

La escuela y la cuestión social ¹

Conferencia de **Emilio Tenti Fanfani**

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales
Diplomado Superior de Estudios e Investigaciones
Políticas en el Tercer Ciclo (París)
Docente de la UBA
Investigador independiente del CONICET
Consultor del IIFE-UNESCO-Buenos Aires
para América Latina

En esta conferencia, pronunciada en el marco de la presentación del décimo número de la revista *Diálogos Pedagógicos* el día 24 de octubre de 2007,* el Lic. Emilio Tenti Fanfani distinguió dos dimensiones de la exclusión educativa: la que tiene que ver con estar fuera de la escuela y la que se relaciona con la exclusión del conocimiento.

Luego centró su mirada en los esfuerzos que hacen los ministerios de educación para garantizar las condiciones de escolarización, desarrolló una topología de los programas para combatir la exclusión y analizó los efectos no deseados de los llamados programas "compensatorios". Finalmente, destacó el complejo problema de la exclusión del conocimiento y la necesidad de recurrir a políticas públicas integrales para solucionarlo.

Muchas gracias por acompañarnos hoy aquí. Ya es un mérito asistir a una conferencia cuando se podría estar disfrutando de un día tan soleado, tan bonito. No es la primera vez que vengo a esta institución y es un gusto regresar. Lo mejor de todo es que

¹ Este texto recoge algunas ideas desarrolladas por el autor en el libro del mismo título, editado por Siglo XXI (Buenos Aires, 2007).

* Cabe aclarar que este texto fue revisado y modificado por el autor a los fines de su publicación (nota de la editora).

me vuelvan a invitar y que me den una segunda oportunidad, luego de haberme escuchado una primera vez. Ésta es una prueba de deferencia que agradezco sinceramente.

Mi primera preocupación a esta altura de la vida es hacerme entender. No tengo recetas para aconsejar y tampoco me siento profeta para "anunciar verdades". Uno más se mete en estos temas de la educación y más perplejidades tiene y más complicadas ve las cosas. Y entonces, lo que me puedo proponer simplemente es suscitar la reflexión e interesar, es decir, no aburrir. Éstos son los dos objetivos que me propongo en estas circunstancias.

El escritor francés Jean Cocteau solía decir que él "no tenía nada que decirle a todo el mundo", por eso no le gustaba dirigirse a un público indiferenciado, que él no conocía. Yo también siento que tengo algo que decirle a alguien que es un amigo y colega y tiene mi edad, pero quizás no le puedo decir lo mismo (o decírselo de la misma manera) a una mujer ama de casa, mayor que yo, que acabo de conocer en la cola del banco. Un público masivo y genérico es un interlocutor difícil del que no conocemos sus gustos, preferencias, intereses. En última instancia, los hombres somos seres únicos, pero claro, en ciertas circunstancias nos identificamos como iguales en relación con ciertas situaciones, condiciones, problemas, intereses o prácticas compartidas. En estos momentos yo doy por descontado que hay una serie de intereses comunes aquí, que todos formamos todos parte de este ancho mundo de los que estamos interesados por conocer y mejorar la educación básica del país, la educación. Doy por descontado que hay interés en estos temas y argumentos que me propongo compartir con ustedes. Que estemos o no de acuerdo con los planteamientos para mí es cosa secundaria.

El tema que voy a desarrollar puede ser demasiado genérico, pero la ciencia se tiene que basar por generalizaciones. Pero claro, una cosa es decir generalidades (que es una manera de no decir nada, o de decir banalidades) y otra cosa es plantear generalizaciones. En ciencias sociales conocemos mediante la formulación de generalizaciones, es decir, proposiciones que van más allá de los casos particulares. Para conocer la extrema diversidad y complejidad del mundo social, muchas veces estamos obligados a proceder como en las matemáticas, ciencia que según Poincaré, era el "arte de ponerle el mismo nombre a cosas diferentes".

Debo decir también que mi manera de ver y de hablar está teñida por una formación sociológica. En cierto sentido fundamental, nadie es completamente original. Pero no me gusta abusar las citas. Me disgusta la gente que no es capaz de decir o escribir una frase sin citar a un autor "autorizado", que por lo general el escucha o el lector tiene muy pocas probabilidades de conocer y menos de controlar la veracidad o pertinencia de la cita. Sin embargo reconozco que soy deudor de toda una serie de contemporáneos y antecesores de mi capo disciplinario. Todos somos resultado de una historia, y ésta se expresa en el modo de ver y el lenguaje que usamos, que siempre es en gran parte "prestado" o "heredado". No tengo pretensiones de inventar nuevos lenguajes nuevos y originales. El lenguaje que hablamos es la teoría que utilizamos, ni más ni menos. En las ciencias humanas debemos cuidarnos tanto de la vanidad de la originalidad absoluta como de la monotonía del lenguaje exegético y repetitivo. Uno va adaptando las herramientas lingüísticas y analíticas al objeto que quiere trabajar, como el carpintero que adapta el martillo de acuerdo a sus materiales, objetivos y necesidades artesanales. Introduce ligeras modificaciones a su instrumento de trabajo,

de lo que resulta una especie de creatividad o novedad limitada y tanto más trascendente cuanto mayor es el genio del artesano. Y la teoría es eso, es un lenguaje. La teoría, como acabo de decir, es el lenguaje que usamos para describir y comprender el objeto que nos interesa conocer. Todo el mundo es teórico, todo ser humano es teórico, en tanto y en cuanto da cuenta, rinde cuenta, conoce su contexto, tiene una idea acerca de la naturaleza. Sabe y utiliza conceptos importantes como el amor o el poder. Todo el mundo, sin ser Licenciado en Ciencia Política o Filosofía, todo el mundo habla de las cosas del poder y del amor y distingue quién tiene más poder, quién lo perdió, quién ama o deja

de amar. La única diferencia que tienen los intelectuales y especialistas (los "licenciados en"), esos que reciben un salario para hablar de las cosas sociales, en este caso de las cosas de la educación, es que tienen la obligación de tener y usar un lenguaje coherente, explícito, sistemático o formal. En otras



