la relación comparativa de los años 1993 y 1999– vemos que la calidad mejora en todas las provincias en los niveles primario y medio. Observemos el cuadro:

**Porcentaje de resultados satisfactorios de calidad por niveles y grupos de provincias según la urgencia educativa**

Promedio de Lengua y Matemáticas 1993 y 1999						
NIVEL DE URGENCIA COMPARATIVA	PRIMARIA 7º Grado		MEDIA 5º Año (*)		Variación Absoluta 1999-1993	
	1993	1999	1993	1999	Primaria	Media
	BAJA	53,2	61,2	55,1	67,9	8,0
MEDIA	46,9	52,4	50,4	59,7	5,4	9,4
ALTA	43,9	53,6	47,4	56,7	9,7	9,3

(\*) En 1990, 5º y 6º.

Fuente: Operativos de evaluación de la calidad, ME /Elaborado: Gustavo Cosse.

Otras consideraciones se desprenden de estos datos. Se trata de las diferencias relevantes en la mejora de la calidad por grupos y por niveles. En el Informe para la Unidad de Investigaciones Educativas del Ministerio de Educación de la Nación titulado Gasto educativo, eficiencia, eficacia y equidad en Argentina (1990-1999), Gustavo Cosse resalta la tendencia clara a una mejora de la calidad en el nivel primario inversa al grado de UE tal como ocurre con la repetición. "Más allá de que cuestiones metodológicas o técnicas antes mencionadas pueden hacer dudar de la precisión de los valores, esa tendencia que se mantiene durante 7 años parece ser una realidad" (Cosse, 2001). En el nivel medio la tendencia es similar en los grupos de UE media y alta e inferior a la mejora en el grupo de UE baja. Si nos corremos del análisis de la información en torno al conjunto del sistema y pasamos revista al análisis según sectores estatal/privado y urbano/rural, los resultados de calidad para los años 1993 y 1998 son los siguientes: en el 7º del nivel primario, estatal urbana: 50,6 puntos en 1993, mientras que el mismo sector en el '98 se eleva a 61,8% con una diferencia absoluta (1993-1999) de 11,2% y un porcentaje de variación (1993-1999) de 22,1%. Para la privada urbana en el '93 tenemos un puntaje de 64,2% y en el '98 de 73,2%, con una diferencia absoluta de 9% y un porcentaje de variación del 14%. Finalmente, para el sector estatal rural el puntaje correspondiente en 1993 es de 44,4%, y en el '98 de 55,3%. La diferencia absoluta es de 10,9%, con un porcentaje de variación de 24,5 puntos, siendo este último sector el sujeto de la mayor variación porcentual. En este sentido Gustavo Cosse explicita que, tal como sucedía con la repetición en la EGB 3 rural, el mejoramiento de la calidad tiene un impacto fuerte y positivo hacia los sectores de mayor pobreza.

Observemos ahora la brecha entre los sectores estatal y privado urbano y entre privado urbano y estatal rural para 1993 y 1998:

**Brecha entre los sectores estatal y privado urbano y entre privado urbano y estatal rural. 1993-1998.**

Brecha entre	1993	1998
Estatales privadas y urbanas	13,0	11,4
Privadas urbanas y estatal rural	19,8	17,9

Fuente: Operativos de calidad, ME/Elab: Gustavo Cosse.

Si bien se observa una tendencia positiva en la merma de la brecha entre el sector estatal y privado urbano por un lado, y el estatal rural y el privado urbano por el otro, la disminución de las diferencias en términos de puntaje no parecieran protagonizar un cambio de importancia relevante. En otro esfuerzo por avanzar en las variables intervinientes al momento de evaluar resultados de calidad se compararon resultados de alumnos becados y no becados en 1997 y 1998 del Programa de Becas para la Enseñanza Media clasificados por el nivel de educación del jefe del hogar.

### Promedio de Lengua y Matemáticas Evaluación censal 1998

BECARIOS		NO BECARIOS	
Jefes de hogar que no terminaron primaria	Jefes de hogar que terminaron primaria	Jefes de hogar que no terminaron primaria	Jefes de hogar que terminaron primaria
48,8	54,3	54,2	60,2

Fuente: Ravela, en Gustavo Cosse (2001).

Ahora bien, ¿dónde son más bajos los resultados? Tal como puede verse en el cuadro, los resultados menores se concentran en el grupo de becarios, y de ambos grupos, el subgrupo en los que el jefe de hogar no finalizó el nivel primario. "Como señala Ravela, el aumento de la retención en las escuelas con becarios del Programa hace esperable un descenso en los rendimientos atento al handicap social que otorgan; si esto es correcto, como parece, y se asume que el crecimiento en el nivel medio entre 1994-1998 (146.764 alumnos en el sector estatal) es mayoritariamente de sectores pobres y muy pobres, lo notable no es que la calidad haya aumentado poco, sino que haya aumentado sobre todo en las provincias con mucha pobreza" (Cosse, 2001).

Pero más allá de los números obtenidos como porcentajes de respuestas correctas, las críticas más fuertes dirigidas a los operativos de evaluación de la calidad educativa se centran en su diseño centralizado y en las políticas de uso de los resultados, aunque incluso los críticos más fuertes valorizan el componente local de propuestas metodológicas para el trabajo docente que usualmente acompañan la distribución de los resultados, y en las que se consignan

estrategias para operar sobre las preguntas en que se concentran las dificultades de aprendizaje más significativas. Pese al uso de los materiales de carácter remedial, debe reconocerse que los resultados de la evaluación se encuentran todavía en su uso, lejos de la vida cotidiana de las escuelas. Probablemente, este aspecto sea resultado tanto de que la práctica evaluativa externa sigue considerándose controvertida cuanto del hecho de que su concepción, excesivamente centralizada, no ha generado el proceso de construcción de consensos necesario para la apropiación de la misma por parte de los actores del sistema educativo. Para superar estos problemas ha habido iniciativas recientes de parte de las provincias –como en el caso de la Provincia de Buenos Aires–, que en el año 2000 instaló su propio sistema de evaluación de la calidad educativa, con la racionalidad de introducir una conceptualización y una metodología más cercanas a la vida de las aulas y más apropiadas para los actores del sistema.

Independientemente de los factores que suman desigualdades a la hora de comparar las diferencias interprovinciales y que podrían estar incidiendo como variables internas o externas en el rendimiento y en la calidad de la educación, y a riesgo de pecar por demasía de optimismo, observamos que existe una leve tendencia al aumento de la calidad que vuelca la balanza hacia el lado del mejoramiento de la calidad educativa. Optimizar de forma consensuada el sistema evaluativo será entonces el desafío que resta enfrentar a las provincias que ya iniciaron el proceso, y ponerlo en marcha, a su vez, el de aquéllas que aún no lo han iniciado.

## 6. Las políticas

Distintos autores citados en el primer capítulo de este trabajo han señalado que las políticas educativas del siglo XIX constituyeron las primeras políticas sociales del Estado argentino, en tanto se dirigieron al objetivo de integrar y homogeneizar la población migrante así como a difundir la alfabetización y la ciudadanía al conjunto de los sectores subalternos. El éxito que tuvo la política educadora sarmientina, de cuya herencia somos aún parcialmente tributarios, ha hecho que el conjunto de la opinión pública argentina deposite en ella expectativas que, como las de promoción de la movilidad social ascendente, sólo parcialmente deberían ser parte de su responsabilidad. Esa herencia, y la multiplicidad de problemas sociales que aborda hoy el conjunto de la sociedad, han traccionado ante la extensión de las potencialidades de acción de la educación, que se extienden mucho más allá de lo razonable. Por ello, hoy el sistema educativo se encuentra excepcionalmente sobredemandado por la necesidad de dar respuesta a las actividades específicas que lo definen como tal así como a la satisfacción de otras necesidades insatisfechas y no específicas, que consideran a la institución escolar como el locus adecuado para dar respuesta a ese tipo de demandas. Comedores escolares, programas de becas estudiantiles que pueden verse como de ingreso mínimo para las familias pobres, seguimiento de peso y talla, lucha contra la violencia y la discriminación, entre otros, son todos programas especiales que se han ido desplazando al espacio de la escuela por ausencia de otros espacios institucionales específicos y por su carácter, ya mencionado, de ser la red institucional más extensa. Los docentes, por su parte, tensionados entre la necesidad de ayudar a resolver los problemas específicos de sus estudiantes y la sobrecarga de tareas extraeducativas, tienen una actitud ambigua. Por un lado, reclaman una escuela más profesionalizada que les permita concentrarse sólo en la tarea de enseñar; por el otro, reclaman y defienden la implementación de este tipo de programas que están en el fondo dirigidos a garantizar las condiciones mínimas de educabilidad de sus alumnos.

Ahora, el desdibujamiento de las prestaciones sociales al conjunto de la población, que en la vigencia de la sociedad salarial resultaban de un mix de esfuerzos de familias, cobertura social vía la participación en el trabajo productivo y la asistencia del Estado de Bienestar, se han desplazado hacia

otros espacios. Así, la escuela, más allá de la voluntad de sus actores, se convierte en el espacio de distribución o de demanda de los bienes sociales que no identifican otras redes para circular, o por cuyo acceso se reclama.

Los programas de mejoramiento de la equidad educativa tienen como espacio privilegiado de acción la estructura del sistema educativo, desde el ministerio nacional a los provinciales y hasta la propia institución escolar. La aceptación de los programas y las tareas ligadas con su implementación forman parte del trade off en el que las instituciones deben participar para conseguir los recursos. Además de sobrecargar a los docentes en tareas, esto también sobrecarga a los programas de demandas, ya que encuentran que son las únicas herramientas a las que tienen acceso para mejorar sus condiciones de desempeño profesional en un contexto caracterizado por el desdibujamiento del Estado de Bienestar. Pero al hacerlo así, la operación de los programas queda marcada por la necesidad de responder a expectativas demasiado altas respecto de su operación. Ellas incluyen centralmente la reparación de las condiciones de desigualdad generadas por la estructura social. Indudablemente, desde el contexto esto genera un diseño que no habrá de estar libre de tensiones y que se expresa en la fase de implementación de los mismos.

Junto con los sectores que hoy demandan un rol más activo del Estado en términos del desarrollo de más y mejores políticas de educabilidad y equidad, en el marco del cambio de paradigmas que caracterizó a la década de los años '90, surgen también otros puntos de vista que cuestionan la necesidad de la existencia de las políticas educativas mismas. Así, se constituye un falso dilema entre los sectores que, proponiendo la alternativa democrática de creciente autonomía para las escuelas, promueven simultáneamente un desdibujamiento del rol del Estado y los grupos que demandan, a la vez, más autonomía y más presencia estatal. Sin embargo, el hecho novedoso en el debate es la aparición de sectores que plantean la necesidad de la dilución del rol del Estado. La otra novedad es que estos sectores no son sólo los de la derecha neoliberal, sino que están integrados también por grupos que, en busca de una democracia directa escolar, coinciden en cuestionar la responsabilidad misma en materia de diseño de políticas. Un anarquismo ingenuo que comienza a ver al Estado sólo como el "ogro filantrópico" que interfiere con la expresión de las tendencias de la sociedad, expresadas en relaciones prístinas, sin la aparente existencia de mercados, se expresa en esta postura, en un debate sobre la transformación educativa:

“El problema es el siguiente: en la Argentina se gastan alrededor de 10 mil millones de pesos en educación. El destino de estos fondos lo deciden las burocracias de los gobiernos nacionales y provinciales de la misma manera que, hace 50 ó 60 años, una casta burocrática de políticos y técnicos sigue decidiendo cómo gastar nuestro dinero en educación y cómo educar a la infancia y juventud de este país. Las posibilidades que nos dan a los educadores, padres y comunidad educativa en general, de participar de ese proceso, es nula” (Revista Novedades Educativas, 1999).

Así, en el complejo contexto de cambio de paradigma ya mencionado se establece una débil línea divisoria entre los sectores que demandan mayor participación en un marco regulado por el Estado, entre otras cosas, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, por aquellos que, en realidad, pretenden sustituir el rol del Estado por el de una sociedad civil con bajo grado de consolidación. De aquí a cuestionar de manera abierta la pertinencia del rol central del Estado como definidor de políticas educativas hay sólo un paso (Narodowsky, 1998).

## 1. Los programas de mejoramiento de la equidad

Los programas de mejoramiento de la equidad, según Jacinto y Caillods (2000), se fundaron en el reconocimiento de que “los diagnósticos sobre la situación de la educación en la región y la segmentación de los sistemas permitieron prever que si las estrategias de mejoramiento de la calidad no tomaban en cuenta las desigualdades de acceso y rendimiento, la inequidad educativa podía agravarse, ya que las oportunidades estaban lejos de estar disponibles para todos”. Cabe preguntarse, en cambio, si los programas de la equidad no surgieron de una propuesta que dialogaba entre las características de la educación y la mutación social que se produjo post-década perdida y en la reconversión neoliberal de los años '90. Las autoras los identifican con los programas de discriminación positiva, que “consisten en redistribuir recursos, focalizando acciones en escuelas consideradas de bajo rendimiento o en poblaciones carenciadas. El supuesto detrás de esta estrategia es que garantizar la efectiva igualdad de oportunidades implica compensar las desigualdades sociales o educativas que los alumnos presentan” (Jacinto y Caillods, 2000).

