

**ESTRATEGIAS SISTÉMICAS
DE ATENCIÓN A LA DESERCIÓN,
LA REPITENCIA Y LA SOBREEDAD
EN ESCUELAS DE
CONTEXTOS DESFAVORECIDOS**

**UN BALANCE
DE LOS AÑOS '90
EN LA ARGENTINA**



OEA



MECT

**ESTRATEGIAS SISTÉMICAS
DE ATENCIÓN A LA DESERCIÓN,
LA REPITENCIA Y LA SOBREEDAD
EN ESCUELAS DE
CONTEXTOS DESFAVORECIDOS**

**UN BALANCE
DE LOS AÑOS '90
EN LA ARGENTINA**

Buenos Aires, Argentina, 2002

El Proyecto Multilateral “Estrategias de atención a la deserción, la repitencia y la sobriedad en escuelas de contextos desfavorecidos”, coordinado por Argentina durante los años 2001 y 2002, se ejecutó con recursos financieros aportados por el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la Organización de los Estados Americanos.

El presente documento estuvo a cargo del IIPE-UNESCO Buenos Aires, y fue redactado por el Lic. Néstor López. La Lic. Nora Gluz efectuó la búsqueda y sistematización de toda la información sobre la cual está elaborado el estudio del caso argentino, y tuvo a cargo la redacción del segundo capítulo de la primera parte. Colaboró además en la etapa de búsqueda de información y revisión bibliográfica la Lic. Magda Pepén.

Las opiniones expresadas en esta publicación no son necesariamente las opiniones de la OEA, de sus órganos o de sus funcionarios.

Índice

Prólogo, por Marta Blanco	7
PRIMERA PARTE: UN BALANCE DE LOS AÑOS '90 EN LA ARGENTINA	
Introducción	13
1.- Alcances y características de la repitencia, la sobreedad y el abandono en la Argentina	15
1.1.- Breve caracterización del sistema educativo nacional	15
1.2.- Situación actual y tendencias	17
2.- Factores asociados a la repitencia, la sobreedad y el abandono	27
2.1.- Presentación del marco analítico	27
2.2.- Las investigaciones sobre el fracaso escolar en sectores desfavorecidos en Argentina	28
3.- Políticas y acciones compensatorias en el país orientadas a prevenir la repitencia y el abandono	49
3.1.- Los programas compensatorios	51
3.2.- Otras acciones orientadas a reducir la repitencia y el abandono fuera del sistema educativo	61
4.- Conclusiones	65
Bibliografía	69
Anexo 1: Breve caracterización del sistema educativo argentino	71
Anexo 2: Programas analizados y documentación consultada	79

**SEGUNDA PARTE:
CONCLUSIONES A LA LUZ DE LOS ESTUDIOS
EN SIETE PAISES DE AMERICA LATINA**

Introducción	83
1.- El contexto	85
2.- Los avances en relación a la repitencia, la sobreedad y la deserción	87
3.- Acciones y recomendaciones	89
3.1.- Los estudios y diagnósticos	89
3.2.- las políticas	90
4.- Desafíos hacia el futuro.	93

Prólogo

Los hitos temporales –el cambio de año, de década y de centuria– expresados en los rituales de pasaje y de esperanza para el ciclo que inicia, abren un espacio de reflexión en el cual lo realizado y aquello por realizar se conjugan íntimamente definiendo la circunstancia del presente.

Por ello, al inicio de la presente década el entonces Ministerio de Educación inicia la implementación del Proyecto Multilateral de OEA “Estrategias de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos”, coordinado por el Lic. Miguel Vallone, Director Nacional de Cooperación Internacional y que fue ejecutado durante el año 2001 y finalizó en junio de 2002.

El objetivo del proyecto fue elaborar y desarrollar propuestas concretas orientadas a disminuir la deserción, la repitencia y la sobreedad en sectores sociales vulnerables a partir del relevamiento y la sistematización de prácticas sociales y estrategias efectivas de trabajo institucional y pedagógico.

El Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE) UNESCO-Buenos Aires, asistió técnicamente al desarrollo de las actividades del Proyecto, que consistieron en:

- a) la elaboración de un documento base para orientar estudios en los siete países participantes: Argentina, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay,
- b) la realización de los estudios en cada país siguiendo los lineamientos del documento base. El IIPE elaboró el estudio de Argentina.
- c) y la organización de un Seminario Internacional, que se llevo a cabo en el mes de mayo en Buenos Aires, para posibilitar el debate y el intercambio de los resultados de los trabajos entre los investigadores, técnicos, autoridades y referentes provinciales del área de políticas compensatorias de Argentina.

Los especialistas de los siete países presentaron una síntesis de las investigaciones que realizaron en sus respectivos sistemas educativos. Estos estudios muestran los alcances y características de los problemas de la deserción, la repitencia y la sobreedad en el contexto de cada país, los factores exógenos y endógenos asociados a estos fenómenos, y las políticas, programas y estrategias puestas en práctica para atender a estas necesidades. El ámbito del

seminario permitió que se generara un espacio adecuado para intercambiar experiencias y propuestas.

Luego del encuentro, el Instituto Internacional de Planificación de la Educación (IIPE) elaboró un documento final de integración de las principales conclusiones y recomendaciones que surgen de los trabajos realizados.

En esta publicación se incluye el estudio de los programas compensatorios en Argentina y el documento final de integración de los estudios realizados en los seis países restantes.