Mgter. Emilio Tenti Fanfani

palabras, tienen el deber de ser responsables del lenguaje que hablan, es decir, deben estar en condiciones de dar una respuesta cuando son interrogados acerca de los términos que usan para hablar de sus objetos. En cambio yo, como ser humano común y silvestre (sin licenciatura en filosofía o en ética), cuando hablo del amor, no estoy obligado a dar una definición del amor. Ahora, si soy filósofo de la ética se supone que debería conocer las varias definiciones de amor según diferentes enfoques, épocas históricas, etc. Si yo no soy filósofo sé, pero sé de una manera distinta, tengo una teoría implícita y no explícita como el especialista.

Por lo tanto, no los voy a fatigar con citas y nombres de autores y voy a tratar de no usar palabrejas ni jergas muy cerradas, porque las ciencias sociales no valen la pena si sus productos no son comunicables a los individuos que están fuera del círculo restringido de los iniciados en la disciplina. La sociología no tiene justificación social si sólo es entendida por el círculo cerrado de los colegas. Sólo vale la pena en tanto y en cuanto contribuya al desarrollo de la conciencia social y al desarrollo de una sociedad más digna de ser vivida por todos. Para cumplir con su función social tiene que trascender el lenguaje de los iniciados.

Quiero compartir con ustedes un argumento, argumento que debería tener ciertas cualidades. Para ser plausible tiene que ser lógico y más o menos coherente y sistemático. Y los argumentos para hablar de ciertas cosas sociales tienen también que pasar la prueba empírica, para que lo que yo diga tenga por lo menos cierta verosimilitud o correspondencia con las cosas del mundo real.

«Nosotros cuando hablamos de sociedad tenemos que producir y ofrecer evidencias empíricas. No basta con producir discursos coherentes.»

La sociología no es como la filosofía ni como la matemática, que son disciplinas que propiamente hablando no tienen objetos reales de los cuales rendir cuentas. En cambio los sociólogos tenemos que hablar de cosas como la escuela, los maestros, el poder, las instituciones, los grupos y movimientos sociales y sus luchas y relaciones de fuerza, etc., como la biología tiene que explicar el mundo de la vida. Nosotros cuando hablamos de la sociedad tenemos que producir y ofrecer evidencias empíricas. No basta producir discursos coherentes, elegantes, sistemáticos, explícitos. Además de estas cualidades, el discurso científico de "las ciencias reales" (distintas de las "formales") debe producir y aportar pruebas que relacio-

nen el discurso con la realidad. Uno está obligado a que su propia producción intelectual cumpla con estos dos grandes requisitos: la coherencia lógica y la prueba de las evidencias empíricas.

Hechas estas desordenadas aclaraciones iniciales, vayamos al tema que hoy nos ocupa. Existen dos dimensiones de la exclusión educativa: la que tiene que ver con estar fuera de la escuela y la que se relaciona con la exclusión del conocimiento. La agenda de la política educativa tiene que resolver las dos cosas al mismo tiempo: incorporar a los excluidos de la escolarización obligatoria (básicamente niños del preescolar o nivel inicial y adolescentes y jóvenes fuera del nivel medio básico y superior) y al mismo tiempo desarrollar en las nuevas generaciones un conjunto básico de conocimientos, competencias y valores necesarios para el desarrollo de su autonomía y su inserción en la sociedad.

La exclusión del conocimiento es un fenómeno más complejo que el de la exclusión escolar. En ambos casos el problema no se resuelve únicamente expandiendo la oferta escolar, como lo hacía la política educativa tradicional. La escolarización y con mayor razón el desarrollo de conocimientos supone una demanda real por parte de los aprendices y sus familias. Pero esta demanda de escolarización y conocimiento no puede darse por descontada, sino que es el resultado de condiciones sociales determinadas. El aprendizaje tiene lugar si existe una demanda y se dan determinadas condiciones escolares y pedagógicas adecuadas a las condiciones y características de los aprendices, que son cada vez más desiguales y diferentes.

«Existen dos dimensiones de la exclusión educativa: la que tiene que ver con estar fuera de la escuela y la que se relaciona con la exclusión del conocimiento.»

En una segunda parte se analizan los esfuerzos que desde hace más de una década despliegan los ministerios de educación para garantizar las condiciones sociales y pedagógicas de la escolarización y el aprendizaje. En un

primer apartado se proponen dos criterios con el fin de construir una topología de los programas de combate a la exclusión escolar. A su vez, los denominados programas "compensatorios" tienen por lo menos tres potenciales efectos no deseados (efecto de etiquetamiento, condescendencia pedagógica, sobrecarga funcional de la escuela) que es preciso conocer y controlar.