Para las autoras, este tipo de programas se dirigen a diferentes objetivos, a saber: ampliar la cobertura, mejorar el rendimiento cuantitativo, mejorar la calidad educativa y los logros de las escuelas y adecuarse a la diversidad cultural con énfasis en el reconocimiento de las diferencias. Las estrategias dirigidas a dichos objetivos son distinguidas en tres dimensiones: provisión de recursos a las escuelas o las familias, ya sean transferencias de recursos monetarios o en especies, equipamiento, infraestructura y otros; acciones curriculares pedagógicas o didácticas y acciones que involucran la gestión institucional.

Por su parte, para Hopenhayn y Ottone (1999), a partir de la diferenciación que realizan entre las políticas de equidad ya mencionadas en el Capítulo 1 –según sean intrasistema, presistema y postsistema– las reformas educativas en curso en la región apuntan básicamente a mejorar la equidad intrasistema, dado que es el área de intervención al alcance directo del sistema educativo. Sin embargo, también hay políticas de equidad presistema, como los programas de becas y de integración cultural, y menos de equidad postsistema en los aspectos relacionados con intervenciones post-educación básica formal dirigidas a la capacitación laboral.

Distinguiremos en estas políticas de equidad tres tipos diferentes: las que tienen foco institucional, las que tienen foco en los sujetos del proceso de enseñanza aprendizaje y las que tienen foco sistémico, redefiniendo las variables de diseño del sistema educativo y su articulación con la sociedad.

#### **1.a. Las políticas de equidad con foco institucional**

La innovación más fuerte en materia de políticas inspiradas en el principio de equidad –las “políticas compensatorias”– se iniciaron a partir de la promulgación de la Ley Federal de Educación. Básicamente, el Plan Social (Cosse, 2001), continuado después por la administración aliancista bajo dos denominaciones y operatorias distintas: el Programa de Escuelas Prioritarias y el PACE (Programa de Acciones Compensatorias Educativas). Dichas propuestas implicaron redistribución presupuestaria y focalización en provincias e instituciones con carencias que debían ser superadas, y acciones pedagógicas específicas. Si la racionalidad de éstas es compensar, no lo es en el caso de todas las políticas de equidad. También debe considerarse en este ítem la vigencia del Pacto Federal Educativo, que estuvo orientado a redirigir la inversión pactada en la Ley Federal hacia provincias con mayores carencias.

El diseño de políticas compensatorias más importante correspondió al modelo del Plan Social. Su financiamiento se realizó con recursos genuinos y durante el periodo 1993-1997 su inversión acumulada fue de \$177.404.904 según una fuente del Ministerio de Educación de la Nación, citada por (Duschatsky, 2000). Entre sus logros, debe anotarse el hecho de que su cobertura en las zonas definidas como "con mayores necesidades" –por ejemplo el Noreste argentino– alcanzó al 87%. Más de 16.000 escuelas sobre 42.000 fueron atendidas alcanzando en algunos periodos a 21.542 instituciones. Distribuyó 12.000.000 de libros de texto y erradicó 1.961 escuelas rancho.

Sus resultados pedagógicos se centraron en la instalación del tercer ciclo de EGB en comunidades rurales, el mejoramiento de la retención, una cierta mejoría en la producción oral y escrita de los alumnos y un mayor interés por la lectura, esto último favorecido por el contacto más fluido con el libro. Con referencia a la Evaluación del Plan Social Educativo, su diseño, implementación y resultados, su ex-directora I. Kit, en referencia a las distintas fases que atravesó dicho programa, expresa en una entrevista:

"tal vez en este sentido –el del debate entre equidad y calidad– las etapas del plan social educativo en Argentina han querido diferenciarse de esa lógica y expresan cambios sustantivos en el contenido del programa. El año 1996, año de la maduración de la propuesta pedagógica propiamente dicha, implicó pasar de lo tangible del recurso a los procesos de naturaleza pedagógica. Es así como surgen los programas orientados a la formación, los programas específicos de educación rural, los programas de retención escolar, entre otros" (Cuello, 2001).

Para las autoras anteriormente mencionadas (Dustchavsky et al.), el PSE inaugura una modalidad de inclusión de los sectores socialmente desfavorecidos y de ese modo confiesa el fracaso de la utopía integradora que impulsó el nacimiento del sistema educativo moderno. Para ellas, la pregunta es si la supuesta sutura encarnada por el PSE cabalga sobre una integración basada en el reconocimiento de las múltiples heterogeneidades o sobredetermina la configuración de territorios fragmentados y desarticulados y, en consecuencia, cancela la posibilidad de imaginar la reinención de horizontes comunes. Igualmente, consideran que representa una ruptura abrupta de este imaginario común desde el momento en que se polarizan los destinatarios de la educación en sujetos de necesidad y sujetos competentes. La emergencia

de un programa focalizado con fuerte autonomía financiera, administrativa, curricular y organizacional produce gran impacto en las identidades institucionales y de los sujetos. Por lo que en este sentido, para las autoras, la impronta civilizatoria que definió al sistema educativo moderno sustituye el lazo vinculante por una asistencia territorializada construida sobre perfiles clasificatorios de la población. En ese abordaje, el PSE encarnaría la crisis del carácter público de la educación, más claramente, el carácter universal del derecho a la educación, que una alternativa de equidad anclada en el esfuerzo por superar las desigualdades objetivas de las poblaciones atendidas.

### 1.b. Las políticas de equidad dirigidas a sujetos

Si bien las políticas reseñadas en el acápite anterior, que toman como foco la institución, están en verdad dirigidas a los sujetos que la integran, desde el punto de vista del diseño obedecen a una racionalidad distinta de las que presentaremos ahora, que focalizan de manera directa en los sujetos del proceso pedagógico. En éstas resultan más importantes las políticas compensatorias que, como los programas de becas, se dirigen a los alumnos, que las de capacitación, dirigidas a los docentes. Éstas, por su parte, también pueden formar parte de las que tienen como foco la institución, aunque dado el sistema vigente de trabajo docente en el que los profesores y maestros pueden elegir el establecimiento en que se desempeñan, y dado que no revistan en los mismos de manera estable sino electiva, constituyen mecanismos dirigidos a mejorar la formación en el nivel individual más que en el nivel institucional.

Entre las políticas de equidad dirigidas a sujetos, las más significativas han sido los programas de becas estudiantiles, desarrollados por el Ministerio de Educación de la Nación y por la Provincia de Buenos Aires. El Ministerio Nacional desarrolló el Programa Nacional de Becas Estudiantiles en el marco del Plan Social Educativo anteriormente mencionado. Su objetivo estaba dirigido a compensar las carencias de tipo socioeconómico que incidían en el desempeño escolar y el temprano abandono. La prestación consistía en un aporte de dinero entregado a la familia del beneficiario a quien se le requería, como contrapartida, el desempeño pedagógico adecuado.

Por su parte, en el año 1998 la Provincia de Buenos Aires diseña su propio programa de becas dirigido a los alumnos del nivel Polimodal como una herra-

mienta para lograr la consolidación y progresiva obligatoriedad social del mismo, después de haber promulgado en el año 1994 la Ley Provincial de Educación 11.612, cuyas previsiones son coincidentes con las de los postulados establecidos en la Ley Federal del año 1993, y que consecuentemente transforman la estructura de ciclos y niveles así como los requerimientos de obligatoriedad. El mismo es puesto en marcha en 1999, consistiendo en la entrega de una asignación mensual de 100 pesos por mes durante diez meses a los alumnos provenientes de hogares con necesidades básicas insatisfechas combinadas con otras características socio-demográficas del grupo familiar, como situación de ingresos, tasa de dependencia, jefatura femenina, condiciones de la vivienda y clima educativo del hogar, entre otras. Por su parte, los requisitos para recibir la beca incluían estar inscripto en el nivel Polimodal, tener residencia en la Provincia, provenir de hogares con problemas de subsistencia, requiriendo como contraprestación el compromiso de respetar las normas de convivencia escolar y aprobar el año de estudios. Coincidente con el inicio del nivel Polimodal, en 1999 se asignaron 170.000 becas para primer año aunque posteriormente, en el año 2000 y en el 2001, como consecuencia de la crisis fiscal del Estado provincial, la prestación se redujo a 60 pesos por mes, reduciéndose el período de cobertura anual de diez a nueve meses así como la cobertura cuantitativa de la población objetivo.

Pese a la pertinencia de este tipo de programas para resolver los problemas de democratización del acceso al sistema educativo y al consenso regional existente sobre su adecuación a la inequidad de nuestras sociedades, y no obstante estar diseñado como un programa de carácter compensatorio y focalizado adecuadamente en una población con carencias críticas, su implementación tropezó con cierta hostilidad de los actores del sistema educativo. El trabajo de B. Cuello, anteriormente mencionado, explora el programa bonaerense desde la perspectiva de los sujetos involucrados, describiendo las evaluaciones y percepciones que tuvieron del mismo, tanto desde las intenciones de la iniciativa cuanto de los acontecimientos y transformaciones generados desde el inicio del programa. Se destacan, entre ellos, los puntos de vista de docentes y directivos, molestos y poco satisfechos con el Programa, al que trasladan objeciones y evaluaciones negativas respecto de la política educativa bonaerense, objetando además el problema que los chicos becados generan en las aulas y poniendo en cuestión su ausencia de voluntad de desempeño académico adecuado:

“sólo vienen a la escuela a estar,  
no les interesa progresar, ni saber, ni estudiar”.

Independientemente de la insuficiencia que el programa pueda tener para abordar un panorama social tan complejo, según B. Cuello predomina en su lectura, de parte de docentes y directores, una “actitud de bloque” en la que la variación del discurso de los docentes es mínima y escasa la reflexión crítica acerca de su actuación en el programa. Así, la incidencia de un programa dirigido a generar condiciones de educabilidad y oportunidades educativas colisiona con los propios docentes, quienes consideran que el programa es más bien una acción de carácter prebendario y clientelístico, encapsulando objetivos políticos. “No hacen nada. Son muchos marginales los que estudian y vienen a calentar sillas”, dice un docente en la mencionada investigación.

La capacitación docente también constituyó una de las principales políticas que acompañaron el proceso de transformación educativa. Según la revista *Zona Educativa* (1999) se realizaron desde el año 1993 más de 20.000 cursos en los que se capacitaron más de 250.000 docentes, 32.000 directivos y cerca de 2.500 supervisores, con una inversión cercana a \$145.000.000. Las opciones de capacitación desarrolladas conformaron una oferta de calidad dirigida a impactar en el aprendizaje de los alumnos, con foco en estrategias pedagógicas para enseñar más y mejor. El monitoreo nacional de cursos coincidió en valorar la solvencia académica de los capacitadores, la innovación de los contenidos, la adecuada secuenciación de actividades, la conexión entre contenidos disciplinarios y prácticas de aula, el aprovechamiento de las experiencias y conocimientos previos de los docentes, la utilización de recursos adecuados y el manejo de dinámicas grupales de parte de los capacitadores. Sin embargo, el proceso político de capacitación docente es cuestionado por algunos investigadores y docentes, señalando que la implementación de esas políticas, fundadas en la débil preparación docente, fue un elemento de presión y no una posibilidad concreta de mejoramiento. La idea de capacitación o reciclaje incluida en algunas ofertas como la del Circuito E –actualización pedagógica para profesores de profesorado– se considera alejada de las prácticas de los docentes. Academicismo de las propuestas, reproductivismo del saber y disociación del aula llegan a ser consideradas como “capacitación garaje”, espacio en que se ubica a los docentes con un capacitador que mediante un acto mágico de voluntad mejorará su actividad (*revista Novedades Educativas*, 1999).

Otra línea de políticas compensatorias no provino del área educativa sino de la propia Secretaría de Desarrollo Social. En esos casos se trató de políticas que, caracterizando la inasistencia y mal desempeño escolar como un problema de demanda, proponen que en los casos de subsidios a la indigencia, los beneficiarios adultos de los mismos tengan como condición garantizar la concurrencia de sus chicos a la escuela. En estos casos, la caracterización del incumplimiento focalizaba las características de las familias sin poner en cuestión las condiciones y/o rasgos del sistema que los recibe. Sin embargo, cabe cuestionar si se trata exactamente de políticas compensatorias o de asistencia directa a grupos focales caracterizados por la privación, con falencias familiares en materia de condiciones de educación.

### 1.c. Las políticas de equidad sistémicas

Las políticas orientadas en esta dirección surgen de diferentes diagnósticos sobre la forma en que opera el par conceptual equidad/inequidad en el sistema educativo. Las alternativas más tradicionales, como en el caso de la obra de Llach y Montoya, se fundan en una visión sistémica en el sentido en que consideran que la inequidad surge de "la forma de organización del sistema educativo", el cual, tal como opera, no sólo no contribuye a reducir la inequidad sino que considera como probable que la esté aumentando (Llach y Montoya, 1999). En el caso de estos investigadores, "los cambios organizativos de la educación tendientes a descentralizar, dar más posibilidades de elección y reorientar el gasto hacia la demanda tienen efectos positivos sobre los resultados". Las soluciones avanzan así hacia el corazón de la agenda liberal, señalando el impacto favorable de la libre elección, en términos tanto de menores costos cuanto de mejores resultados. En esta perspectiva la inequidad sería resultado más del modelo institucional del diseño del sistema, que de las desigualdades existentes en la sociedad y las segundas podrían corregirse mediante una intervención sobre las primeras.