El propósito de esta publicación es poder colaborar a un replanteo innovador de las políticas y los programas de equidad, ayudar a mejorar las prácticas pedagógicas e institucionales dirigidas a los sectores más desfavorecidos y alentar nuevos proyectos e investigaciones en un área de interés educativo prioritario para la región y para nuestro país.

Poner este trabajo a disposición de los diversos actores del sistema educativo es aportar un elemento particular al análisis de una década peculiar en la Política Educativa Argentina, signada por las transformaciones en todos los órdenes del sistema y de la escuela. A partir de la Ley Federal de Educación una nueva estructura extendió a diez los años de escolarización obligatoria e incluyó en las aulas a sectores sociales que tradicionalmente egresaban más temprano.

Esta publicación no reviste de ningún modo el carácter de una evaluación final y exhaustiva de lo acontecido durante los noventa, porque ello requeriría de una sistematización de todas las acciones realizadas en las diversas áreas del sistema educativo con la participación de los múltiples actores que han colaborado desde distintos roles y lugares.

En este período se dirigió una nueva mirada sobre el sistema educativo que permitió visualizar a aquellos sujetos que requerían por parte del Estado de políticas compensatorias, como estrategia para superar la inequidad entre regiones y sectores sociales.

Sin bien en la década de los años noventa no se logró resolver totalmente el problema del fracaso escolar se desarrollaron un mayor número de acciones y recursos en el abordaje de la problemática.

La publicación que presentamos hace explícito el diálogo y la comparación con otros países latinoamericanos, destaca la centralidad que la problemática ha adquirido y la muestra en su complejidad, lo que hace vano cualquier intento reduccionista de solución.

Como actores involucrados en el diseño de las políticas educativas para una nueva década nos corresponde aprovechar reflexivamente el bagaje de ideas que contiene este trabajo y hacernos cargo de la búsqueda de las soluciones que todavía no se han encontrado.

Lic. Marta Blanco

Subsecretaria de Equidad y Calidad

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

PRIMERA PARTE

**UN BALANCE DE LOS AÑOS '90
EN LA ARGENTINA**

Introducción

La década de los años '90 significó para la Argentina un período de grandes transformaciones. Tras quince años de crisis económica y fuertes procesos inflacionarios, se inicia con la instauración de un nuevo modelo de desarrollo económico, basado en una mayor apertura e integración a los mercados mundiales. Desde el punto de vista social, el nuevo escenario de crecimiento y estabilidad que resultó de este cambio de rumbo de nuestra economía tuvo, en los primeros años, efectos positivos. Se redujo la pobreza a partir de la recuperación del poder de compra de los salarios, y se inició un proceso de recomposición del mercado de trabajo, lo cual implicó mejoras en la calidad de vida de la población. Sin embargo, ya a mediados de los años 90 se comenzaron a ver señales del proceso de deterioro social que se iniciaba, que se agudizaron a partir de la recesión que de fines de la década, y tuvieron su máxima expresión en la crisis política y social que estalla en el año 2001. En consecuencia, se inicia este nuevo siglo en un contexto signado por más de la mitad de la población viviendo en condiciones de pobreza, una cuarta parte de la población económicamente activa desocupada, una fuerte inestabilidad de los sectores medios, amplios sectores excluidos económica y socialmente, y un gran deterioro político institucional.

Es importante señalar que aún en un contexto adverso como lo fue la década pasada, el sistema educativo mostró una gran capacidad de expansión, logrando metas muy significativas. Cabe destacar que, entre otros aspectos, durante ese período se consolidó la plena escolarización de los niños en el nivel básico, y hubo una fuerte ampliación de la cobertura en los niveles inicial y medio. Al mismo tiempo, esta expansión de la matrícula se tradujo en una reducción de las disparidades en el acceso a la educación media, como consecuencia de que los nuevos alumnos provienen fundamentalmente de sectores empobrecidos. Hoy el sistema educativo se encuentra frente a un doble desafío. Por un lado, continuar este proceso de expansión de su matrícula y retención de sus alumnos, con el fin de lograr la meta de una plena escolarización de los niños y adolescentes del país. Por el otro, poder dar respuesta a las crecientes demandas que emergen de un escenario social cada vez más complejo.

El contexto social actual ejerce una fuerte presión sobre el sistema educativo. Lo hace al demandarle una mayor capacidad de proveer a los jóvenes de recursos que les permitan una mejor inserción social y un pleno ejercicio de sus derechos. Pero también lo hace al corroer las condiciones mínimas necesarias para que el proceso educativo tenga lugar, amenazando así los logros de las pasadas décadas. El problema de la repitencia y la deserción adquiere, en este marco, especial relevancia. En primer lugar, porque afecta especialmente a los sectores más postergados de la sociedad, pro-

fundizando así las desigualdades, y haciendo obstáculo al desafío de la equidad. En segundo lugar, porque su abordaje enfrenta dificultades que son cada vez mayores. Entre los jóvenes que aún no están escolarizados quedan aquellos que provienen de los sectores sociales más marginados, de pobreza extrema y exclusión, y el desafío de integrarlos requiere de un diagnóstico más preciso, y de herramientas de acción más complejas.

En el marco de esta preocupación se inscribe este trabajo, cuyo objetivo es conocer a qué factores aparecen asociados los fenómenos de repitencia y deserción en la Argentina, y de qué modo es abordado este problema, a través de los diferentes programas e intervenciones que se realizan. Para dar respuesta a estos interrogantes se recurre a una revisión de estudios e investigaciones realizados en los últimos diez años en que se analiza el problema de la repitencia y el abandono, así como de programas y políticas orientadas a fortalecer la captación y retención en los sectores populares, implementadas por organizaciones estatales y no estatales.