Por último, se considera que la exclusión del conocimiento es particularmente compleja, ya que éste no "se reparte" y por lo tanto requiere de un conjunto sistemático de condiciones que la política educativa, por sí misma no puede garantizar. El combate contra la exclusión escolar requiere políticas públicas integrales ya que la escuela sola no puede educar y al mismo tiempo garantizar las condiciones sociales, materiales, culturales, etc. del aprendizaje.

Los sistemas educativos latinoamericanos tienen que resolver, al mismo tiempo, dos desafíos estrechamente relacionados. Por una parte tienen que ampliar las oportunidades de escolarización, por la otra deben mejorar la calidad de los aprendizajes de quienes frecuentan la escuela. En muchos países, la obligación de frecuentar una escuela comienza en edades cada vez más tempranas (el caso de México es paradigmático ya que la escuela es obligatoria a partir de los 3 años de edad). Por otro lado, la legislación alarga el período de la escolarización obli-



Ante un auditorio colmado, Tenti Fanfani expuso sus ideas sobre la exclusión

gatoria hasta edades cada vez más elevadas (en la Argentina es obligatorio terminar la educación media básica y superior). Por lo tanto, la deuda educativa tiende a ampliarse. Las sociedades son cada vez más ambiciosas en términos de escolarización por lo tanto, cuando un nivel determinado se masifica, comienza la presión por extender la obligatoriedad hacia el nivel siguiente. Todo parece indicar que nunca termina la carrera por la escolarización de la población. A la demanda permanente de escolarización se agrega la demanda por el aprendizaje. En otros términos, las sociedades cada vez demandan más conocimiento, es decir, mejorar los aprendizajes efectivamente desarrollados por los alumnos escolarizados. Por eso la exclusión escolar hoy tiene dos caras: una tradicional, que se mide por la cantidad de niños y jóvenes que están fuera de la escuela, cuando según la legislación, deberían estar adentro.

Pero la cara más complicada de la exclusión es la que tiene que ver con el conocimiento. Aquí las mediciones son más complejas, aunque desde hace algunos años, se cuenta con las evidencias que proveen los sistemas nacionales de medi-

ción de la calidad de la educación. Por lo tanto, las políticas educativas deben enfrentar al mismo tiempo, la compleja tarea de escolarizar a los que están afuera y desarrollar aprendizajes significativos (para las personas y para la sociedad) en todos los niños, adolescentes y jóvenes que frecuentan las instituciones educativas. Pero las políticas educativas actuales se desarrollan en un contexto social, económico, político y cultural que es muy diferente del que acompañó el momento fundacional de los sistemas educativos modernos.

La escuela ya no funciona como una institución concebida como una especie de molde que "forma" a los individuos. En efecto, todavía algunos creen en esta representación de la escuela como institución fuerte, capaz de producir individuos autónomos y libres, y al mismo tiempo "iguales" e integrados a la sociedad. De ser así, para conocer la educación bastaba conocer los planes y programas y los sistemas de normas y recursos que definen al sistema y las instituciones escolares. Desde este punto de vista, las leyes y programas, con sus fundamentos filosóficos, sus objetivos generales y específicos y sus dispositivos y recursos "son la educación" y tienen un poder de formar a los individuos.

«El combate contra la exclusión escolar requiere políticas públicas integrales ya que la escuela sola no puede educar y al mismo tiempo garantizar las condiciones sociales, materiales, culturales, etc. del aprendizaje»

Por una serie de razones que no es el caso desarrollar aquí, la escuela ha perdido esta consistencia. Según toda una corriente de sociólogos, la escuela ya no funciona como una institución. Ya no es un molde que le da forma a los individuos. Hoy la escuela, más que una "fábrica de sujetos", es un espacio do-

tado de reglas y recursos donde los sujetos que lo habitan tienen espacios de negociación, de articulación, de producción de experiencias y sentidos diversos. Por otra parte se espera de la escuela que desarrolle objetivos que no siempre son necesariamente complementarios, cuando no contradictorios (la socialización, la personalización, la formación para el trabajo, el acceso al capital cultural heredado, la formación de competencias laborales, la formación de ciudadanos críticos, etc.). Los agentes escolares (los padres, los alumnos, los directivos y docentes) están obligados a elegir, articular y estructurar estrategias en función de sus condiciones de vida, recursos disponibles, valores y tradiciones culturales. La escuela no produce "productos estándar". Las vivencias escolares son muchas veces impredecibles y diversas. Para saber qué produce

la escuela es preciso ir más allá del estudio del sistema; es preciso interrogar los sentidos y reconstruir las experiencias, valores, expectativas y estrategias de los sujetos. Los alumnos no son objeto de educación, sino que, en parte son protagonistas de sus propias experiencias, las cuales pueden ser más o menos exitosas o fracasadas y pueden recorrer caminos muy distintos entre sí. Para ver esta realidad dinámica no es suficiente analizar las variables sistémicas (acceso, eficiencia interna, rendimiento) que se expresan mediante indicadores específicos (cobertura, extraedad, repetición, deserción, logros de aprendizaje, etc.) sino que es necesario recurrir a estrategias analíticas cualitativas. Este tipo de abordaje es el que permite reconstruir las experiencias y los sentidos que construyen los actores y contribuyen a determinar sus propias trayectorias escolares, las cuales son extremadamente diversas y contrastan con la "homogeneidad" relativa de las variables institucionales.