Por su parte, la central empresarial FIEL plantea el tema de la equidad en relación con la cuestión del gasto público y la preocupación por las diferencias de resultados educativos entre los alumnos, analizando el índice de costo por alumno corregido por el índice de NBI (FIEL, 2000). Tomando jurisdicciones seleccionadas, el estudio muestra casos de desigualdades sociales como las existentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde, aunque el costo por alumno según distrito es similar y las situaciones de pobreza son disímiles, los casos analizados oscilan entre el 26,3% de la

población con NBI y el 3,7% para el segundo caso. En los restantes, con proporciones de NBI inferiores al promedio de la región, todos presentan índices que indican que los recursos asignados a cada alumno compensan sobradamente las condiciones de pobreza. Como alrededor del 90% del gasto en educación es en salarios, el argumento está dirigido a mostrar el costo de las plantas docentes para acompañar la dinámica de la matrícula. En la propuesta de reforma promovida por esta central, la cuestión de la equidad aparece ligada con las políticas compensatorias. En relación con ese punto, señalan que las políticas compensatorias son esenciales para un sistema educativo que se plantea como objetivo central la igualdad de oportunidades y la reducción de las brechas educativas. Sugieren, en este sentido, "un sistema de financiamiento" que discrimine a favor de las escuelas que atienden a alumnos de menores ingresos, pero "exigiendo como contrapartida un esfuerzo compensatorio de la escuela y el alumno en términos de mayor número de días y horas de clase y recuperación de alumnos reprobados durante el verano". En relación con los componentes no académicos de dichas políticas, plantean que las mismas deben estar claramente separadas de las responsabilidades escolares para permitir que el docente se concentre en la tarea de enseñar y exigir rendimiento del alumno.

FIEL reconoce que, para la mayoría de los sistemas, el objetivo prioritario es reconocer la igualdad de oportunidades, fundada en el principio de que los estudiantes no inician la escolaridad en un pie de igualdad, lo que se expresa posteriormente en desventajas que impiden el progreso armónico con sus compañeros de clase. Las soluciones frente a ese diagnóstico se centrarían en varias tendencias: una, el enfoque "populista", demanda la intervención del Estado orientada a paliar las consecuencias más negativas de la desigualdad socioeconómica. Según sus defensores, esto define a la educación pública "como un brazo más del Estado para desarrollar una política social tendiente a paliar los problemas originados por el mercado en la distribución del ingreso", con el consiguiente énfasis en políticas asistencialistas y la prolongación de la escolaridad obligatoria. Considera opuesto al enfoque mencionado, "el que reconoce a la educación de calidad como el único medio de reducir las diferencias iniciales y la dispersión en materia de distribución del ingreso en el mediano y largo plazo". La característica de este enfoque consistirá en que "está centrado en una educación de alta calidad que establezca objetivos mínimos exigentes para todos los alumnos por igual". Si bien considera que los enfoques polares constituyen

falsas antinomias, se trataría de alcanzar un nivel aceptable de integración social e igualdad de oportunidades educativas. Obviamente, la libertad de mercado, los incentivos a docentes y a estudiantes, la transferencia de presupuestos y competencias descentralizadas e, inclusive, el voucher y la promoción de las escuelas charter, constituirán elementos dirigidos a la mejora de la calidad. El hecho de que la meta de la calidad mejore el ingreso de los estudiantes en términos del mediano y largo plazo, sacrificando así a una generación en el corto plazo, no merece atención en su análisis.

Motorizados por los tanques de pensamiento neoliberal, se han promovido algunas innovaciones que, en el contexto del diseño de la política educativa histórica, suponen un cambio copernicano. Nos referimos a la promoción e instauración de experiencias limitadas de subsidio a la demanda, escuelas charter, presentadas como panaceas participativas. Una vez más, como en relación con el debate referido al término equidad, posturas contrapuestas inhiben la búsqueda de caminos de construcción de consensos. El rol de la educación pública universalista es uno de los aspectos que está en cuestión en las nuevas propuestas neoliberales. Asumiendo el diagnóstico mencionado en las primeras secciones de este artículo, FIEL señala que “los principios que hoy subyacen a la política educativa son perversos y condenan al sistema a una educación ineficiente, inequitativa y de baja calidad”, cuyas soluciones implican, entre otras, la segmentación de la política educativa según sectores y según nivel educativo, asumiendo que no todos los sectores sociales necesitan el mismo apoyo estatal para garantizar una educación básica para sus hijos. Privilegiar los intereses de padres y alumnos, definiendo esta perspectiva como “el lado de la demanda”, implica elegir el tipo de educación que desean, el derecho a ser informados sobre la calidad de los colegios entre los que pueden optar, el derecho a una oferta educativa diversificada y finalmente, que los intereses gremiales no interfieran en la buena educación de sus hijos. Sintéticamente, el centro de la propuesta se condensa en el principio de políticas y financiamiento públicos, pero administración y gestión privadas, asumiendo que “la gestión pública de la educación es causante de grandes ineficiencias y falta de calidad” y de déficits comunes a cualquier nivel de la gestión estatal, ya que la misma se basaría en la falta de incentivos para un comportamiento autónomo responsable de los actores educativos. El formato institucional adecuado para la aplicación de estos principios implicaría tres tipos de establecimientos, a saber: las escuelas públicas autónomas, respondiendo a la figura jurídica de

una entidad pública no estatal autogestionada; las escuelas públicas de administración privada, respondiendo a la figura de un contrato de concesión de la administración de la escuela pública autogestionada, asignado a una asociación civil o fundación privada sin fines de lucro; y las escuelas privadas reguladas, que deberán constituirse bajo la forma de asociaciones civiles o fundaciones privadas sin fines de lucro. En todos los casos, el tema de la ausencia de incentivos surge como un problema central para mejorar la calidad del servicio educativo (Morduchowicz, 2000).

## 2. Acciones fuera del Estado

El hecho de que el Estado haya sido el proveedor histórico, cuasi monopolístico, cuya legitimidad en el cumplimiento de esa obligación constitucional no es puesto en duda, ha debilitado en cierta medida la acción de la sociedad civil en materia de educación. Permítannos una breve digresión para reiterar el hecho de que la escuela, como institución, operó siempre bajo un supuesto de articulación con las familias según el cual éstas contribuían a reforzar el proceso de aprendizaje de sus hijos. Así, un temprano mecanismo de mercado, de carácter individual –la maestra particular– fue el recurso al que apelaban cuando había que sostener con apoyos extras los aprendizajes de los hijos, haciéndose cargo de los costos adicionales de esta ayuda. La maestra particular persistió y aún persiste para resolver los problemas escolares de los chicos de los hogares en los que existe disponibilidad de ingresos para afrontarla. Los chicos pertenecientes a los estratos más bajos de los sectores populares, en cambio, recurrieron a múltiples experiencias de ayuda escolar comunitaria y gratuita, desarrollada por grupos eclesiales, de militancia social, estudiantes universitarios en tareas de extensión, entre otros. Estos esfuerzos acompañaron las etapas de movilización popular y retrocedieron en las etapas en que las condiciones para la organización no fueron favorables. Poco es lo que se ha investigado este tema, difícil de ser abordado, porque los sectores interesados en tales acciones, especialmente los activistas, tendieron a no registrar estas experiencias. En el último quinquenio de los años '90, sobre esta tradición se organizó una campaña que sinergizaba esfuerzos de la sociedad civil y el Estado en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, en el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias, cuyo objetivo era identificar y promover este tipo de experiencias de base local. En el marco de la campaña denominada

“Estudiar vale la pena” se promovió la multiplicación y sistematización de esas experiencias, reconociendo en su existencia una tarea histórica de complementariedad en el área educativa entre los esfuerzos de la sociedad civil y el Estado.

Mucho más reciente en nuestro país es la experiencia llevada a cabo por Fe y Alegría, un Movimiento de Educación Popular y Promoción Social de inspiración cristiana, que nació en Venezuela en 1955 y se ha extendido a 14 países de Latinoamérica –“allí donde termina el asfalto”–, en una clara mención a las zonas olvidadas de los nacientes conglomerados urbanos de nuestra región. Esta organización impulsa entre los sectores más pobres una educación de calidad y programas sociales. En Argentina inicia sus acciones en 1996. Fe y Alegría creó 9 centros: 7 de educación formal y 2 de apoyo escolar o desarrollo comunitario. El primero de ellos se fundó en Chaco (1996), en el Gran Resistencia, lugar que registra el índice más alto de pobreza, con un 52,4% de hogares en esa situación y que implica el 61,3% de la población de esa ciudad. Luego fueron creados otros centros en Jujuy (1997), en Corrientes (1998) y en Misiones (1999). Esto implica la atención de más de 3.824 alumnos y la actuación de 227 docentes. En este período las autoridades provinciales y los organismos educativos respectivos fueron absolutamente receptivos, resultado de ver cubierto un vacío que ellos no podían llenar, lográndose así acuerdos que otorgaron habilitación académica y proveyeron los sueldos docentes. Por su parte, Fe y Alegría aportaba todo el resto –terrenos, edificios, mantenimiento, equipamiento, entre otras necesidades–, pudiéndose garantizar escuelas totalmente gratuitas. Una segunda etapa, abierta a partir del año 2000 y producto de la limitación para el crecimiento cuantitativo de la primera red en el área de la educación formal, se ve compensada hoy por la ampliación de una segunda red: la de Centros de Promoción Social. La decisión de darle lugar central a la Educación Popular viene embebida una vez más de la característica propia que esta práctica tuvo en nuestro país, la cual, lejos de ser la única posibilidad de educación para los sectores más desprotegidos o aislados, se convirtió en general en un soporte de la educación formal o bien en un aporte posterior, luego de quedar trunca o, si no, una vez finalizada la etapa obligatoria de escolaridad. En un trabajo de Eloy Mealla (2001) se muestran muchos de los elementos de trabajo con estos Centros de Promoción Social, comunes con la tarea de educación formal, aunque existan otros rasgos específicos de lo promocional que lo diferencian de lo cotidiano de un

centro educativo, tal las diversas modalidades que detallamos renglones arriba. Entre los objetivos estratégicos de Fe y Alegría para esta nueva fase está la creación de un espacio de reflexión, investigación y sistematización sobre Educación Popular desde la propia práctica educativa y “que pueda también incidir en las políticas públicas”. La formación de docentes y promotores, el apoyo y el acompañamiento en su práctica pedagógica se convierten así en puntos neurálgicos para potenciar el trabajo de quienes se encuentran aislados y sin recursos. Esta cobertura institucional es una forma complementaria de expansión y no implica la creación de más centros de Fe y Alegría, sino el aprovechamiento del tejido de grupos y organizaciones sociales y religiosas –existentes– que cubren todo el país y atienden a las necesidades básicas de la población.

Otras acciones fuera del Estado, aunque no ensambladas con la promoción social, consisten en ofertas educativas no formales que se convierten en soporte para reinsertar a los adolescentes en el sistema formal o bien para capacitarlos y reorientarlos a oficios varios. En este sentido, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con los denominados Centros de Formación Profesional (CFP), con aportes infraestructurales privados, algunos de origen gremial, que acuerdan que el Gobierno de la Ciudad provea los sueldos docentes garantizando la formación desde otros circuitos educacionales, como producto de una concepción extendida de educación formal secundaria. La lectura de un relevamiento llevado a cabo por la Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podría estar dando cuenta de ello cuando, entre las representaciones de adolescentes que abandonaron la trayectoria escolar media y retomaron sus estudios en estos Centros de Formación Profesional, no registran a los CFP como circuito no formal sino que se los inscribe como continuidad del ciclo medio que dejaron trunco o, en todo caso, como una escuela secundaria más (Corbetta y Roisman, 2000).

Las estrategias de educación llevadas adelante con población adolescente marginal organizada por entidades de la sociedad civil van, desde iniciativas que apuntalan la inserción o reinsertión al sistema de escolarización formal, hasta aquéllas que entienden que el saber escolarizado puede transformarse en obstáculo para los sectores en que ese saber no es prevaleciente. Fue con esta idea-fuerza que se trabajó en la Fundación Ceferino Namuncurá de Puerto Madryn (Chubut), en un intento por favorecer “el pensamiento divergente, promoviendo respuestas horizontales a los proble-

mas planteados. Se utilizó el concepto vygotskyano de Zona de Desarrollo Próximo como práctica en el proceso de enseñanza-aprendizaje" (revista latinoamericana *Innovaciones Educativas*, 1999). El trabado fue dirigido por un profesor de enseñanza primaria y siguió una propuesta de educación no formal aprobada por el Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Chubut. La experiencia se llevó a cabo con la participación de 15 adolescentes y un adulto. Desde el Centro de Alfabetización de la Fundación se sistematizaron los aspectos pedagógicos y psicológicos de la experiencia.