El informe está estructurado en cuatro capítulos. En el primero, tras una presentación de las principales características del sistema educativo de la Argentina y sus transformaciones durante la década de los años '90, se presenta un conjunto de datos que dan cuenta de los alcances del problema de la deserción, la repitencia y la sobreedad en la actualidad, y de las tendencias durante la última década. En el segundo capítulo se desarrolla brevemente el esquema conceptual desde el cual se analizan los estudios y programas realizados durante la década de los años '90, y se presenta una revisión de las principales investigaciones llevadas a cabo en el país. En el tercero se hace una descripción de los principales lineamientos que aparecen en un conjunto de programas compensatorios nacionales, y provinciales. El trabajo finaliza con breves conclusiones generales.

1.- Alcances y características de la repitencia, la sobreedad y el abandono en la Argentina

1.1.- Breve caracterización del sistema educativo nacional¹

El sistema educativo de la Argentina, tal como está estructurado en la actualidad, no tiene aún diez años de antigüedad. La reforma educativa que le dio su fisonomía actual se inicia formalmente con la sanción de la Ley N° 24.195, llamada Ley Federal de Educación, en el mes de abril del año 1993. Este instrumento legal reemplazó a la ley 1420, del año 1884, que estructuró el primer desarrollo del sistema educativo formal del país. Si bien la discusión acerca de la conveniencia de renovar el marco normativo de la educación nacional ya había comenzado hacía mucho tiempo, la restauración democrática de 1983 brindó un marco propicio para satisfacer esta necesidad. Al respecto, es preciso recordar que durante el gobierno del presidente Raúl Alfonsín, en la segunda mitad de los años ochenta, se llevó a ca-

bo el Congreso Pedagógico Nacional. Este evento permitió que diversos actores sociales discutieran las dimensiones más relevantes del sistema educativo y se pusiera de manifiesto la existencia de un fuerte consenso acerca de la necesidad de sancionar una nueva ley general para ordenar el desarrollo de la educación básica.

Posteriormente, durante el primer gobierno del Dr. Carlos Saúl Menem, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al Congreso Nacional. A partir de ese momento tuvo lugar un prolongado debate en ambas Cámaras del Parlamento, donde circularon varias propuestas, que culminó con la aprobación por mayoría de la Ley n° 24.195. En dicho debate, los temas más controversiales fueron los referidos a la responsabilidad del Estado, de las familias y de la sociedad civil en materia de educación, la estructura de niveles del sistema, los años de obligatoriedad y el financiamiento de la educación.

A partir de la sanción de la ley, quedaron configurados los principales ejes de la reforma educativa argentina, que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a) **Reforma de la estructura de niveles del sistema educativo y extensión de la obligatoriedad.** La nueva legislación

La nueva estructura del Sistema Educativo Argentino y su relación con el anterior

Edad	Estructura anterior		Estructura actual	
	Nivel	Año	Nivel / Ciclo	Año
3	Inicial	1°	Inicial	1°
4		2°		2°
5		3°		3°
6	Primario	1°	EGB	1°
7		2°		2°
8		3°		3°
9		4°		4°
10		5°		5°
11		6°		6°
12		7°		7°
13	Medio	1°	3°	8°
14		2°		9°
15		3°		1°
16		4°	Polimodal	2°
17		5°		3°

Nota: Los espacios grises corresponden a los ciclos obligatorios

¹ La información incorporada en esta sección fue tomada de "La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades", de Juan Carlos Tedesco y Emilio Tenti, documento elaborado en el marco del proyecto "Alcances y resultados de las reformas educativas en Argentina Chile y Uruguay" (Ministerios de educación de Argentina, Chile y Uruguay, Universidad de Stanford, BID). Para una descripción más en detalle de las características del sistema educativo y de la reforma implementada en la década de los años '90 ver el Anexo 1.

reemplazó el tradicional esquema institucional de la escuela primaria de siete años y la secundaria de cinco, por un ciclo de educación inicial de tres años (tres a cinco años de edad), otro de educación general básica de nueve años y el nivel polimodal de tres años. Al mismo tiempo extendió la obligatoriedad al tercer año del nivel inicial (5 años de edad) y al octavo y noveno año de la Educación General Básica.

b) **Renovación de los contenidos curriculares.** La redefinición del saber escolar se concretó a través de los nuevos Contenidos Básicos Comunes (CBC) para todos los niveles de la Educación General Básica y la Formación Docente, aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación. Los nuevos contenidos fueron el producto de un proceso de concertación, consultas e instancias de trabajo, que contó con la participación de expertos de diversos campos disciplinarios, docentes, equipos técnicos provinciales, investigadores y académicos. A partir de los CBC definidos a nivel nacional, cada provincia debe asumir la responsabilidad de elaborar sus propios diseños curriculares, los cuales podrán ser adaptados a las situaciones particulares que enfrenta cada una de las instituciones que prestan el servicio educativo.

c) **La institucionalización de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la Educación.** Este mecanismo está previsto por la ley y es una de las funciones que le corresponde al Ministerio de Educación de la Nación. El primer operativo nacional de evaluación de la calidad de la educación se llevó a cabo en 1994 y consistió en la aplicación de pruebas de lengua y matemáticas a los alumnos del 7º año del ex nivel primario. Actualmente se cuenta con información producida por estos operativos hasta el año 2000, y que da cuenta del rendimiento de los alumnos de los diferentes niveles educativos.