El abandono escolar en la escuela secundaria es un tema sobre el que existe una amplia cantidad de investigaciones tanto a nivel internacional como a nivel local. Desde distintas perspectivas y tradiciones teóricas y metodológicas se ha estudiado cuáles son los factores y dimensiones que inciden y operan sobre este fenómeno. Existe un amplio consenso respecto al grupo de factores que explican el motivo de que un adolescente interrumpa su trayectoria escolar: 1) factores económicos, 2) factores vinculados a la estructura y dinámicas familiares de los sujetos, 3) factores culturales de las nuevas generaciones; y 4) factores escolares, vinculados a las características de la oferta educativa en el nivel medio.

La evidencia cuantitativa ha podido dimensionar el peso de los distintos factores en la ocurrencia del abandono escolar. Distintos estudios han mostrado que si bien casi la mitad de los motivos de abandono señalados por los propios jóvenes y sus familia responden a cuestiones vinculadas a factores estructurales/materiales del sujeto y su contexto, donde se integrarían los tres primeros aspectos anteriormente mencionados, otra parte significativa de las respuestas se concentran en motivos directamente relacionados con aspectos que hacen a la experiencia escolar de los alumnos (cuestiones de fracaso escolar,

«Las sociedades son cada vez más ambiciosas en términos de escolarización por lo tanto, cuando un nivel determinado se masifica, comienza la presión por extender la obligatoriedad hacia el nivel siguiente.»

falta de interés, capacidad para seguir los contenidos, problemas de disciplina, entre otros).

«La escuela ya no funciona como una institución concebida como una especie de molde que 'forma' a los individuos.»

El abandono o la incapacidad de llegar al final de los recorridos escolares que se consideran social y legalmente obligatorios (en el caso de la Argentina, con la sanción de la Ley de Educación

Nacional se extiende a la finalización de los estudios de nivel medio) debe entenderse como el desenlace de una serie de acontecimientos que muestran una especie de equilibrio negativo o positivo entre el éxito y el fracaso escolar. Mientras algunos (por sus condiciones objetivas y subjetivas de vida) tienen éxito en la carrera, otros experimentan la dolorosa experiencia del fracaso en formas muchas veces sistemáticas. Mientras que algunos aprenden "el oficio de alumno", otros no saben "hacer lo que hay que hacer" para tener éxito, progresar en la carrera y alcanzar los títulos o certificaciones que se consideran socialmente necesarios. Para entender integralmente el abandono es preciso mirarlo no como un acontecimiento expresado en un porcentaje que se asocia con una serie de factores objetivos (características del establecimiento que se frecuenta, condiciones sociales y familiares de vida, etc.) sino como un proceso o una trayectoria donde se pueden identificar tendencias, logros o fracasos parciales, síntomas que preanuncian un desenlace determinado: el éxito o el fracaso escolar. Las estrategias cualitativas permiten aprender cómo se construyen estos desenlaces. Un mejor conocimiento de las estrategias y de las trayectorias permitirá desplegar acciones preventivas y correctivas justamente en esos momentos o dimensiones de la experiencia escolar que son críticos y que en parte determinan las etapas posteriores de la trayectoria escolar.

En un principio, las políticas educativas llamadas "compensatorias" se basaban en un supuesto, en el siguiente supuesto: los pobres tienen carencias de diverso tipo que constituyen obstáculos para el aprendizaje. Para eliminarlos se requieren políticas que las compensen. Pero pronto se observó que el problema no es sólo de carencia (que efectivamente se resuelven con distribuciones de recursos) sino de diferencias. En este sentido, los grupos sociales subordinados no sólo tienen menos recursos, sino que poseen otros recursos culturales lingüísticos, etc. que por lo general no son valorizados por la institución escolar y que de este modo se constituyen en obstáculos del aprendizaje.

Las políticas educativas de los últimos años, tomando nota de esta necesidad de romper con el modelo hegemónico homogéneo típico del momento fundacional de los sistemas educativos modernos reconocen que es preciso encontrar soluciones pedagógicas diversas y adecuadas (en este sentido "racionales", es decir, adecuadas al fin que se persigue). Con este objetivo se han explorado diversas estrategias:

- a) diversificación de la oferta (multiplicación de modalidades, recorridos, secuencias y métodos pedagógicos, etc.);
- b) fortalecimiento de las iniciativas de las instituciones para adecuarse a las particularidades (aliento a proyectos institucionales, autonomía pedagógica de los agentes y las instituciones, etc.) y
- c) despliegue de políticas compensatorias para darle más a quienes más lo necesitan y que pretenden romper con los clásicos criterios "igualitaristas" (los mismos recursos para todos y en igual proporción) de asignación de recursos escolares y extraescolares.

Sin embargo, las políticas compensatorias realmente existentes merecen un examen crítico en la medida en que no logran romper con los círculos viciosos de la pobreza social y escolar.