Tanto la escasez de oferta cuanto la ausencia de servicios públicos educativos para la población de 2 a 4 años pertenecientes a hogares pobres del país han hecho que iniciativas autogestionarias se hicieran cargo de la cobertura. "Transformar para Sí y para Otros" es el Programa de Capacitación para Madres Cuidadoras de Jardines Maternales Comunitarios. Este programa está destinado a mujeres que mayoritariamente pertenecen a sectores populares y que trabajan en la atención infantil. Esta práctica comienza a desarrollarse en los años '90 por iniciativa del SUM –Servicio Universitario Mundial–, una organización no gubernamental de carácter internacional que en Argentina se crea en 1983. "La iniciativa se propone fortalecer las capacidades de los grupos familiares para ocuparse del desarrollo de los niños y niñas pequeños en el marco de las duras condiciones económicas que afectan su calidad de vida" (Leal y Rubio, 1997). Entre 1990 y 1995 habían participado del Taller de Capacitación para Madres Cuidadoras de Jardines Materno-Infantiles comunitario 139 instituciones. Producto de una sistematización realizada por Jossette Brawerman y María del Carmen Ramos sobre las experiencias relativas a las modalidades no tradicionales de atención a la infancia, surge que los sectores populares de Capital Federal y Gran Buenos Aires cubren sus necesidades de atención a niños menores de 6 años a través de una variedad de servicios de diferentes denominaciones: guarderías comunitarias, jardines materno-infantiles, comedores infantiles, casa del niño, etc. Esas denominaciones no siempre se traducen en los servicios que prestan y que responden, en general, a los requerimientos prevenientes de la gestión de recursos. "Por ejemplo, sobre un total de 243 guarderías y jardines identificados, la mayoría corresponde a la gestión no gubernamental, 49 son de gestión pública (básicamente gobierno municipal) y 48 son de gestión mixta o de grupos comunitarios. En todas ellas adquiere una importancia relevante la figura de la madre cuidadora" (Leal y Rubio, 1997).

También han existido de manera persistente otras iniciativas con el objetivo de garantizar la educabilidad de niños y adolescentes atendiendo a aspectos relacionados con la alimentación. Sin embargo, en estos casos la articulación existente con el mundo educativo es muy baja y tienden más bien a dar cuenta de la satisfacción de una necesidad básica considerada en dicho plano. Por último, otras, como las acciones de madres cuidadoras, fueron ya mencionadas en la sección de atención a la primera infancia. En todo caso, muestran el hecho de la acción permanente y combinada entre sociedad civil y Estado, especialmente orientada a suplir la acción que el Estado no provee, pero siempre colocándose en un marco de complementariedad entre las acciones y no de sustitución de la oferta. El repliegue de la sociedad civil cuando el Estado provee servicios muestra el carácter coyuntural de dichas iniciativas.

## 7. Conclusiones

El presente estado del arte realizado en los capítulos anteriores arroja varias lecciones para orientar líneas de investigación futuras. A esto apuntan los temas que se enumeran a continuación.

1. El primer tópico se refiere a la característica principal de la literatura que se ha abordado en estas páginas y se centra en su perfil de análisis básicamente correspondiente al nivel macro. La producción disponible se dirige centralmente al estudio de aquellos aspectos que articulan variables de carácter macrosocial, a saber, distribución del ingreso, pobreza, desigualdad y sus efectos sobre el desempeño educativo. Si bien este perfil es pertinente y rico para el análisis de la equidad educativa, resulta insuficiente si no establece vínculos del nivel meso con el desarrollo concreto de los alumnos en las escuelas. Por otra parte, este abordaje ha sido sólo recientemente complementado con estudios de nivel microsociales en los que a nivel de un distrito, una escuela, un grupo de escuelas o un área geográfica determinada, se investiga la interacción entre instituciones y grupos sociales correspondientes a otro nivel. La búsqueda de intersecciones micro-macro parece ser una deuda pendiente.
2. El segundo aspecto que caracteriza a la producción reseñada tiene que ver con las temáticas que se abordan: también en educación se manifiesta la dificultad que han tenido las ciencias sociales en avanzar desde los aspectos más globales hacia los microcotidianos de las interacciones sociales. Las relaciones entre diversas instituciones –familia, institución escolar, Estado– tienen un bajo grado de desarrollo como temática de investigación, a no ser que se refieran a estudios que, con criterios de orden mecanicista, intentan descubrir de manera unidireccional los impactos de unas sobre las otras, entre ellos, impactos de las políticas de ajuste estructural sobre la vida de las aulas, del malestar docente sobre el aprendizaje, de las privaciones en materia de educabilidad sobre los resultados, la formación docente y las restricciones presupuestarias sobre la vida de las aulas, y muchos otros

modelos de perfil hipotético-deductivo. Si bien estas relaciones existen, una investigación más desagregada y atenta a las interacciones arrojaría mayor luz sobre los escenarios que se pretende describir.

3. El tercer perfil importante de las investigaciones presentadas se refiere a un complejo mix entre perspectivas ideológicas y cuestiones de investigación, en el sentido en que, cuando se realiza investigación empírica, la misma no está dirigida a explorar sino a probar relaciones establecidas de antemano en el marco teórico de las investigaciones. Proyectos centrados en las realidades concretas de un mundo de 40.000 instituciones educativas y casi 10.000.000 de alumnos deberían permitir mapear una geografía sobre la cual sabemos poco. El predominio de los abordajes teorizantes y de fuerte impronta ideológica aplana la realidad que se encuentra al interpretar los hallazgos empíricos, cuya lectura se remite a palabras o conceptos claves que a veces parecen, por su fuerza explicativa, hacer innecesaria la investigación que prueba lo que se sabía de antemano. Otra estrategia heurística consiste en interrogar a los procesos que se analizan en términos de cuestiones que de antemano no pueden ser respondidas de esa manera. Así, la investigación empírica opera como un procedimiento canónico para probar la premisa de la cual parte la investigación más que a explorar nuevas relaciones.
  
4. El predominio de estos aspectos –baja relevancia de la investigación empírica, fuertes contenidos ideológicos, preocupación centrada en las relaciones mecanicistas macro-micro– opera también obturando la construcción de una agenda de investigación más rica y que incorpore lo no sabido o lo no registrado en la vida de ese enorme cosmos que constituyen las relaciones sociales básicas en el sistema educativo. La opacidad que tiene el sistema educativo por su escala, tema al que nos hemos referido en el texto reiteradamente, no deja fluir la interrogación sobre los sujetos concretos y la forma en que registran las nuevas relaciones sociales de las cuales forman parte. ¿Sabemos, por ejemplo, qué impacto ha tenido sobre la subjetividad de los adolescentes el proceso de ampliación de las tasas de escolaridad? ¿Disponemos de modelos alternativos de interpretación de procesos de acceso a la escuela que han tenido lugar en contextos muy distintos?

¿Investigamos sobre las dificultades concretas de la vida de las aulas?  
¿Cómo podemos hacer para colocar lo real-concreto en el centro de una agenda de investigación atenta a la búsqueda e interpretación de experiencias y sentidos?

5. Esta carencia reseñada constituye un creciente campo de cajas negras, sobre las cuales nuestra investigación es pobre y limitada, e impide no sólo la interpretación adecuada de los fenómenos sino el diseño de políticas dirigidas a resolver esos problemas. Las temáticas que la investigación aborda, aun de manera insuficiente, se remiten a un haz limitado de contenidos, generalmente reactivos y pocas veces propositivos sobre las políticas de los sistemas. Su abordaje canónico, en el sentido de interpretarlos como epifenómenos de otros procesos que se producen en ámbitos sobre los cuales la escuela no tiene influencia –básicamente las relaciones de poder en la estructura social– omiten u obturan la emergencia de nuevos campos de conocimiento. ¿Qué sabemos, por ejemplo, de la relación existente entre la escuela y la exclusión social? ¿Qué sabemos de la articulación de las escuelas con los focos de poder local? ¿Y qué sobre la participación popular en la vida de las escuelas más allá de la lectura de la manipulación o victimización de los docentes?
  
6. Por supuesto que estos aspectos nos conducen a plantear un tema de mayor relevancia: la cuestión referida al punto de dónde y cómo se enseña y se aprende a hacer investigación sobre educación y cómo se constituye, ya no sólo la agenda, sino el marco teórico, la perspectiva epistemológica y metodológica y el tema al que nos referiremos en el próximo punto, el de los circuitos de producción y circulación de los materiales producidos.
  
7. Llama la atención la ausencia de un espacio académico y de producción consolidado sobre la problemática educativa: la existencia de un país de actores sociales disgregados también se siente en el área de la investigación y la producción educativa. Circuitos de sectores que funcionan en paralelo e interactúan poco entre sí: esa es la caracte-

rística central, no muy diversa, por cierto, de la existente en otros campos. Cada grupo tiene su ámbito propio de acción, y sus interlocutores, pero es baja la capacidad de establecer un diálogo común y convertir el mismo en un debate. Hay ausencia de discusión de fondo, probablemente como resultado del efecto polarizador que produjo la transformación educativa y la alta incidencia que tuvieron las políticas públicas en la década de los años '90. No es fácil, por lo tanto, que se produzca el intercambio enriquecedor entre actores que solamente siguen líneas determinadas. También en esto las instituciones son débiles: en la época de Internet resulta difícil responder a la pregunta de por qué las grandes instituciones dedicadas a la investigación carecen de mecanismos que permitan socializar sus hallazgos, si no por la vía del papel escrito tradicional, al menos por la del acceso a portales.

8. La circulación de la producción es de circuitos: no se ha constituido todavía un espacio común de intercambio que acumule el conjunto de la producción independientemente de sus productores y sus perspectivas. Debe sumarse a esto, obviamente, la situación económica actual del país, pero también la estructural, por ejemplo, la ausencia de grandes bibliotecas, virtuales o en papel, hecho que implica un descuido o una desvalorización del rol del conocimiento en la transformación social.

# ■ Bibliografía general

Abate, Nora y Arué, Raúl (2000a), "Escuela, familia y diversidad cultural", en Revista Ensayos y experiencias, Buenos Aires, Año 7, N° 36, noviembre-diciembre. Editorial Novedades Educativas.

Abate, Nora y Arué, Raúl (2000), "Hacia la colaboración participativa", en Revista Novedades Educativas, Buenos Aires, Año 12, N° 118, octubre, Ediciones Novedades Educativas.

Aguerrondo, Inés (1998), América Latina y el desafío del Tercer Milenio. Educación de mejor calidad con menores costos, Buenos Aires, enero, PREAL.

Aguerrondo, Inés (1993), "Escuela, fracaso y pobreza: cómo salir del círculo vicioso", en Revista de Educación, Washington, OEA.

Albergucci, R. (1998), Ley Federal y transformaciones educativas, Buenos Aires, Editorial Troquel.

Alurralde, Emilia (1999), "Otras formas de apropiación", en Revista La educación en nuestras manos, Buenos Aires, Año 7, N° 54, marzo, SUTEBA.

Apple, R. (1996), Política, cultura y educación, Madrid, Ediciones Morata.

Banco Mundial (2000), "Poor People in Rich Country. A Poverty Report for Argentina", Washington, mimeo.

Barreiro, Telma (1999), "Enfrentando el fracaso escolar por pobreza", en Revista Novedades Educativas, Buenos Aires, Año 11, N° 102, junio, Editorial Novedades Educativas.

Beccaria, Luis (2001), Empleo e integración social, Buenos Aires, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Bello, Manuel (2001), Revista de educación y cultura Tarea, Lima, Editorial Tarea, N° 48.

Birgin, Alejandra; Dussel, Inés; Duschatzky, Silvia; Tiramonti, Guillermina (1998), La formación docente. Cultura, escuela y política. Debate y experiencias, Buenos Aires, Troquel Educación, Serie FLACSO Acción.

Birgin, Alejandra; Dussel, Inés; Tiramonti, Guillermina (1998a), "Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas. Programas y proyectos", en Revista Propuesta Educativa, Buenos Aires, Año 9, N° 18, julio, FLACSO-Editorial Novedades Educativas.

Bleichmar, Silvia (2001), Diario Clarín, Buenos Aires, 9 de diciembre.

Braslavsky, Cecilia (1999), "La reforma educativa en la Argentina: avances y desafíos", en Revista Propuesta Educativa, Buenos Aires, N° 21, Año 10, diciembre, FLACSO-Editorial Novedades Educativas.

Braslavsky, Cecilia (1999a), Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana, Buenos Aires, Editorial Santillana.

Braslavsky, Cecilia; Gluz, Nora y Calvo, Mariano (1999b), "Realidades y mitos de la autogestión: Apuntes sobre su impacto en los aprendizajes", Buenos Aires, mimeo.

Braslavsky, Cecilia; Birgin, Alejandra, en Braslavsky, Cecilia; Filmus, Daniel; Tiramonti, Guillermina (1995), Las transformaciones de la educación en diez años de democracia Buenos Aires, Tesis Grupo Editorial Norma, FLACSO.

Braslavsky, C. y Krawczyk, N. (1988), La escuela pública, Buenos Aires, Cuadernos FLACSO, Miño y Dávila Editores.