d) **Aumento de la Inversión en el sistema educativo.** La Ley Federal de Educación dispuso que “la inversión pública consolidada total en educación (base 1992 6.120.196.000 pesos), será duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20% anual a partir del presupuesto 1993”. Al mismo tiempo determinó

otro modo de calcular el incremento de la inversión al definir un “incremento del 50% en el porcentaje (base 1992: 4%) del producto bruto interno (...) destinado a educación”. Para garantizar la aplicación efectiva de estas disposiciones la Ley prevé la institución de un Pacto Federal Educativo, el cual se firmó en 1994, convirtiéndose posteriormente en la Ley 24.856 del Congreso Nacional. Este será el instrumento utilizado para definir responsabilidades y compromisos de financiamiento para la implementación de la reforma educativa entre el Estado nacional y las provincias.

e) **Las políticas compensatorias.** También desde 1993 y atendiendo a las nuevas características de la situación social en la década de los años noventa, el Ministerio de Educación de la Nación asumió la responsabilidad de formular e implementar políticas destinadas a compensar diferencias socio-económicas que se registraban tanto entre distintas regiones del país como al interior de cada una de ellas. Estas políticas, que constituyen una obligación del Estado según lo establece la ley 24.195, fueron englobadas en el denominado **Plan Social Educativo**, que, como se verá más adelante, comprendía un conjunto diferenciado de modalidades de intervención.

El sistema educativo de la Argentina tiene hoy una organización federal descentralizada. Ello implica una distribución de responsabilidades entre los distintos niveles jerárquicos de administración, tales como el Ministerio de Educación de la Nación, Los ministerios o secretarías de educación de cada una de las provincias argentinas y la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

La Ley Federal de Educación establece que el Ministerio de Educación de la Nación ejerce funciones normativas, evaluativas y de coordinación, a las que se agregan aquellas de asistencia técnica y financieras destinadas a la compensación de las desigualdades que afectan a las diversas regiones o sectores sociales. A las provincias y al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires les confiere las responsabilidades de planificar, organizar, administrar y supervisar los establecimientos educacionales.

1.2. Situación actual y tendencias

Históricamente el sistema educativo viene incorporando en forma continua a los niños y adolescentes a sus instituciones de un modo creciente. La década de los años '90 continúa esta tendencia, consolidando una captación universal de los niños en los niveles iniciales y básicos, y ampliando significativamente la matrícula de los adolescentes. Información proveniente de los censos de población, de las encuestas a hogares y de los sistemas de información del Ministerio de Educación permiten analizar en detalle este proceso de expansión. Primeramente nos concentraremos en el punto de partida, a partir de datos que nos permiten caracterizar la situación a comienzos de la década de los años '90. Luego presentaremos algunos indicadores relativos a las tendencias durante la década para terminar con una descripción de la situación en la actualidad, poniendo énfasis en las disparidades entre los diferentes sectores sociales.

El punto de partida.

El censo nacional de población y vivienda realizado en el año 1991 permite conocer los principales rasgos de la situación educativa a comienzos de la década. En principio, se puede ver que las tasas espe-

cíficas de escolarización por grupos de edad ya muestran una captación elevada de la población por parte del sistema. El 86% de los niños de 5 años de edad asistía a la escuela, aún cuando en ese entonces no era obligatoria la escolarización a esa edad. Este porcentaje ascendía al 98.5% entre los de 6 a 12 años, y llegaba al 72% entre los adolescentes de 13 a 17 años (Tabla 1).

No se verifican a comienzos de la década diferencias significativas por género. Sólo en el caso de los adolescentes, entre las mujeres la tasa de escolarización era un 3% mayor que entre los varones. Si se compara la situación de las áreas urbanas y las rurales, se percibe que estas últimas tenían niveles inferiores de cobertura. Sólo 2 de cada tres niños de 5 años de edad estaba escolarizado, y casi la mitad de los adolescentes de 13 a 17. La tasa neta de escolarización secundaria de las zonas urbanas duplicaba a la de las rurales (Tabla 2).

Las tasas de sobreedad que se desprenden del mismo censo muestran que uno de cada diez alumnos del nivel primario tenía más de 12 años, y que el 15% de los alumnos del nivel secundario superaba los 17 años. Los niveles de sobreedad en el nivel primario eran más elevadas en el ámbito rural que en el urbano, en tanto que las del nivel secundario no

Tabla 1: Tasas específicas de escolarización por edad y sexo, según urbano y rural. Argentina, 1991.

edad	Varones	Mujeres	Total
Total			
5	85.6	85.9	85.8
6 a 12	97.3	97.5	97.4
13 a 17	70.7	73.2	72.0
urbano			
5	89.5	89.6	89.5
6 a 12	98.0	98.1	98.1
13 a 17	74.9	76.6	75.8
Rural			
5	63.6	65.3	64.4
6 a 12	93.2	93.7	93.5
13 a 17	46.2	49.4	47.7

Fuente: Situación y evolución social. Síntesis N° 4, INDEC, 1998.

Tabla 2: Tasas netas de escolarización primaria y secundaria por sexo, según urbano o rural. Argentina, 1991.