Es probable que los ministerios de educación (así como los otros ministerios "sociales" y "asistenciales") constituyan la cara "progresista" de los estados latinoamericanos contemporáneos. Incluso en períodos de reforma económica, apertura al mercado internacional, desregulación, privatización, etc. con todas sus crueles secuelas sociales, los ministerios de educación y los de desarrollo social manifestaron una preocupación por paliar las consecuencias más dolorosas de la exclusión social. Los programas implementados siempre fueron mínimos frente al tamaño de la población afectada y a la gravedad de costo humano de las políticas económicas neoliberales. Sin embargo, es preciso reconocer que en muchas situaciones en el interior mismo del Estado se presentó una tensión más o menos notoria y radical (dependiendo de los momentos y las circunstancias nacionales) entre los ministros "sociales" y los ministros de economía y/o hacienda. Los propios intereses políticos de los ministros encargados de las políticas redistributivas favorecían la confrontación con quienes

«Las políticas compensatorias realmente existentes merecen un examen crítico en la medida en que no logran romper con los círculos viciosos de la pobreza social y escolar.»



"Sin escuela no se puede construir una sociedad más justa e integrada", señaló Tenti Fanfani

protagonizaban las políticas de ajuste del gasto público y achicamiento del Estado (y sus políticas).

En mayor o menor medidas, casi todos los ministerios de educación lograron desarrollar políticas educativas llamadas compensatorias usando para ello un mix de recursos nacionales y de préstamos internacionales.

Desde México a la Argentina estos programas adquirieron diversas denominaciones y persiguieron diversos objetivos con suerte muy dispar. Podemos

proponer una tipología elemental de todas estas acciones utilizando dos criterios básicos:

- a) por un lado los beneficiarios de las políticas (los alumnos y sus familias) o bien los factores de la oferta (los establecimientos escolares y sus agentes);
- b) por el otro el tipo de objetivo que se perseguía: dotar recursos materiales o financieros (becas, comedor escolar, transporte escolar, equipamiento didáctico en los establecimientos, incentivos para los maestros que trabajan en poblaciones con dificultades sociales, mejoramiento edilicio de las escuelas, etc.) o bien el desarrollo de capacidades, competencias o valores y actitudes en los sujetos (capacidad de gestión de las familias, formación de docentes, competencias de gestión de los directores, etc.).

En algunos casos, los programas compensatorios tendieron a actuar conjuntamente sobre los factores de la oferta y la demanda, a desarrollar competencias y a redistribuir recursos en territorios específicos, por ejemplo el programa ZAP (zonas de acción prioritaria, de la ciudad de Buenos Aires); pero en la mayoría de los casos, los programas son nacionales y se distinguen por el objetivo y la población a la que se dirigen. Este paralelismo de programas muchas veces está en el origen de superposiciones, ausencia de articulaciones y otras irracionalidades relacionadas con la fragmentación y la sectorialización.

Con estos dos criterios puede construirse una tipología que permite clasificar a las múltiples intervenciones desarrolladas durante éste período.

Demás está decir que es más fácil evaluar el alcance de las distribuciones de recursos (por ejemplo la cobertura de las becas, los edificios construidos o refaccionados, la cobertura de los comedores escolares, etc.) que el desarrollo efectivo de las competencias o valores.

Estos cambios en la subjetividad de los actores sociales son más difíciles de medir. Más difícil aún es evaluar el impacto de estos programas en el rendimiento escolar de los niños y adolescentes que frecuentan las escuelas. Sin embargo todo parece indicar que los programas compensatorios tuvieron un éxito relativo en términos de hacer más atractiva la escuela y aumentar la cobertura escolar, en especial en el nivel inicial y en el nivel medio tanto rural como urbano. Sin embargo, en el caso de la Argentina los últimos años muestran un deterioro de la capacidad de retención de los adolescentes en el sistema escolar como consecuencia del deterioro de la calidad de la oferta y de las dificultades crecientes de las familias más excluidas para sostener la escolaridad de sus hijos.

Por lo general ninguno de estos programas tiene una cobertura universal. Por otra parte, cada uno de ellos tiene su propia definición de la población beneficiaria. Por lo tanto esta clasificación resulta útil para ordenar la diversidad de programas que pueden estar presentes en cada una de las instituciones escolares. Es probable que, dada la gran cantidad de instituciones de enseñanza media en el país (aproximadamente 18.000) se presenten distintas combinaciones de intervenciones que configuran situaciones extremadamente diversificadas.

Los programas educativos con su etapa de instalación, implementación e institucionalización que adquieren un determinado desarrollo según el "terreno institucional" donde se aplican. En otras palabras, cada programa contiene implícita o explícitamente una serie de condiciones sociales cuya presencia no está garantizada de la misma manera en todas las instituciones educativas. Esto es tanto más cierto en un contexto de extrema diversidad (territorial, cultural, institucional), desigualdad de recursos y complejidad en el interior de la vasta red de instituciones donde se ofrece educación media en la Argentina. Por lo tanto, el éxito o el fracaso de las políticas y programas nacionales (y otros) no obedece únicamente a su

«Cada programa contiene implícita o explícitamente una serie de condiciones sociales cuya presencia no está garantizada de la misma manera en todas las instituciones educativas.»

lógica y cohesión interna, sino también a sus condiciones institucionales de aplicación. De allí la importancia de estudiar los programas como un proceso dinámico que se va haciendo a medida que se va desarrollando en el terreno más o menos fértil de las instituciones. Esta cualidad relacional y dinámica de los programas explica que en muchos casos los resultados que se obtienen son extremadamente diversos y que incluso en ciertos casos se registren consecuencias no intencionales y no deseables, es decir, completamente opuestas en relación con los objetivos que formalmente se persiguen.