Braslavsky, Cecilia (1986), La discriminación educativa en Argentina, Buenos Aires, FLACSO/GEL.

Caillods, Françoise y Hutchinson, Francis (2001), "¿Aumentar la participación en la educación secundaria en América Latina? Diversificación y equi-

dad", en Braslavsky, C. (comp.) La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos Buenos Aires, IIPE-UNESCO, Buenos Aires, Santillana.

Caino, María Angélica (2000), "Una perspectiva interpretativa del malestar docente y su sufrimiento psíquico", en Revista Ensayos y experiencias Buenos Aires, Año 6, Nº 30, Editorial Novedades Educativas.

Calvo, Silvia et al., comp. (1998), Retratos de familia ... en la escuela, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Cameán, Silvia; Canosa, Sergio; Terigi, Flavia (2000), Relevamiento. La escuela media desde la perspectiva de los alumnos. Dirección General de Planeamiento. Secretaría de Educación. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Carabajal, Mónica (1999), "Con la mochila cargada de pañales", en Diario Página 12, Buenos Aires, 1 de septiembre.

Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica (2000), "Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales", en Duschastky, Silvia; comps. (2000), Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Carro, Silvina y otros (1996), "Las familias en la escuela primaria; transformaciones recientes en la vida cotidiana", Buenos Aires.

CENSO 1991, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Ministerio de Economía de la República Argentina.

CEPAL (2000), Equidad, desarrollo y ciudadanía, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL (1998), Panorama social de América Latina, Santiago de Chile, CEPAL/UNICEF.

CEPAL-UNESCO (1992), Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Chejter, Silvia (2001), La niñez prostituida. Estudio sobre explotación sexual comercial infantil en la Argentina, Buenos Aires, UNICEF.

Chiclana, José (1999), "Integrar es respetar al otro", en Revista Novedades Educativas, Buenos Aires, Año 11, N° 108, Editorial Novedades Educativas.

Climent, Graciela (2001), Estudiar: ¿Un proyecto privilegiado por las madres de las adolescentes embarazadas?, Buenos Aires, Instituto Gino Germani. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Consejo Federal de Cultura y Educación, Resolución N° 138/00, Resoluciones 1999-2000. Tomo II.

Consejo Federal de Cultura y Educación, Resolución CFCyE N° 135/00, Resoluciones 1999-2000. Tomo II.

Corbetta Silvina, Roisman Vanesa (2001), Relevamiento: La escuela secundaria desde la perspectiva de los jóvenes con trayectorias escolares inconclusas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dirección General de Planeamiento, Secretaría de Educación del GCBA.

Cornillot, Alberto (2001), Revista Vivir Mejor, Buenos Aires, Año 1, N° 5.

Cosse, Gustavo (2001), Gasto educativo, eficiencia y equidad en Argentina. 1990-1999. Buenos Aires, Unidad de Investigaciones Educativas, Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina, Trabajo no publicado.

Cuello, B. (2001), Las oportunidades educativas de los jóvenes de los sectores socialmente desfavorecidos, Buenos Aires, Editorial Mimeo.

Cumbre Iberoamericana (1996), "Programa Evaluación de la Calidad de la Educación", Documentos, Vol. I, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, OEL.

da Silva, Tadeo (1998), en Birgin A., Dussel I., Duschatzky S., Tiramonti G., La formación docente. Cultura, escuela y política. Debate y experiencias

Buenos Aires, Troquel Educación. Serie FLACSO Acción.

De Alba en Caino, María Angélica (2000), "Una perspectiva interpretativa del malestar docente y su sufrimiento psíquico", en Revista Ensayos y experiencias, Buenos Aires, Año 6, N° 30, Editorial Novedades Educativas.

Delich, Francisco (1993), La invención de la educación Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.

Diario Ámbito Financiero (2001), Buenos Aires, 4 de diciembre.

Diario Clarín (2001), en sección Educación, Buenos Aires, 2 de diciembre.

Diario Página 12 (2001), Buenos Aires, 30 noviembre.

Diario Página 12 (2001), Buenos Aires, 25 de noviembre.

Diario Clarín (2001), Buenos Aires, 23 de noviembre.

Diario La Nación (2001), 10 de octubre de 2001. Buenos Aires.

Diario Clarín (2001), 4 de octubre de 2001. Buenos Aires.

Diario Clarín (2001), "La iglesia quiere la vuelta de la enseñanza religiosa a las escuelas públicas", 6 de junio de 2001, Buenos Aires.

Diario Página/12 (2001), "Delich rechazó el pedido de la Iglesia por la educación religiosa. 'Es un debate ya cerrado en la Argentina'", 1 de junio de 2001, Buenos Aires.

Diario La Nación (2001), "Catamarca y la enseñanza religiosa", 30 de mayo de 2001, Buenos Aires.

Diario Clarín (2001), "La vida que tenemos, el mundo que deseamos", Buenos Aires, 11 de marzo.

Dinova, Oscar (1997), Escuela de alternancia: un proyecto de vida Buenos Aires, Tomo II, Geema.

Duschatvsky, Silvia, comp. (2000), Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Duschatvsky, Silvia (1998), Revista La educación en nuestras manos, Buenos Aires, SUTEBA.

Duschatzky, Silvia (1998), "La escuela como frontera" en Revista Propuesta Educativa, Buenos Aires, Año 9, N° 18, junio, Editorial Novedades Educativas.

Dussel, Inés (2000), "La formación de docentes para la educación secundaria en América Latina: perspectivas comparadas", en Los formadores de jóvenes en América Latina. Desafíos, experiencias y propuestas. Oficina Internacional de Educación. UNESCO. 2001.

Dussel, Inés (2000a), "Historias de guardapolvos y uniformes. Sobre cuerpos, normas e identidades en la escuela", en Gvirtz, Silvina (2000), Textos para repensar el día a día escolar, Buenos Aires, Editorial Santillana.

Echeverría (1996), "Educación aborigen", en Revista Canto Maestro, Buenos Aires, N° 9, Agosto, CTERA.

Elichiry, Nora (2000a), "Evaluación: saberes y prácticas docentes", Buenos Aires, Facultad de Psicología, UBA, Mimeo.

Elichiry, Nora (2000), Fracaso escolar. ¿fracaso de quién? Buenos Aires, Editorial Facultad de Sicolología, Mimeo.

Esteve, José María, (2001), Los profesores y la calidad de la educación ante la crisis de las reformas educativas, Málaga, Informe de trabajo, Universidad de Málaga.

Falletti, Tulia (2001), "Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal", en Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan Manuel (2001), El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina Buenos Aires, INAP, Eudeba.

Feijó, María del Carmen (2001), "Ciudadanos pobres en democracia", en Revista Observatorio Social, Buenos Aires, N° 7, mayo.

Feijó, María del Carmen (2001), Nuevo país, nueva pobreza, Buenos Aires, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Feijó, María del Carmen (1998), "La familia en la Argentina", en Calvo Silvia, Surulnicoff Adriana, Siede Isabelino (comps.), Retratos de familia... en la escuela. Buenos Aires, Editorial Paidós.

Feijó, María del Carmen (1996), "El impacto democratizador: de la exclusión de la obligatoriedad escolar", en Revista de Ciencias Sociales, Quilmes, N° 5, Universidad Nacional de Quilmes.

Feijó, María del Carmen e Insúa, Marta (1995), "El pasaje de zafar a aprender", Buenos Aires, mimeo.

Feijó, María del Carmen (1992), "La vida cotidiana de las mujeres madres en el marco de la crisis", en Fernández, Ana María (comp.), Las mujeres en la imaginación colectiva, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Feijó, María del Carmen (1991), Alquimistas en la crisis, Buenos Aires, UNICEF-Siglo XXI.

Feijó, María del Carmen (1985), "La pobreza latinoamericana revisitada", en Revista Nueva Sociedad, Caracas, julio-agosto.

Feldman, Silvio (2000), "Trabajo infantil en el ámbito urbano en la Argentina", en Documento interno, Buenos Aires, UNICEF.

Fernández, César (1999), "Educación intercultural o modelo asimilacionista", en Revista Novedades Educativas, Buenos Aires, Año 11, N° 108, Editorial Novedades Educativas.

FIEL, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (2000), Una educación para el siglo XXI. Propuesta de Reforma. Buenos Aires.

Filmus, Daniel (2001), Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente, Buenos Aires, Editorial Santillana.

Filmus, Daniel (1996), Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Proceso y desafíos, Buenos Aires, Editorial Troquel.

Forni, F., Neiman G., Roldán, L, Sabatino, J. P (1998), Haciendo escuela. Alternancia, trabajo y desarrollo en el medio rural, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.

Fuentes, Carlos (1997), Por un progreso incluyente, México, IEESA-CEA.

García Méndez, E. (1995), "Infancia, legalidad democrática, derecho y realidad", en Bianchi, M. (comp.), El derecho y los chicos, Buenos Aires, Editorial Espacio.

García Solá, Manuel (1999), "Financiación y transformación educativa: la experiencia de Argentina", en Un futuro para el aprendizaje. La financiación de la educación. Documentos de un debate, Madrid, Fundación Santillana.

Geldstein, Rosa (1997), Mujeres jefas de hogar: familia, pobreza y género, Buenos Aires, Cuadernos del UNICEF N° 3, Editorial UNICEF Argentina.

Gestar (2001), Ministerio de Educación. Documento elaborado a pedido de la Secretaría de Reforma del Estado de la Jefatura de Gabinete, Buenos Aires, marzo-abril.

Giberti, Eva, comp. (1997), Política y niñez, Buenos Aires, Editorial Losada.

Gómez, Carlos N. et al. (2000), "Las representaciones de los docentes sobre los problemas de aprendizaje de los alumnos y sus causas: guerra entre la familia y la escuela", en Revista Ensayos y Experiencias, Buenos Aires, Año 7, N° 35, Ediciones Novedades Educativas.

Gómez, Carlos (1998), "Política educativa, pobreza y fracaso escolar en el nivel primario de la provincia de Santa Cruz. El caso Caleta Olivia (1988-

1996)", en Revista Propuesta Educativa, Buenos Aires, Año 8, N° 18, Junio, FLACSO. Editorial Novedades Educativas.

González, Daniel Raúl (1999), "Un enfoque global para el debate sobre los gastos de la educación", en Un futuro para el aprendizaje. La financiación de la educación. Documentos de un debate Madrid, Fundación Santillana.

González Bombal, Inés y Svampa, Maristella (2001), "Movilidad social ascendente y descendente en las clases medias argentinas. Un estudio comparativo", Buenos Aires, Estudio N° 3, SIEMPRO.

Green y Bigum (1995), en Tadeo Da Silva (1998), en Birgin A., Dussel I., Duschatzky S., Tiramonti G., La formación docente. Cultura, escuela y política. Debate y experiencias, Buenos Aires, Troquel Educación. Serie FLACSO Acción.

Harf, Ruth (2000), "Representaciones y realidades", en Revista Novedades Educativas, Buenos Aires, Año 12, N° 118, octubre, Ediciones Novedades Educativas.

Hillert, Flora (1999), "Notas sobre igualdad y equidad en educación", en Hillert, F., Educación, ciudadanía y democracia, Buenos Aires, Tesis II Grupo Editor.

Hirschman, Albert (1970), Exit, Voice and Loyalty Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Hopenhayn, Martín y Ottone, Ernesto (1999), El gran eslabón. Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI Buenos Aires, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Jacinto, C. y Caillods, F. (2000), "Los programas de mejoramiento de la equidad en América Latina. Tensiones, lecciones e interrogantes", Buenos Aires, UNESCO, Mimeo.

Jaim Etcheverry, Guillermo (1999), La tragedia educativa, Buenos Aires, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Jelin, Elizabeth (1999), Pan y afectos, Buenos Aires, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Katzman, Rubén (2001), "El aislamiento social de los pobres urbanos. Reflexiones sobre su naturaleza: determinantes y consecuencias", Buenos Aires, Estudio N° 1, SIEMPRO.

Lacuela, Aurora (1998), "La organización del trabajo escolar. Del orden autocrático al orden democrático", en Revista IICE, Buenos Aires, Año 6, N° 12, Agosto 1998.

Lafont, Ester (2000), "La formación para padres", en Revista Novedades Educativas, Buenos Aires, Año 12, N° 109, enero, Ediciones Novedades Educativas.

Lanza, Hilda (1996), "La evaluación de los sistemas educativos en Iberoamérica: algunas reflexiones en torno a su especificidad", en Cumbre Iberoamericana (op. cit.).

Lus, María Angélica (1980), "Hacia un enfoque dinámico del fracaso escolar", Buenos Aires, Mimeo, Universidad de Buenos Aires.

Leal, Raquel y Rubio, María Elena (1997), Transformar para sí y para otros, Quilmes, Servicio Universitario Mundial, Interamerican Foundation. Universidad Nacional de Quilmes.

Levin (2000), en Morduchowicz (2001), (Des)regulación y financiamiento de la educación privada en la Argentina, Buenos Aires. Abril. mimeo.

Litwin, Edith (2001), "La formación docente hoy", en Revista El Monitor de la Educación, Buenos Aires, Año 2, N° 2, Marzo, Ministerio de Educación y Cultura de la República Argentina.