	Varones	Mujeres	Total
Total			
Primaria	95.7	95.7	95.7
Secundaria	56.7	61.9	59.3
Urbana			
Primaria	96.3	96.3	96.3
Secundaria	62.1	66.2	64.2
Rural			
Primaria	92.1	92.4	92.2
Secundaria	25.0	31.6	28.1

Fuente: Situación y evolución social. Síntesis N° 4, INDEC, 1998.

mostraban diferencias significativas. Entre estas últimas, la diferencia se hacía más notoria por sexo, donde los varones tenían mayores niveles de sobreedad que las mujeres (Tabla 3).

En cuanto a la deserción, el gráfico 1 permite ver

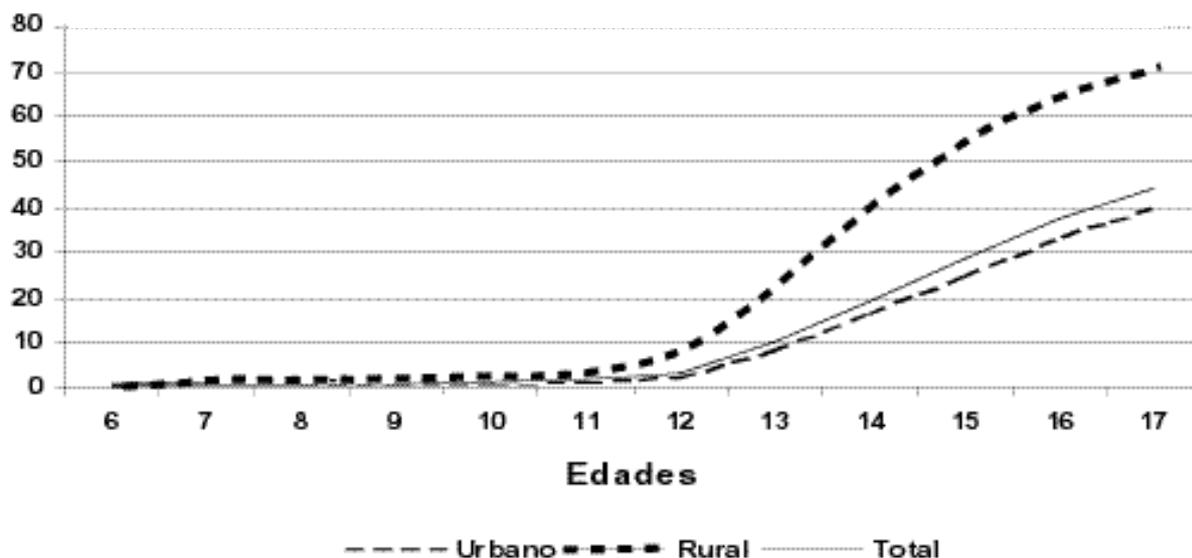
que, si bien había una breve pérdida de alumnos en las edades que corresponden a la educación primaria (6 a 12 años) el problema se agudizaba significativamente a partir de los 12 años, especialmente en los sectores rurales. Entre estos últimos, ya a los 15 años de edad la mitad había dejado la escuela.

Tabla 3: Tasas de extraedad en primaria y secundaria por sexo, según urbano o rural. Argentina, 1991.

	Varones	Mujeres	Total
Total			
Primaria	10.9	9.8	10.3
Secundaria	18.5	15.3	16.9
Urbana			
Primaria	10.2	9.5	9.8
Secundaria	18.5	15.4	16.9
Rural			
Primaria	14.6	11.6	13.2
Secundaria	17.8	13.9	15.8

Fuente: Situación y evolución social. Síntesis N° 4, INDEC, 1998.

Gráfico 1: Tasas de deserción por edades simples, Argentina, 1991.



La década de los años '90.

Si bien en el año 2001 se realizó un nuevo censo de población que permitiría comparar el cuadro anterior con la situación diez años después, los resultados del mismo aún no están disponibles. En consecuencia, a los efectos de estimar las tendencias durante la década se puede recurrir a las encuestas de hogares y a la información producida por los establecimientos educativos.

Un primer análisis de las tendencias durante los años '90 y la situación actual se realiza recurriendo a la Encuesta Permanente de Hogares, la cual sólo se aplica en áreas urbanas, por lo que no es posible conocer la evolución de la situación en los sectores rurales.

De los datos presentados en el punto anterior se desprende que la expansión de la educación media es el principal desafío con el que se iniciaba la década. La tabla 4 muestra la evolución de las tasas

netas de escolarización del nivel medio en todos los centros urbanos en que se realiza la encuesta.

En ella se puede percibir un fuerte aumento de la escolarización en este nivel en la casi todas de las ciudades, especialmente en los últimos tres años, al punto que sólo cuatro de ellas tienen niveles inferiores a 70%. Analizando más en detalle esta tabla se percibe que en 11 de los 28 aglomerados urbanos el incremento de las tasas netas de escolarización secundaria es superior a 10 puntos porcentuales entre 1990 y 2000, y sólo en tres ciudades se produce una reducción de dicha tasa en este período.