Por último es preciso tener en cuenta que cada programa del Ministerio de Educación que en su génesis y gestión tiene una considerable autonomía relativa, cuando se instala en los colegios necesariamente interactúan con otros programas análogos o asociados y corren el riesgo de perder la identidad y autonomía que tenían en las instancias más jerárquicas del sistema educativo.

Por estas y otras razones corresponde mirar a los programas en su funcionamiento ya que es muy probable que los mismos adquieran carices, matices y realidades diversas que no fueron previstas por quienes los concibieron y por quienes los gestionan.

«Además de las evaluaciones que suelen hacer de cada uno de los programas es interesante estudiar su dinámica, configuración, interacción y recreación a nivel local e institucional.»

Por eso además de las evaluaciones que suelen hacer de cada uno de los programas es interesante estudiar su dinámica, configuración, interacción y recreación a nivel local e institucional. Para hacerlo es conveniente utilizar metodologías cualitativas que permitan

reconstruir casos, situaciones, dinámicas, estrategias y situaciones a partir de los testimonios y experiencias de directores de establecimiento, equipo de dirección, personal docente y otros agentes institucionales.

Para terminar digamos que en el modelo tradicional de política educativa que todavía predomina en muchos países de América Latina, la escuela es una especie de "blanco" o "campo de aterrizaje" de muchas políticas y programas diseñados desde afuera y desde "arriba" (como suelen decir los actores institucionales o territoriales los programas, al igual que las directivas, "bajan" a la escuela). Pero las escuelas no deben ser consideradas únicamente como campo de aterrizaje o como "blanco" de las políticas, sino como espacios donde

se desarrollan procesos de negociación, articulación, diseño y producción de prácticas donde los programas "que vienen del exterior" adquieren significaciones insospechadas, novedosas y diversas que es preciso conocer mejor.

Más allá de los impactos de estos programas tanto en términos de mejoramiento de la calidad de la oferta como de la probabilidad de escolarización y/o aprendizaje efectivo de los alumnos de los grupos sociales más desfavorecidos, lo cierto es que todos ellos, pese a sus intenciones explícitas (reducir disparidades, mejorar las oportunidades de aprendizaje de los más pobres, compensar diferencias en la calidad de la oferta, etc.) tienen potencialmente algunos efectos perversos que la investigación permite clasificar de la siguiente manera:

a) Efectos estigmatizantes del etiquetamiento.

Muchas veces la focalización sobre los más desfavorecidos tiende a la conformación de separaciones y jerarquizaciones institucionales. Las escuelas beneficiarias de determinados programas asistenciales se convierten en escuelas para pobres. De hecho ya lo eran antes, pero la llegada de los programas formaliza esta tipificación. En algunos casos, como por ejemplo en la Ciudad de Córdoba, se desplegaron programas compensatorios denominados de "escuelas marginales". De este modo, las escuelas beneficiarias eran llamadas "escuelas marginales". Si ya existía una segmentación social en estos establecimientos (era una condición para ingresar al programa), su inclusión en el mismo tendía a reforzar el carácter homogéneamente clasista de su composición social.

Junto con este efecto de segregación como efecto de oficialización de una denominación o categoría administrativa tienden a reforzarse los prejuicios y expectativas negativas por parte de todos los actores escolares (desde los alumnos hasta las familias, pasando por los docentes y directivos de las instituciones). Estos prejuicios pueden adoptar la forma de la ideología de la inteligencia y los dones naturales y puede reforzar el peor de los usos del término "educabilidad". Muchos tienden a creer que los chicos de las clases más subordinadas y excluidas no están en condiciones de aprender lo mismo que los "chicos normales", que van a la escuela para comer, etc.

«Las escuelas beneficiarias de determinados programas asistenciales se convierten en escuelas para pobres.»

b) La condescendencia pedagógica

Estos prejuicios pueden favorecer el desarrollo de actitudes de condescendencia pedagógica. El hecho efectivo de que el comedor escolar y la beca funcionan como poderosos incentivos de la escolarización y una gran parte del tiempo escolar, los maestros pueden verse objetivamente inclinados a adecuar los objetivos y estrategias de enseñanza aprendizaje "a la medida de las posibilidades" reales que les ofrece la situación. En consecuencia, tanto el programa como los sistemas de evaluación tienden a redimensionarse y a volverse menos ambicioso. "A estos niños no se les puede exigir lo mismo que a los de clase media o media alta" y por lo tanto para ellos vale

«La tentación de tomar a la escuela como un ámbito privilegiado de ejecución de políticas para la infancia y la adolescencia tiende a recargarla de funciones y actividades.»

un programa especial, la promoción automática, etc. Caso contrario nos arriesgamos a estimular el abandono de la carrera escolar, por lo tanto es mejor una pedagogía condescendiente que retiene y no un programa ambicioso que expulsa.

Esta tensión la viven cotidianamente miles de maestros latinoamericanos y es preciso decir que no existe una solución inmediata a la vista. De no encontrarse una salida satisfactoria para la misma lo más probable será optar entre la lisa y llana exclusión de la escuela y la no menos grave exclusión del conocimiento.

c) La escuela sobrecargada (y subdotada)

Por último, la tentación de tomar a la escuela como ámbito privilegiado de ejecución de políticas para la infancia y la adolescencia tiende a recargarla de funciones y actividades. La barca de la escuela está cada vez más recargada de objetivos. La sociedad espera que la escuela no solo eduque, sino también que alimente, que sane, que prevenga adicciones, que forme ciudadanos, que contenga, etc. etc. ¿Pero cómo hacerlo todo en el mismo tiempo (cuatro horas por día), en el mismo marco institucional y con los mismos recursos humanos?