Llach, Juan José, Montoya, Silvia y Roldán, Flavia (1999), Educación para todos, Córdoba, Editorial IERAL.

Londoño, Juan Luis (1995), "Pobreza, desigualdad, política social y democracia", Río de Janeiro, mimeo.

López, Artemio (2001), Diario Clarín, Buenos Aires, 23 de noviembre.

López, Artemio (2001), Revista La educación en nuestras manos, Buenos Aires, Año 9, N° 62, marzo, SUTEBA.

López, Néstor (2001), Variable de ajuste. El lugar de los adolescentes frente a la vulnerabilidad de sus familias, Buenos Aires, Documento elaborado para UNICEF.

Maceira, Daniel y Murillo, Victoria (2000), "Social Sectors Reforms in Latin America and the Role of Unions", Buenos Aires, mimeo.

Marquina, Mónica y Triptano, Sergio (1999), "El nuevo espacio público y la educación. Autonomía escolar: ¿Democratización o privatización?", en Revista IICE, Buenos Aires, Año 7, N° 14, Agosto.

Mealla, Eloy Patricio (2001), Origen, trayectoria y propuestas de Fe y Alegría Argentina, Buenos Aires, Mimeo.

Menin, Ovide, en Birgín A., Dussel I., Duschatzky S., Tiramonti G. (1998), La formación docente. Cultura, escuela y política. Debate y Experiencias, Buenos Aires, Troquel Educación. Serie FLACSO Acción.

Mignone, Emilio (1994), Constitución de la Nación Argentina, 1994. Manual de la reforma, Buenos Aires, Editorial Ruy Díaz.

Ministerio de Educación de la Nación (2000), El sistema educativo argentino, Buenos Aires, IDECE.

Minujín, Alberto y López, Néstor (1993), "Sobre pobres y vulnerables: el caso argentino", en Documento de trabajo No 18, Buenos Aires, UNICEF.

Morduchowicz, Alejandro (2001), (Des)regulación y financiamiento de la educación privada en la Argentina, Buenos Aires, Abril, Mimeo.

Morduchowicz, Alejandro (2000), "Intervención estatal, incentivos y desempeño educativo", Buenos Aires, IPE-UNESCO, Buenos Aires, en Seminario Internacional sobre Asignación de Recursos en Educación

Morduchowicz, Alejandro (2000a), Las medidas de la equidad en la asignación de recursos en educación. Buenos Aires, noviembre, UNICEF-Argentina.

Morduchowicz, Alejandro (2000b), La eficiencia del gasto educativo como fuente adicional de financiamiento sectorial. Documento presentado en el Seminario Iberoamericano de Gestión Eficiente de los Sistemas Educativos, México, febrero-marzo, OEI-SEP.

Morduchowicz, Alejandro (2000c), "La equidad del gasto educativo: viejas desigualdades, diferentes perspectivas en América Latina en el siglo XXI", en Revista Iberoamericana de Educación, Madrid, mayo-agosto, N°2, Editorial Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Narodowsky y Nores (2000), en Morduchowicz (2001), (Des)regulación y financiamiento de la educación privada en la Argentina, Buenos Aires, Abril, Trabajo no publicado.

Narodowsky, Mariano (1998), "¿Hacen falta políticas educativas de Estado en argentina?", en Revista Punto de Vista, Buenos Aires, N° 62, Diciembre.

Neufeld, María Rosa y Thisted, Sofía (1999), Revista Ensayos y experiencias, Buenos Aires, Año 3, N° 30, septiembre-octubre, Editorial Novedades Educativas.

O'Donnell, Guillermo (1999), "Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas", en Víctor Tokman y Guillermo O'Donnell (comps.), Pobreza y desigualdad, Buenos Aires, Editorial Paidós.

O'Donnell, Guillermo (1993), "On the State, democratization and some conceptual problems: a Latin American View with glances at some Post-Communist Countries", en World Development, 21(8).

Osorio, Adriana y otras (2000), "Acercando distancias entre culturas", en Revista Novedades Educativas, Buenos Aires, N° 120, Diciembre. Editorial Novedades Educativas.

Oszlak, Oscar (1982), La conquista del orden político y la formación histórica del Estado argentino, Buenos Aires, Estudios CEDES.

Oyola, Carlos y otros (1994), Fracaso escolar. El éxito prohibido. Una investigación sobre el fracaso escolar en áreas urbano-marginales Buenos Aires, Aique Grupo Editor S.A.

Pereyra, Miguel Ángel, en Birgin A., Dussel I., Duschatzky S., Tiramonti G. (1998), La formación docente. Cultura, escuela y política. Debate y experiencias, Buenos Aires, Troquel Educación. Serie FLACSO Acción.

PNUD (2001), Argentina y el desarrollo humano 2001. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ed. Mundi-Prensa.

PNUD (2000), Informe sobre desarrollo humano 2000. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ed. Mundi-Prensa.

Provincia de Buenos Aires (2000), Dirección Provincial de Planeamiento y Evaluación de la Calidad Educativa, Educación y pobreza, La Plata, Provincia de Buenos Aires, Estudio N° 1.

Puigróss, Adriana (1999), Educar. Entre el acuerdo y la libertad. Propuestas para la educación del siglo XXI, Buenos Aires, Editorial Ariel.

Puigróss, Adriana (1998), en Birgin A., Dussel I., Duschatzky S., Tiramonti G. La formación docente. Cultura, escuela y política. Debate y experiencias, Buenos Aires, Troquel Educación. Serie FLACSO Acción.

Puigróss, Adriana (1995), Volver a educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX, Buenos Aires, Editorial Ariel.

Reimers, Fernando (2000), "Educación: desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI", en Revista Iberoamericana de Educación, Madrid, mayo-agosto, N° 23, Editorial Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Reimers, Fernando (1999), "Oportunidades educativas para familias de escasos recursos", en Perspectivas, Buenos Aires, N° 29, OEI-UNESCO.

Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas (1999), "Estrategias de educación con población adolescente marginal", Buenos Aires, Año 11, Nº 31. Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina.

Revista Novedades Educativas (1999), "Participantes en el debate de las Reformas", Buenos Aires, Año 11, Nº 102, Ediciones Novedades Educativas.

Revista Zona Educativa (1999), Buenos Aires, Año 4, Nº 31, Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina.

Revista La Educación en nuestras manos (1998), "Chicos que trabajan. Una realidad en el medio rural", Buenos Aires, Año 6, Nº.49, febrero-marzo. SUTEBA.

Revista Novedades Educativas (2001), Año 13, Nº 121, enero 2001, Año 13, Nº 125, mayo 2001, Año 13, Nº 128. Agosto, Buenos Aires, Editorial Novedades Educativas.

Revista Zona Educativa (1999), Buenos Aires, Año 4, Nº 31, Ministerio de Educación y Cultura de la República Argentina.

Rivero, José (2000), "Reforma y desigualdad educativa en América Latina en el siglo XXI", en Revista Iberoamericana de Educación, Madrid, mayo-agosto, Nº 23, Editorial Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Rivero, José (1999), Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización, Madrid, Editorial Miño y Dávila.

Rodríguez, Lidia y Vázquez, María (1999), Evaluación de la calidad, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte, CTERA.

SADOP (2000), "La transformación educativa para el nuevo siglo. Seminario de Diagnóstico y Propuestas", Buenos Aires, La Tiza Cuadernos, SADOP.

Santoro, Sonia (2001), "Má pasé a alfa 1", en Revista Tres Puntos. 20 de diciembre. Buenos Aires.

Sarlo, Beatríz (2001), Tiempo presente, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.

Saviani (1999), "Notas sobre igualdad y equidad en educación", en Hillert, Flora (1999), Educación, ciudadanía y democracia, Buenos Aires, Tesis II Grupo Editor.

Sautú, Ruth, Slapak, Sara y otros (1999), "Problemas de conducta y dificultades de aprendizaje entre niños pobres de Buenos Aires", en Revista Sociedad, Buenos Aires, N° 14, Agosto, Facultad de Ciencias Sociales-UBA.

Schwarzstein, Dora (2001), Una introducción al uso de la historia oral en el aula, Buenos Aires, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Sciotto, Eduardo (2001), "Dificultades en el aprendizaje: ¿de qué hablamos?", en Revista Novedades Educativas, Buenos Aires, Año 13, N° 128, Agosto, Editorial Novedades Educativas.

Senén González, S. (1994), "Una nueva agenda para la descentralización educativa", en Revista Iberoamericana de Educación, N° 4.

Sidicaro, Ricardo y Tenti Fanfani, Emilio (1998), La Argentina de los jóvenes. Entre la indiferencia y la indignación, Buenos Aires, UNICEF-Losada.

SIEMPRO (2001), Educación y desigualdad: la distribución de los recursos educativos en hogares y población, Buenos Aires, Informe N° 7, abril, SIEMPRO.

SIEMPRO (2000), La situación de la infancia: análisis de los últimos diez años, Buenos Aires, Informe N° 3, SIEMPRO.

Sinisi (2000), en Revista Ensayos y experiencias, Buenos Aires, Año 6, N° 32, marzo-abril. Editorial Novedades Educativas.

Slomiansky, Eduardo (1989), en Falletti, Tulia (2001), "Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal", en Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan Manuel (2001), El federalismo electoral argentino.

Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina  
Buenos Aires, INAP, Eudeba.

Souto, Marta (1997), "El aprendizaje como problema", en Revista Aula Abierta, Buenos Aires, Año 5, Nº 52.

SUTEBA (2000), Revista La educación en nuestras manos, Buenos Aires, Año 9, números: 7, 51, 58.

SUTEBA (1999), Revista La educación en nuestras manos, Buenos Aires, Año 7.

Tedesco, Juan Carlos y otros (2001), Los docentes argentinos. Resultados de una encuesta nacional sobre la situación y la cultura de los docentes, Buenos Aires, IPE - UNESCO, Buenos Aires, Mimeo.

Tedesco, Juan Carlos (2000), Educación en la sociedad del conocimiento, Buenos Aires, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Tedesco, Juan Carlos y Morduchowicz, Alejandro (1999), Rendimiento escolar y actores locales: El caso de la ciudad de Campana, Buenos Aires, IPE-UNESCO, Buenos Aires.

Tedesco, Juan Carlos (1998), Carta Informativa del IPE, París, Volumen XVI, Nº 4, UNESCO-Naciones Unidas.

Tedesco, Juan Carlos (1993), Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945), Buenos Aires, Ediciones Solar.

Tedesco, Juan Carlos (1993a), "Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina", en UNESCO/IDRC (1993), Necesidades básicas de aprendizaje. Estrategias de acción, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Tiramonti, Guillermina (2001), Modernización educativa en los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?, Buenos Aires, FLACSO-Temas Grupo Editorial.

Tomé, Marta (1999), "Los aborígenes de la Argentina en el sistema educativo", en Revista Novedades Educativas Buenos Aires, Año 11, N° 108, Diciembre, Editorial Novedades Educativas.

Toranzos, Lilia (1996), "El problema de la calidad en el primer plano de la agenda educativa", en Cumbre Iberoamericana (op. cit.).

Torrado, Susana (1992), Vivir apurado para morir joven, Buenos Aires, mimeo.

Torres, Rosa María (2001), "Enseñar en tiempos de cambio", en Revista El Monitor de la Educación, Buenos Aires, Año 2, N° 2, Marzo. Ministerio de Educación.

UNICEF (2001), Datos extraídos de la página web: [www.unicef.org](http://www.unicef.org)

Vanistendael, Stefan (1996), Cómo crecer superando los percances Ginebra, Oficina Internacional Católica de la Infancia (BICE).

Varela, Julia en Caino, María Angélica (2000), "Una perspectiva interpretativa del malestar docente y su sufrimiento psíquico", en Revista Ensayos y experiencias, Buenos Aires, Año 6, N° 30, Editorial Novedades Educativas.

Vilte, Laura, en Birgin A., Dussel I., Duschatzky S., Tiramonti G. (1998), La formación docente. Cultura, escuela y política. Debate y experiencias Buenos Aires, Troquel Educación. Serie FLACSO Acción.

Vior, Susana (2002), "Escuelas para una sociedad desigual", en Le Monde Diplomatique. Año 3, N° 34. Abril. Buenos Aires.

Vior, Susana et al. (1999), Estado y educación en las provincias Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

Wainerman, Catalina (comp.) (1994), Vivir en familia, Buenos Aires, UNICEF-Editorial Losada.

Zadarich, Mónica (2001), "Sistematización de experiencias de educación bilingüe. Área Wichí Chaqueño 1970-1999", en Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, Buenos Aires, Año 8, N° 35, Abril, Ministerio de Educación.