Otro indicador que da cuenta del proceso de expansión del sistema educativo durante la pasada década es la variación de la matrícula. La tabla 5 nos muestra la evolución acumulada del número de alumnos entre los años 1996 y 2000, por nivel. Allí se percibe que durante la segunda mitad de la década la matrícula en EGB 1 y 2 se expandió, para el

Tabla 4: Evolución de las tasas netas de escolarización secundaria

Aglomerados urbanos seleccionados, 1990 - 2000

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gran Buenos Aires	64.2	69.2	68.1	73.5	78.2	75.0	80.2
Gran La Plata	73.3	72.7	73.6	75.0	83.5	76.0	84.1
Bahía Blanca	64.7	66.3	69.0	68.6	81.3	sd	77.1
Gran Rosario	65.2	62.5	67.9	65.7	68.4	68.0	76.9
Santa Fé y Santo Tomé	sd	77.3	70.9	76.1	73.9	69.9	75.1
Parana	sd	71.3	75.3	78.9	76.8	66.4	71.8
Posadas	sd	sd	60.7	67.6	64.4	61.1	66.8
Gran Resistencia	sd	68.5	75.1	73.8	74.4	72.3	73.6
Comodoro Rivadavia	sd	74.2	76.3	78.0	83.3	74.8	78.8
Gran Mendoza	74.4	63.6	66.3	70.3	72.4	72.8	81.1
Corrientes	67.5	69.0	65.7	67.2	66.5	74.1	79.4
Gran Córdoba	71.0	sd	sd	73.9	75.6	75.0	81.8
Concordia	sd	52.2	57.6	56.6	57.8	54.6	63.8
Formosa	sd	sd	71.0	75.1	68.1	73.6	81.1
Neuquén	65.3	sd	73.2	74.1	78.1	75.9	84.1
Santiago del Estero y la Banda	sd	sd	66.0	69.1	64.2	69.7	73.8
San Salvador de Jujuy y Palpalá	72.4	80.0	78.8	85.3	79.8	81.8	85.0
Río Gallegos	76.0	84.0	79.7	81.3	86.2	64.6	65.0
Catamarca	74.1	70.5	74.8	76.5	74.3	67.9	73.7
Salta	76.2	81.3	83.5	84.6	78.8	77.0	85.7
La Rioja	sd	sd	66.9	67.5	68.0	59.0	62.1
San Luis y el Chorrillo	63.6	65.5	61.8	64.3	73.9	68.6	70.4
Gran San Juan	66.7	76.5	77.7	77.2	69.9	69.0	74.1
Gran San Miguel de Tucumán y Tafi Viejo	56.0	62.6	59.8	58.3	62.2	64.6	64.6
Santa Rosa y Toay	68.6	70.1	71.7	75.1	75.7	71.0	77.5
Ushuaia y Río Grande	sd	76.2	80.9	86.2	85.7	85.0	89.1
Mar del Plata	sd	67.9	71.1	76.5	65.4	73.4	83.5
Río Cuarto	sd	63.1	72.4	75.1	77.3	82.0	79.6

Fuente: IIPE-UNESCO en base a datos de EPH-INDEC.

conjunto del país, el 4.6%; para EGB 3 el 3.7%, y en el polimodal el crecimiento fue del 20%. Mientras que el crecimiento de los tres niveles de EGB tiene un ritmo no muy lejano al del crecimiento de la población, el Polimodal muestra una expansión que supera por lejos el crecimiento poblacional, lo cual responde sin dudas a un incremento significativo de la capacidad de retención del sistema educativo.

La provincias de La Rioja, San Luis y Santa Cruz se destacan por tener un incremento de la matrícula superior al 10% en los dos primeros ciclos de EGB, en tanto que en EGB 3 los mayores crecimientos de la matrícula se verifican en Formosa, La Rioja y Misiones, con valores que superan al 20%. Por último, las mayores expansiones de matrícula en el nivel Polimodal se verifican en Tierra del Fuego, Buenos Aires, Corrientes, San Luis y La Pampa. La Ciudad de Buenos Aires es la única que presenta

una reducción de su matrícula en todos los niveles, lo cual es coherente con la reducción de su población total, tal como se muestra en los resultados preliminares del Censo Nacional 2001.

A los efectos de profundizar en la dinámica del sistema educativo argentino durante la segunda mitad de la década de los años '90, en la **tabla 6** se presenta un conjunto de indicadores de proceso para el período 1996 - 1999, producidos a partir de los datos generados por el sistema educativo. En primer lugar se encuentra las tasas de promoción efectiva, es decir, la proporción de alumnos de un grado que, al año siguiente, se inscriben en el grado siguiente. Los datos dan cuenta en EGB 1 y 2 de una tendencia muy estable durante los cuatro años, en valores cercanos al 92%. En EGB 3 se percibe una mejora en el nivel de promoción, pese a que se reduce en

Tabla 5: Variación de la matrícula entre los años 1996 y 2000, por nivel, según provincias.

	Variación total de matrícula 96 - 00 (%)		
	EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Total	4.6	3.7	20.4
Buenos Aires	3.7	1.5	39.4
Capital Federal	-3.7	-10.8	-7.6
Catamarca	6.3	18.1	19.5
Chaco	8.7	14.7	21.3
Chubut	2.4	3.6	19.9
Córdoba	7.4	1.3	3.0
Corrientes	5.9	15.0	35.3
Entre Ríos	4.7	12.5	10.9
Formosa	7.4	20.6	26.2
Jujuy	3.2	13.7	25.9
La Pampa	3.0	13.4	27.0
La Rioja	17.6	21.0	8.5
Mendoza	4.4	18.0	12.3
Misiones	6.6	20.6	9.4
Neuquén	5.1	5.1	12.2
Río Negro	2.4	11.0	13.1
Salta	8.5	4.9	13.9
San Juan	7.7	11.5	19.8
San Luis	13.0	12.1	27.4
Santa Cruz	10.7	6.6	20.3
Santa Fe	2.5	13.1	11.5
Santiago del Estero	4.6	0.6	6.8
Tierra del Fuego	9.2	6.6	49.3
Tucumán	4.6	4.4	-7.1

Fuente: IYPE / UNESCO, sobre datos del Sistema Federal de Indicadores Educativos del Ministerio de Educación de la Nación.

el último año, y finalmente en el nivel Polimodal hay un crecimiento muy leve. Un segundo indicador de proceso presentado es las tasas de repitencia, complementario al anterior. Allí se percibe, para el conjunto del país, una tendencia creciente en los dos primeros ciclos de EGB, hasta superar levemente el 6%, en tanto los indicadores mejoran en EGB 3 y polimodal. Por último, y coherente con los dos indicadores presentados, las tasas de abandono muestran una leve tendencia descendiente, que se agudiza más para el EGB 3. Hacia 1999 la tasa de abandono era del 2% en EGB 1 y 2, 9.2% en EGB 3 y 13,6% en polimodal.