La asignación de nuevas funciones a esta vieja institución no se hace sin poner en peligro su propia identidad y sentido. La misma profesionalidad de los docentes se ve profundamente afectada por estas circunstancias que en un inicio parecían ser temporarias y de emergencia, pero que el paso del tiempo indica que han venido para quedarse al menos hasta el me-

diano plazo. ¿Cómo responder a estas expectativas sociales tan ambiciosas? Para resolver estos nuevos desafíos es preciso que las sociedades elijan entre dos grandes alternativas estratégicas:

- a) o bien la escuela conserva su vocación original como agencia especializada en la transmisión del capital cultural de la sociedad (función pedagógica);
- b) o la escuela se convierte en una agencia para el desarrollo integral de la infancia.

Ambas estrategias tienen consecuencias políticas específicas. En el primer caso habrá que buscar la forma óptima de articulación entre diversas políticas y agencias especializadas en la provisión de aquellos servicios y recursos básicos que definen las condiciones sociales del aprendizaje. Aquí es necesario diseñar estrategias que combinen la diferenciación funcional e institucional con la articulación y la integración lo más armónica posible de intervenciones. Este es un dilema específico de ingeniería institucional que si bien no es fácil tampoco es imposible de resolver.

En el segundo caso (la escuela agencia del desarrollo integral de la infancia) es preciso diseñar otra institución. Esta debería tener dos objetivos profundamente interrelacionados: por un lado tiene que hacerse cargo de garantizar ciertas condiciones sociales básicas del aprendizaje. Entre ellas pueden citarse la de alimentación, contención afectiva, preservación y desarrollo de la salud física, de la sociabilidad, etc. Por el otro debe transmitir conocimiento socialmente relevante. Para cumplir con esta tarea múltiple se requieren otros diseños institucionales, otro espacio físico (por ejemplo, con campos deportivos, espacios de expresión estética, desarrollo de competencias prácticas y laborales, etc.), otros recursos tecnológicos y un conjunto complejo de recursos humanos especializados (es decir, no solo docentes, sino psicólogos, médicos, antropólogos, expertos en gestión, resolución de conflictos, etc.).

Sin la escuela no se puede construir una sociedad más justa e integrada. Esta proposición es cada vez más verosímil en las condiciones actuales del desarrollo social. En efecto, es



Autoridades de la UCC y de la revista Diálogos Pedagógicos acompañaron al Mgter. en su disertación

para todos una evidencia que la riqueza de las sociedades y el bienestar de las personas depende cada vez más de la calidad y cantidad de conocimientos que ha logrado incorporar y desarrollar. El conocimiento es un capital cada vez más estratégico para producir y reproducir la riqueza. Pero si es un capital, ¿por qué extraña razón éste tendría una distribución más igualitaria que las otras especies de capital (por ejemplo la tierra, los activos, el dinero, etc.)? Algunos creen que el conocimiento es un recurso que está igualmente disponible para todos. Esto es una ilusión. Es cierto que los medios masivos de comunicación e información, el desarrollo de Internet, por ejemplo, pone al alcance de la mano productos culturales (obras de arte, textos, fórmulas, información, etc.) que cuando sólo una existencia material (libros, aparatos, cuadros, etc.) estaban concentrados en determinados lugares físicos y lejos del alcance de las mayorías. Hoy pareciera ser que todo el saber acumulado por las disciplinas está disponible para quien puede pagar el costo de unas horas de internet. Pero no es lo mismo tener un libro en la biblioteca que transformar el saber en el libro en un saber incorporado y transformado en competencia, es decir, en saber hacer. La incorporación de saber, el desarrollo del conocimiento en las personas es una tarea muy compleja y que requiere de una combinación de elementos y recursos que tienen un costo y no están disponibles para todos. El primer aprendizaje, el aprendizaje estratégico que le permite a los sujetos aprender toda la vida necesita del auxilio de una institución especializada: la escuela. Por eso, para mejorar la distribución de esa riqueza estratégica que es el conocimiento la escuela es necesaria.

«Para mejorar la distribución de esa riqueza estratégica que es el conocimiento la escuela es necesaria.»

Si el aprendizaje es el resultado de un proceso donde participa el aprendiz además de las condiciones escolares es preciso contar con determinadas condiciones sociales que la escuela no está

en condiciones de garantizar. Si se quiere construir una sociedad más igualitaria y más justa no basta contar con una política educativa adecuada, sino que es preciso articular políticas económicas y sociales que garanticen la provisión destinadas a garantizar mínimos de bienestar, la satisfacción de necesidades básicas que constituyen el cimiento de la ciudadanía y la realización práctica de los derechos sociales instituidos en todas las constituciones republicanas de los Estados latinoamericanos.

Las interdependencias que existen entre el desarrollo educativo, el desarrollo social y el desarrollo económico de nuestras sociedades nos obligan a replantear la visión clásica de las políticas públicas. La política educativa no alcanza los objetivos que normalmente se propone sin una adecuada articulación con las políticas económicas (productivas y distributivas) y sociales (resdistributivas). A su vez, las políticas económicas orientadas al crecimiento y a la inserción exitosa de nuestras sociedades en el mercado internacional requieren de fuertes inversiones en el campo de la producción y distribución social del conocimiento científico y tecnológico. El desarrollo económico no es posible sin desarrollo educativo y éste no es posible sin generación de riqueza y sin una distribución equitativa de la misma.