# Comentario a: "Argentina. Equidad social y educación en los años '90"

**Daniel Filmus**

1. Tal como se señala en la presentación del trabajo a comentar, la década de los años '90 ha sido el escenario de profundas transformaciones educativas en la región. En el caso argentino, estas transformaciones coincidieron con un cambio en el modelo de desarrollo económicosocial que modificó sustantivamente tanto el papel del Estado como la propia estructura social del país. Como resultado de estos procesos, la Argentina que ingresa en el tercer milenio, y en particular su sistema educativo, muestra características marcadamente diferentes de las que predominaron en la mayor parte del siglo XX. Es en este contexto que el estudio de María del Carmen Feijoó significa un serio aporte a la comprensión de la nueva estructura y funciones sociales que desempeña el sistema educativo en el marco de la actual crisis. El trabajo también aporta elementos necesarios tanto para detectar temáticas de estudio y delinear estrategias de investigación sobre áreas vacantes, cuanto para elaborar políticas educativas con un sentido democratizador. Al combinar su carácter de estado del arte con el abordaje más profundo de algunos núcleos centrales de la polémica académica y política de las estrategias de transformación educativa desarrolladas en la década, el estudio cumple un papel importante en torno a la apertura de interrogantes e invita a profundizar en el debate a partir de nuevos datos empíricos que deberán aportar próximas investigaciones.

2. En este punto nos resulta importante contextualizar el período estudiado en el marco de procesos de continuidad y ruptura respecto de la evolu-

ción de América Latina y Argentina en la década anterior. Dejando atrás la denominada "década perdida", los años '90 significaron el retorno del crecimiento económico para casi la totalidad de los países de la región. En el caso argentino, entre 1990 y 1998 el PBI se incrementó cerca de un 5,5% anual. Sin embargo, este crecimiento de los indicadores económicos no representó una disminución sustantiva de los niveles de pobreza y exclusión ni de los índices de desigualdad social. Por el contrario, las condiciones de inequidad, sostenidas por un incremento sin precedentes de la desocupación –del 6 al 17% en el mismo período–, se profundizaron. De esta manera, la concepción que señalaba que la falta de crecimiento económico era la principal causa del aumento de la pobreza durante la década del los años '80, dejó lugar a la constatación de que no alcanza con elevar la actividad económica para avanzar hacia mayores condiciones de equidad social. Tanto el propio modelo productivo cuanto las políticas de redistribución del ingreso, y en particular las políticas educativas y sociales, pasaron a colocarse en el centro de la escena en función de lograr atemperar las desigualdades sociales.

3. El abandono de las políticas igualitarias y su sustitución por políticas centradas en la equidad es señalado por el trabajo como uno de los ejes principales de análisis de los cambios producidos en la década. El estudio de las distintas perspectivas desde las cuales se puede interpretar el polisémico concepto de equidad, además del debate generado a partir de su postulación, es uno de los importantes aportes del estudio que lo colocan más allá de un tradicional "estado del arte". ¿Las políticas de equidad han sido una estrategia para compensar las desigualdades de origen que las políticas igualitarias no alcanzaban a tomar en cuenta o, por el contrario, se convirtieron en un mecanismo de legitimación de las desigualdades al terminar con las políticas universalistas? ¿Es posible plantear que, a partir de la introducción del concepto de equidad, "...se invierte la tendencia de décadas de políticas que se basaron en el supuesto de que el desarrollo educativo era dependiente del desarrollo económico social..." (pág. 18) para comenzar a sostener que la educación, ahora como variable independiente, puede generar las condiciones para el desarrollo, la equidad y la democracia? ¿Hasta qué punto las precarias condiciones de educabilidad previas afectan la capacidad de los niños provenientes de los sectores más desprotegidos para apropiarse significativamente de las oportunidades de aprendizaje que brindan las escuelas? ¿Cuál es la función del sistema educativo en un contexto de reemplazo de un modelo social mayoritariamente integrador por otro que produce cotidiana-

mente la creciente exclusión de nuevos grupos sociales? Sin lugar a dudas, al colocar estas cuestiones en el centro del debate desde su primer capítulo, el estudio plantea la discusión sobre el propio sentido de las transformaciones que ocurrieron en la década y el aporte de la educación a las mismas. Dada la trascendencia de esta problemática, esta polémica también será el elemento principal del presente comentario.

4. Como ya hemos señalado, el inicio del nuevo siglo nos encontró con mayores niveles de exclusión, desigualdad, pobreza y desocupación que 10 años antes. Las investigaciones del BID muestran que inclusive en lo referente a los bienes educativos, a pesar de haber aumentado considerablemente los niveles de escolarización básica y media, la brecha entre quienes provienen de los deciles extremos en la distribución de ingresos se ha ensanchado. ¿Esta realidad implica afirmar que fracasaron las políticas centradas en la equidad? No estamos en condiciones de corroborar o desestimar esta hipótesis; sin embargo, creemos necesario proponer que existieron algunos procesos que condicionaron fuertemente las posibilidades de que las políticas de equidad tuvieran mayor incidencia en la generación de mayores niveles de igualdad social.

5. El primero de los condicionantes que queremos destacar se refiere a que las políticas de equidad se pretendieron aplicar en sistemas educativos estructurados sobre la base de situaciones de profunda desigualdad. En efecto, aunque tal como acertadamente señala el estudio, en su concepción teórico-política nuestros sistemas educativos se constituyeron en base a perspectivas igualitarias con el objetivo de construir la nacionalidad y la ciudadanía, en la práctica educativa concreta la realidad que se fue conformando resultó ser otra. La educación latinoamericana se desarrolló en el marco de fuertes exclusiones de grandes sectores sociales y, principalmente a partir de las últimas décadas, de la profundización de la segmentación de la calidad educativa brindada, de acuerdo con el origen socioeconómico de la población a la que estaba dirigida. Algunas de las desigualdades a las que hacemos referencia están planteadas con detalle en el capítulo 2 del estudio, al analizar las profundas diferencias regionales a partir de un modelo socioeconómico centralista. En este capítulo se muestra cómo esta desigualdad se expresa fuertemente en los distintos niveles de inversión por alumno y en rendimiento y eficiencia diferencial del sistema (tasas de promoción, repitencia, abandono, sobreedad, etc.). Pero las desigualdades en

el sistema educativo argentino no sólo provienen de lo regional, como bien se analiza en los capítulos 3 y 5. Nuestro sistema se ha estructurado mucho más sobre la base de la atención a la capacidad de demanda que a la necesidad de los diferentes grupos sociales. De esta manera, como quienes poseen mayor nivel educativo están en condiciones de articular con mayor fuerza sus demandas educativas frente al Estado, logran ventajas en la puja distributiva por el bien educativo. Ello se expresa tanto en la mayor proporción relativa de inversión en los niveles superiores del sistema, cuanto en los aspectos vinculados a la infraestructura, el material didáctico, el mantenimiento edilicio, etc. Un ejemplo de este proceso lo brinda el propio estudio cuando muestra que, entre 1993 y 1999, en la enseñanza universitaria el aumento del gasto fue del orden del 53%, mientras que en la básica resultó del 38% (pág. 72).

Por otra parte, la propia estructuración de la carrera docente colabora para que la menor inversión y también la menor capacidad profesional se agrupen en las escuelas donde concurren mayoritariamente los sectores populares. Es en estas escuelas donde concurren en mayor proporción los docentes recién recibidos y de escasa experiencia. Muchos de ellos la utilizan como lugar de paso mientras acumulan puntaje como para cambiar hacia escuelas más próximas a su domicilio, donde concurren sectores medios. En estas últimas escuelas comienzan a concentrarse los docentes más estables, de mayor experiencia y mejor formados que, al tener mayor antigüedad, también concentran el mayor nivel de inversión en salarios.

Con estos ejemplos queremos mostrar que las políticas de equidad que intentaron focalizar las inversiones y compensar las desigualdades de origen a través de la "discriminación positiva" se encontraron con sistemas educativos estructurados sobre la base de una desigualdad de tal magnitud que el esfuerzo compensador focalizado muchas veces no alcanzó a equilibrar posibilidades. En este aspecto el trabajo llama la atención sobre la necesidad de desestructurar los mecanismos desigualadores con que fue conformado el sistema al mismo tiempo que se llevan adelante las políticas focalizadas o compensatorias.

6. El segundo de los procesos que condicionó fuertemente la capacidad igualadora de las políticas de equidad es que estas estrategias se aplicaron al mismo tiempo que se llevaron adelante otras transformaciones en el siste-

ma educativo que, en la práctica, mostraron un sentido contradictorio y contribuyeron a generar una mayor desigualdad en la calidad de la oferta . A nivel macro, el impacto más fuerte estuvo vinculado con las políticas de transferencia de servicios educativos a las jurisdicciones con un criterio fiscalista que no aseguró el incremento ni, en algunos casos, el sostenimiento del presupuesto educativo. El trabajo analizado muestra que el incremento del porcentaje del gasto educativo sobre el total del gasto provincial en el período de mayor crecimiento económico (1993/98) fue sólo del 1,5% y que en 8 de las provincias este incremento resultó negativo. Estas diferencias tuvieron un impacto profundo en las políticas universales para el sistema y, como las salariales, influyeron sensiblemente en la calidad educativa. Como se señala, "...los maestros que cumplen, se supone, una misma función, pueden ganar 5 veces más en una provincia que en otra... y entre 50% a 80% según en qué provincia trabaja de acuerdo al salario básico de cada una..." (pág. 75). Una de las consecuencias más graves que este proceso produjo en dirección a generar mayores niveles de equidad ha sido el diferencial grado de conflictividad gremial que produjo en cada una de las jurisdicciones. La cantidad de días efectivos de clase que tuvieron los alumnos de las jurisdicciones con menores recursos o con mayor nivel de aplicación del ajuste fiscal a expensas del presupuesto educativo, ha sido sustantivamente menor. En muchos casos se optó por la promoción de grado automática; en otros, directamente se solicitó a los docentes que bajen el nivel de exigencia a sus alumnos.

Otro de los factores que incidieron en que la transferencia de servicios educativos afectara la capacidad del sistema de brindar una oferta más igualitaria, ha sido la desigual capacidad técnica y de gestión con que contaba cada una de las jurisdicciones en el momento del traspaso de los establecimientos. Al no haber contado con un proceso previo de capacitación de los equipos de conducción del sistema, la posibilidad de trabajar en la supervisión y mejora pedagógica de los nuevos niveles fue escasa en las jurisdicciones con menor capacidad técnica.

En este contexto de creciente desigualdad en la inversión y en la conformación de los equipos técnicos de conducción, la capacidad de ejecutar políticas de igualdad o compensatorias con recursos adicionales se concentró en el Estado nacional a través del Plan Social, analizado en el Capítulo 7 del estudio. Este plan significó un importante aporte material y pedagógico para miles de escuelas que atendían sectores carenciados en todo el

país. A pesar de que existen evidentes dificultades cuando se trata de focalizar desde la esfera nacional, habiendo situaciones tan heterogéneas y desiguales a lo largo y a lo ancho de nuestro territorio, la situación más grave se evidenció a partir de 1998. A partir de este año la crisis fiscal nacional obligó al Estado a retirarse de esta función y dejar vacante la posibilidad de invertir recursos específicos para compensar las desigualdades regionales, socioeconómicas o culturales. Sólo algunas de las jurisdicciones con mayores recursos, como la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, lograron llevar adelante por sí mismos políticas focalizadas hacia los sectores más necesitados. La mayor parte de las provincias debió limitar fuertemente la utilización de recursos materiales y humanos dirigidos hacia estrategias compensatorias.

Un párrafo particular merece el análisis del impacto que mostraron las diferentes estrategias de aplicación de la nueva Ley Federal de Educación en cada una de las jurisdicciones. Aunque no hay investigaciones que permitan un estudio comparativo de los resultados, existen evidencias de que mientras en algunas jurisdicciones su aplicación permitió mejoras cuantitativas y cualitativas para los sectores más postergados, en un conjunto de provincias sus consecuencias predominantes fueron contrarias a los objetivos de equidad propuestos. El aumento de la deserción en algunas jurisdicciones que incorporaron el 7mo. grado de la EGB al nivel medio, o la profundización, en otras, de la segmentación educativa, determinando estrategias diferentes según el tipo de escuela (urbano marginal, rural o urbano), son ejemplos de transformaciones que avanzaron en el sentido contrario de las políticas de equidad.