Las tasas de sobreedad mostraron una tendencia creciente en todos los niveles, y hacia 1999 eran de 21.4% para los dos primeros ciclos de EGB, 33% para EGB 3 y 37.3% en Polimodal. Respecto a las tasas de egreso, los tres niveles mostraron un le-

ve ascenso, llevando a que hacia el final del período era de 88% en EGB 1 y 2, y 71.2% en EGB 3 y 60% en Polimodal. Finalmente, los indicadores que dan cuenta del promedio de años de permanencia de egresados y desertores tienen un comportamiento estable en todo el período.

En síntesis, la década muestra una expansión de su matrícula, que se traduce en un aumento de los niveles de escolarización centrado especialmente en los adolescentes. El aumento de las tasas netas de escolarización secundaria vienen asociadas a la expansión de la matrícula en el Polimodal, hecho que dan cuenta de una mayor capacidad de retención de los adolescentes en la escuela.

Tabla 6: Indicadores seleccionados de proceso. Argentina, 1996 a 1999.

Indicadores	Nivel	1996	1997	1998	1999
Tasa de promoción efectiva	EGB 1 y 2	91.6	92.3	92.1	91.8
	EGB 3	78.3	81.5	84.0	82.6
	POLIMODAL	79.2	81.0	81.3	81.4
Tasa de repitencia	EGB 1 y 2	5.8	5.6	6.0	6.3
	EGB 3	9.0	8.9	8.3	8.2
	POLIMODAL	5.7	5.6	5.4	4.9
Tasa de abandono interanual	EGB 1 y 2	2.6	2.1	1.9	2.0
	EGB 3	12.8	9.7	7.6	9.2
	POLIMODAL	15.1	13.4	13.4	13.6
Tasa de sobreedad	EGB 1 y 2	18.2	21.8	22.0	21.4
	EGB 3	27.5	36.4	35.1	33.0
	POLIMODAL	27.2	36.4	37.1	37.3
Tasa de egreso	EGB 1 y 2	84.2	87.0	88.3	87.9
	EGB 3	60.2	68.6	75.6	71.2
	POLIMODAL	57.2	61.0	61.2	60.7
Años de estudio promedio	EGB 1 y 2	5.5	5.6	5.6	5.6
	EGB 3	2.5	2.6	2.7	2.6
	POLIMODAL	2.2	2.3	2.3	2.3
Duración media de permanencia de los egresados	EGB 1 y 2	6.4	6.3	6.4	6.4
	EGB 3	3.3	3.3	3.3	3.3
	POLIMODAL	3.2	3.2	3.2	3.1
Duración media de permanencia de los desertores	EGB 1 y 2	4.2	4.0	3.9	4.0
	EGB 3	2.6	2.8	2.7	2.7
	POLIMODAL	2.3	2.4	2.4	2.3
Tasa de supervivencia en el último nivel	EGB 1 y 2	89.1	90.4	91.2	91.1
	EGB 3	80.6	88.6	88.4	84.3
	POLIMODAL	77.6	82.1	81.5	81.1

Fuente: "El Sistema Educativo Argentino 1996 - 1999". IDECE, Ministerio de Educación.

La situación actual: disparidades en el acceso a la educación.

A pesar de que la década de los años '90 puede mostrar avances significativos en términos de captación y retención de niñas, niños y adolescentes, aún persisten fuertes disparidades en el acceso y la permanencia en el sistema educativo. La tabla 7 presenta las tasas específicas de escolarización de la población de 3 a 17 años de edad, por edades simples, en el conjunto de los grandes aglomerados urbanos del país. En ella se puede apreciar que en el quintil más pobre a los 14 años de edad se produce una reducción significativa de los niveles de escolaridad, que se repite también a los 15 años. Así, a los 17 años de edad, uno de cada tres adolescentes de este estrato de ingresos está desescolarizado, en tanto que entre aquellos pertenecientes al quintil más alto está fuera de la escuela a esa edad sólo uno de cada veinte. La misma tabla muestra que en los niños en edad prees-

colar las tasas de escolarización también son muy diferentes según el estrato social de pertenencia. Para el caso de los niños de 3 años de edad, la probabilidad de estar escolarizado es tres veces mayor si pertenece al quintil más alto que en el más bajo.

La siguiente tabla, confirmando lo visto en la anterior, permite ver las diferencias en la escolarización de los adolescentes de 13 a 17 años según niveles de ingreso y regiones del país. Vemos que para el conjunto de ellos el 85% está escolarizado, tasas que varían desde 77% en el quintil 1 hasta 98% en el más alto. Desde el punto de vista regional, vemos que en las regiones del Noroeste y Cuyo la escolarización es menor al 82%, en tanto en la región patagónica es del 91.4%. Articulando ambos factores, el regional y el socioeconómico, lleva a que la probabilidad de dejar la escuela de un adolescente pobre de Cuyo sea casi 100 veces superior a la de uno de los sectores altos de la región pampeana.