«La política educativa no alcanza los objetivos que normalmente se propone sin una adecuada articulación con las políticas económicas y sociales.»

Si la escuela sola no puede es inútil formular y ejecutar reformas educativas aisladas o desarticuladas de las políticas económicas y sociales. La mejor intencionada de las reformas educativas fracasará ante los límites que pone la exclusión social a cualquier intento de democratizar el ingreso y el aprendizaje en las instituciones escolares. Sólo una estrategia integral de desarrollo (¿por qué no volver a la idea de plan estratégico de desarrollo integral con las necesarias adecuaciones a los tiempos actuales?) puede favorecer el desarrollo de una sociedad más rica, más igualitaria y también más libre.

Sin una intervención pública integral, en un marco institucional democrático, seguirá reproduciéndose el ciclo del voluntarismo educativo seguido de la decepción y el retorno del pesimismo pedagógico estéril y paralizante. Por eso nunca es suficiente insistir con colocar el tema del conocimiento no sólo en el centro de las políticas sociales, sino en el centro mismo de cualquier estrategia exitosa y realista de desarrollo económico nacional. Las visiones parciales y sectoriales de las políticas públicas sólo producen las reiteradas demandas de articulación y coordinación difíciles de realizar ex-post.

La exclusión de la cultura no es como la exclusión de bienes materiales. El que no tiene que comer, que padece la dolorosa experiencia del hambre tiene conciencia y sabe muy bien qué es lo que necesita y dónde ir a buscarlo (si es preciso por la fuerza y asaltando supermercados).

El hambre (necesidad material por excelencia) es una de los cinco miedos de los habitantes del año 1000... y del año 2000. En cierto modo no hay necesidad más "sentida". Sin embargo no existe un "hambre automática de saber". El uso de esta expresión es más bien retórico. En las sociedades latinoamericanas actuales, pese a las carencias y desigualdades de conocimiento y de aprendizaje, no existe una "demanda" fuerte y socialmente organizada de matemáticas o lenguaje (menos aún física o química). Conocemos y hemos conocido en el pasado movimientos sociales a nivel internacional y también local que demandaban escolaridad, es decir, que pedían al Estado la fundación de escuelas o la ampliación de "bancos" (escolares). Pero no es lo mismo la demanda de escolaridad que la demanda de conocimiento. Es más, nuestras sociedades han sido mucho más eficientes para extender la escolarización que para desarrollar conocimientos socialmente valiosos en todas las personas. Vale la pena recordar que es más fácil construir escuelas en todo el territorio nacional que desarrollar el aprendizaje en las personas. Lo primero requiere voluntad política y recursos. Lo segundo ni siquiera sabemos muy bien como hacerlo y además requiere de otros recursos (humanos, institucionales, pedagógicos, etc.) más complejos que es preciso desarrollar y no simplemente "invertir". Además estos recursos también cuestan. Volviendo a nuestro argumento, existe una demanda cierta de escolarización, pero no hay un movimiento social para poner determinados conocimientos al alcance de todos. En éste sentido no existe propiamente hablando una demanda generalizada de conocimiento o bien existe de un modo muy desigual. En realidad estamos en presencia de una paradoja, los que más capital cultural tienen son los

«Existe una demanda cierta de escolarización, pero no hay un movimiento social para poner determinados conocimientos al alcance de todos.»

que más demandan y exigen. En el extremo, los más desposeídos de cultura son quienes están en peores condiciones de demandarla. Y esto también refuerza el círculo vicioso de las desigualdades.

Creer que se puede romper este círculo sólo con una política educativa "centrada en la demanda" (política que supone que esta demanda existe y es un "dato" y que sólo hay que proveerle información para que se movilizce) es una ilusión. Sólo una voluntad colectiva para construir una sociedad más justa puede sostener políticas sostenidas de igualdad. En este sentido la escuela pública es uno de los últimos resabios del Estado Benefactor. Su presencia masiva en el territorio, la convier-

te en una poderosa herramienta de política pública y como tal es un bastión de los valores colectivos que es preciso no sólo defender, sino incluso fortalecer y expandir. Más que subordinar la oferta a una demanda (inexistente o defectuosa) es preciso partir de la política. En este sentido hay que redefinir el sentido mismo de la obligatoriedad escolar que usaron nuestros padres fundadores (que eran liberales, pero de ninguna manera partidarios del espontaneísmo ingenuo). Lo que debería ser "socialmente obligatorio" sería el conocimiento y no la escolarización. Y hoy nuestras sociedades pueden definir en forma democrática cuál es el contenido de esos conocimientos fundamentales que es preciso desarrollar en las nuevas generaciones para garantizar su inserción en la sociedad.

Una política educativa inspirada en la construcción de una sociedad justa no excluye una serie de intervenciones específicamente orientadas a generar y orientar la demanda de capital cultural. Si no se lo hace en forma consciente y pública, la demanda cultural termina siendo una consecuencia (intencional o no intencional) de los aparatos de producción y difusión de cultura de masas, los cuales, por razones estructurales están lejos de tener como objetivo prioritario la distribución equitativa del capital cultural acumulado por la humanidad.

Muchas gracias