7. El último de los procesos que atentaron contra la capacidad igualadora de las políticas de equidad que mencionaremos en el presente comentario es el sentido general de las transformaciones socioeconómicas que se llevaron adelante desde el Estado en la década de los años '90. Algunos de los rasgos distintivos de estas transformaciones han sido: el achicamiento del Estado (a partir de las privatizaciones y la reducción del gasto público); estabilización macroeconómica (combate a la inflación y reducción del déficit fiscal); desplazamiento del papel directivo del Estado hacia la conducción de la economía por las fuerzas del mercado; un modelo de crecimiento basado en las exportaciones y en la apertura de la economía al comercio y las finanzas internacionales y la flexibilización y desregulación del mercado laboral. El conjunto de estas reformas se ha conocido con el nombre de Nuevo Modelo Económico (NME) y se aplicó en la mayoría de los

países de la región, condicionando fuertemente la capacidad redistributiva del crecimiento de los indicadores macroeconómicos obtenidos en la década. Como ya señaláramos anteriormente, en el caso argentino el impacto de la aplicación del modelo se manifestó con toda su fuerza en el aumento de la exclusión, la pobreza y la desocupación. El estudio muestra con profundidad en el Capítulo 3 cómo llegan los niños, "sujetos de la demanda educativa" (pág. 83) a la escuela. Si bien un conjunto de aspectos se han modificado profundamente, como el tipo de familia, el papel de los adolescentes, los valores dominantes, etc., el trabajo incorpora las nuevas condiciones sociales como uno de los problemas centrales. Los estudios realizados recientemente muestran la nueva realidad argentina: más de la mitad (53%) de los niños menores de 14 años son pobres y cerca de la mitad de ellos están en situación de indigencia. Si tomamos en cuenta la porción de la población que concurre a las escuelas de gestión privada, podemos afirmar que, en muchas jurisdicciones, 2 de cada 3 alumnos que concurren a la escuela pública de gestión oficial son pobres. Esta es la nueva realidad con que tiene que trabajar la escuela. Las condiciones de educabilidad, en el sentido que hacíamos referencia anteriormente, se han precarizado notablemente. Las situaciones de desigualdad de origen no se limitan a lo material como la salud, la alimentación, la vivienda, el material didáctico, etc., sino que se profundizan a través de los factores culturales, las actitudes, las predisposiciones y las valoraciones que incidirán en su rendimiento educativo. A estos factores se suman, particularmente en el nivel medio, la caída de las expectativas respecto de las posibilidades de acceso a los estudios superiores o al mundo del trabajo.

8. Los datos que muestran el aumento de la desigualdad a lo largo de la década, muchas de las realidades reflejadas en el estudio analizado y los comentarios al mismo realizados hasta aquí, parecen mostrar que difícilmente la implementación de políticas de equidad desde el sistema educativo logre compensar la fuerza desigualadora del modelo socioeconómico. Sin embargo, nos parece oportuno enfatizar que la evaluación del resultado del proceso y de la década a nivel macro de ninguna manera puede llevarnos a sacar como conclusión que las que han fracasado han sido las políticas educativas de equidad. Aunque no hay investigaciones que permitan afirmarlo categóricamente, no es difícil suponer que, de no haber ampliado su cobertura e incorporado muchos más estudiantes el sistema educativo, la marginación de grandes grupos de jóvenes y adolescentes que no tienen

acceso al mundo del trabajo habría sido mucho más grave. Algo similar podría argumentarse respecto del papel integrador y de contención de problemáticas sociales mucho más allá de lo específicamente educativo que jugó la escuela básica. Más aún, estudios recientes muestran que a aquellos jóvenes de sectores populares que, a pesar de las dificultades, lograron culminar los estudios superiores, la educación les permitió un movimiento intergeneracional ascendente en la estratificación social.

Dos conclusiones parecen desprenderse de estas reflexiones. La primera de ellas es que, así como la educación en las actuales circunstancias aparece como un factor necesario pero no suficiente para garantizar la integración social, las políticas educativas de equidad también resultan imprescindibles, pero no alcanzan a asegurar por sí mismas resultados igualadores. La segunda conclusión es que, de ser verdadera esta primera afirmación, se hace evidente que es necesario desarrollar un modelo de crecimiento que implique un mayor nivel de equidad en la distribución de la riqueza y del conjunto de los bienes sociales para poder implementar con éxito políticas integrales o sistémicas de equidad en el ámbito educativo. En este contexto estas políticas deberían incluir, aunque no circunscribir, las estrategias focalizadas hacia los sectores más necesitados.

Dicho en otras palabras, en nuestro país la aplicación de las políticas genéricamente definidas como neoliberales ha tenido una poderosa fuerza polarizadora respecto de la estructura social. Frente a este verdadero "huracán" desintegrador, la "brisa" democratizadora de las políticas de equidad educativa no ha sido suficiente para contrarrestar eficazmente las tendencias hacia el aumento de la desigualdad. Como se plantea en el trabajo comentado, 10 años después parece necesario retomar la senda señalada por el documento de CEPAL-UNESCO (1992), en el cual se planteó con certeza la posibilidad de colocar a la educación y la capacidad de la gente como un eje central de una política de desarrollo genuina que combinara crecimiento con equidad.

9. De acuerdo a lo comentado hasta este punto parece evidente que uno de los núcleos conceptuales que atraviesan el conjunto del estudio está referido al grado de autonomía relativa que posee el sistema educativo con relación a los procesos socioeconómicos generales. ¿Es posible que la educación desempeñe una función integradora en el marco de un modelo social cada vez más marginador? ¿O, por el contrario, las estrategias de equidad educa-

tiva contribuyen a legitimar el proceso de polarización social? En el caso argentino de la última década este debate asume características específicas. En diferentes momentos las políticas llevadas adelante desde el Ministerio de Educación de la Nación parecieron estar dirigidas en un sentido inverso a las que hegemonícamente desarrolló el Estado Nacional. Un ejemplo de ello es que mientras en un conjunto de esferas de la vida social y económica el Estado se replegó en su accionar, en el ámbito educativo, a pesar de la transferencia de los servicios a las jurisdicciones, el Ministerio educativo nacional vivió uno de los periodos de mayor intervención en las acciones jurisdiccionales. Esta intervención se manifestó, entre otros aspectos, en las estrategias de elaboración de contenidos comunes, de formación y capacitación docente, en la elaboración de acciones de evaluación nacional estandarizada y en políticas de equidad focalizadas. El estudio recoge en su primer capítulo argumentos en defensa y también perspectivas críticas de estas estrategias. Para los primeros, estas acciones educativas son claramente contradictorias con las políticas neoliberales, mientras que para los críticos son el correlato de una necesaria mayor intervención del Estado que asegure el control ideológico y garantice una socialización básica común para todos los argentinos. De esta manera, descartando la intención de agotar el debate, el estudio en cuestión nos presenta un primer gran desafío que consiste en la profundización del análisis de esta problemática no sólo con el objetivo del análisis histórico, sino con el sentido de proponer estrategias de aporte a la equidad desde el sistema educativo.

10. Por último, el segundo de los grandes desafíos que plantea el trabajo está dirigido al campo de la investigación, tanto a la académica cuanto a la vinculada con la gestión y elaboración de políticas educativas. Por un lado, se señalan áreas vacantes, "cajas negras" y temáticas no abordadas que es necesario colocar en la próxima agenda de investigaciones con el objeto de avanzar, mediante el trabajo empírico, hasta alumbrar las áreas de opacidad que aún mantiene el sistema educativo. En este punto también se plantea como importante dejar de lado (o por lo menos combinar) la investigación excesivamente ideologista y teorizante y emprender un trabajo más empírico y pertinente. Por otro, se coloca como uno de los requerimientos para la potenciación del aporte de los resultados de las investigaciones la necesidad de terminar con los circuitos paralelos y la generación de ámbitos de intercambio e interlocución entre los distintos grupos y tipos de investigación. Respecto de estos aspectos vinculados a las formas de hacer inves-

tigación sería necesario complementar los estudios sobre las formas propias que en nuestro país tiene el campo académico, con un estudio más detallado de los mecanismos y fuentes de financiamiento que tiene la investigación socioeducativa y pedagógica en Argentina. Es posible que este análisis nos aporte elementos sustantivos para comprender tanto las causas de la definición de las problemáticas a investigar en los ámbitos oficiales y privados, cuanto las razones de la desarticulación y la falta de ámbitos comunes para generar un debate que integre sus aportes en un sentido democratizador.

## Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación fue creado por la UNESCO, en París, en 1963 con el propósito de fortalecer las capacidades nacionales de los Estados Miembros de la UNESCO en el campo de la planificación y la gestión educativas.

El IPE contribuye al desarrollo de la educación en todo el mundo, difundiendo los conocimientos y formando a los especialistas en este campo. Su misión es la de promover el desarrollo de competencias en materia de definición e implementación de estrategias de cambio educativo.

La creación de su primera sede regional en Buenos Aires, en abril de 1997, se fundamenta en las especificidades de la situación latinoamericana y, particularmente, en el interés despertado por el proceso de transformación educativa que están llevando a cabo la mayoría de los países de la región.

## Miembros del Consejo de Administración del IPE

### Presidente:

Dato'Asiah bt. Abu Samah (Malasia)  
Directora, Lang Education, Kuala Lumpur, Malasia.

### Miembros designados:

Torkel Alfthan  
Jefe, Unidad de Políticas de Formación y Empleabilidad, Programa de Desarrollo de Capacidades, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.

Eduardo A. Doryan  
Vicepresidente, Red de Desarrollo Humano (HDN), Banco Mundial, Washington D.C., EE.UU.

**Carlos Fortín**

Director General Adjunto, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED), Ginebra, Suiza.

**Edgar Ortegón**

Coordinador de ILPES y Encargado de Relaciones con la Oficina del Secretario Ejecutivo del CEPAL, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago, Chile.

**Miembros elegidos:**

**José Joaquín Brunner (Chile)**

Director, Programa de Educación, Fundación Chile, Santiago, Chile.

**Klaus Hübner (Alemania)**

Profesor, Universidad Libre de Berlín, Berlín, Alemania.

**Faïza Kefi (Túnez)**

Ministra de Medio Ambiente, Ariana, Túnez.

**Teboho Moja (Sudáfrica)**

Profesora visitante, Universidad de Nueva York, Nueva York, EE.UU.

**Teiichi Sato (Japón)**

Asesor Especial del Ministro de Educación, Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes, Tokyo, Japón.

**Tuomas Takala (Finlandia)**

Profesor, Universidad de Tampere, Tampere, Finlandia.

**Michel Vernières (Francia)**

Profesor, Universidad de París I, Panteón-Sorbona, París, Francia.

## Publicaciones y documentos del IIEPE

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación ha publicado más de 1.200 títulos de libros y documentos sobre los diferentes aspectos de la planificación de la educación. Estos figuran en un catálogo completo que trata sobre los siguientes temas:

- El planeamiento de la educación y su contexto general  
Estudios generales – contexto del desarrollo
- Administración y gestión de la educación  
Descentralización – participación – educación a distancia – mapa escolar – docentes
- Economía de la educación  
Costos y financiamiento – empleo – cooperación internacional
- Calidad de la educación  
Evaluación – innovaciones – supervisión
- Distintos niveles de la educación formal  
Del nivel de educación primaria al superior
- Estrategias alternativas para la educación  
Educación permanente – educación no-formal – grupos desfavorecidos – educación de mujeres

Para obtener el catálogo diríjase a la Oficina de Difusión de Publicaciones del IIEPE: [information@iiep.unesco.org](mailto:information@iiep.unesco.org).

Los títulos y resúmenes de las publicaciones más recientes pueden ser consultados en: <http://www.unesco.org/iiep>.

## Publicaciones del IIPE-UNESCO Buenos Aires

- Una escuela para los adolescentes , materiales para el profesor tutor. Tenti Fanfani, Emilio (Ed.)  
Co-publicado con UNICEF y Editorial Losada. Argentina. 1999.
- La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina.  
Informe de un foro.  
Buenos Aires, Argentina. 1998.
- Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje de las instituciones .  
Informe de un foro.  
Buenos Aires, Argentina. 1999.
- Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje para los comunicadores .  
Informe de un foro.  
Buenos Aires, Argentina. 1999.
- Rendimiento escolar y actores locales: El caso de la ciudad de Campana.  
Tedesco, Juan Carlos – Morduchowicz, Alejandro.  
Informe de investigación. 1999.
- One decade of Education for All: The challenge ahead.  
Torres, Rosa María. 2000.
- Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente.  
Torres, Rosa María. 2000.
- Competencias para la profesionalización de la gestión educativa. Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa.  
Pozner, Pilar. 2000.
- La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos. Braslavsky, Cecilia (Org.)  
Co-publicado con Editorial Santillana. Argentina. 2001.

- El estado de la enseñanza en gestión y política educativa en América latina.  
Braslavsky, Cecilia - Acosta, Felicitas (Orgs.). 2001.
- Familia, libertad y pobreza: Un nuevo híbrido escolar. La experiencia de las escuelas autónomas en Nicaragua.  
Rivas, Axel. Argentina. 2001.
- Wata Muyuy: Ciclos de vida en culturas agrocéntricas y tiempos de la escuela. Una aproximación sobre gestión educativa e interculturalidad en un distrito quechua de Bolivia.  
Arratia Jiménez, Marina. Argentina. 2001.
- La formación de directivos de instituciones educativas. Algunos aportes para el diseño de estrategias .  
Poggi, Margarita. Argentina. 2001.
- Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red.  
Aguerrondo, Inés. Argentina. 2002.
- Equidade e financiamento da educação na América Latina.  
Alejandro Morduchowicz (org.). Tradução para o português de Walter Sotomayor Brasília: UNESCO - IIPE - Buenos Aires, 2002.  
Título original: Financiamiento y asignación de recursos en educación.
- A educação secundária: Mudança ou Imutabilidade?  
Cecilia Braslavsky (org.). Tradução para o português de Francisco Baltar e Joaquim Ozório, Brasília: UNESCO - IIPE. Co-publicado con Editorial Santillana, 2002.  
Título original: Educación secundaria: ¿Cambio o inmutabilidad?

Visite el sitio web del IIPE-Buenos Aires para consultar el contenido de estas publicaciones.

<http://www.iipe-buenosaires.org.ar>