Tabla 7: Tasas específicas de escolarización de la población de 3 a 17 años de edad, por edades simples y quintiles de ingresos familiares per cápita. Total aglomerados urbanos, 2000.

edad	Quintiles de ingresos familiares					Total
	1	2	3	4	5	
3	5.4	10.2	9.3	11.5	17.0	8.7
4	29.3	40.7	39.9	40.7	31.6	35.1
5	89.1	94.0	95.6	95.6	95.8	92.3
6	97.3	100.0	99.4	100.0	100.0	98.8
7	98.2	100.0	100.0	99.3	100.0	99.2
8	98.6	99.7	100.0	100.0	100.0	99.3
9	99.6	99.7	99.5	99.3	100.0	99.6
10	99.3	99.7	100.0	98.4	100.0	99.4
11	99.2	99.3	98.9	100.0	100.0	99.3
12	98.6	99.6	99.5	99.3	100.0	99.2
13	98.0	97.7	96.9	99.4	100.0	98.1
14	92.4	96.2	98.1	98.5	98.9	95.4
15	86.4	94.2	97.3	96.3	99.0	92.6
16	79.4	84.4	91.9	95.2	96.7	86.4
17	66.9	73.7	83.7	88.7	95.6	76.9

Fuente: IPE-UNESCO en base a datos de EPH / INDEC.

Tabla 8: Tasas de escolarización de los adolescentes de 13 a 17 años según nivel de ingresos familiares y regiones. Total aglomerados urbano, mayo 1998.

Regiones	Quintiles de ingresos familiares					Total
	1	2	3	4	5	
Gran Buenos Aires	81.0	83.3	85.4	92.8	97.7	86.9
Pampeana	73.2	80.0	86.2	91.7	99.7	82.2
Patagonia	84.8	85.9	93.2	95.9	96.9	91.4
Cuyo	70.6	84.1	82.3	93.1	99.5	81.8
Noreste	79.0	88.5	88.2	92.2	95.5	84.8
Noroeste	74.5	84.1	84.3	89.4	93.6	81.1
Total	77.1	83.1	85.6	92.5	97.7	84.9

Fuente: IIPE-UNESCO, a partir del módulo de educación de la EPH/INDEC de mayo de 1998.

Esta reducción de las tasas de escolarización en la adolescencia, cuando casi el 100% de los niños de hasta 12 años de edad están escolarizados, denuncia la dificultad del sistema educativo de retener a sus alumnos, configurando oportunidades perdidas de ofrecerles aquellos recursos que le permitirán reposicionarse socialmente. Es posible pensar la deserción en la temprana adolescencia como un proceso que se inicia durante la escuela primaria, en la cual no se establece una adecuada articulación entre los niños y la escuela, y en donde se da comienzo a una historia fracasos y frustraciones. Los niños de los sectores más pobres, principales protagonistas de estas historias de fracaso, son quienes suelen tener menos recursos para poder afrontar las exigencias del proceso educativo, desventaja que se acentúa por el

hecho de ser ellos quienes menos acceden a la educación preescolar (Tabla 9). La tasa de escolarización de los niños de tres y cuatro años de los hogares de ingresos más altos casi triplica a la de los más pobres.

Ahora bien, las disparidades no sólo se hacen visibles a la hora de identificar quiénes son los que dejan la escuela, sino también dentro del sistema educativo. En primer lugar, el 11% de los estudiantes de entre 6 y 17 años repitió al menos alguna vez en el nivel primario. Esta tasa se reduce al 2% en el quintil más alto de la distribución de ingresos, y asciende al 19% en el quintil más bajo. En cuanto a las regiones, el área metropolitana del Gran Buenos Aires tiene el nivel de repitencia más bajo, con una tasa

Tabla 9: Tasas de escolarización de niños de 3 y 4 años de edad, por quintiles de ingresos per cápita familiares y regiones. Total Aglomerados Urbanos, 1998.

Regiones	Quintiles de ingresos familiares					Total
	1	2	3	4	5	
Gran Buenos Aires	13.1	17.5	21.6	32.5	33.7	20.7
Pampeana	11.3	20.9	28.7	30.6	32.8	20.3
Patagonia	6.9	10.6	10.7	15.8	17.3	11.8
Cuyo	10.7	15.1	14.6	17.4	19.4	13.0
Noreste	5.2	8.1	14.5	15.8	18.1	7.3
Noroeste	12.3	14.7	20.4	27.4	31.8	15.7
Total	11.4	17.0	22.0	29.0	29.9	18.2

Fuente: IIPE-UNESCO, a partir del módulo de educación de la EPH/INDEC de mayo de 1998.

Tabla 10: % de adolescentes de 13 a 17 años que finalizó el nivel primario en 9 o más años, por deciles de ingreso per cápita familiar y regiones. Total Aglomerados Urbanos, 1998.

Regiones	Quintiles de ingresos familiares					Total
	1	2	3	4	5	
Gran Buenos Aires	6.0	5.0	1.9	0.0	0.8	2.9
Pampeana	6.5	4.4	2.4	2.0	2.3	3.9
Patagonia	10.3	6.6	5.2	5.0	0.9	5.3
Cuyo	4.6	1.2	3.6	0.2	0.0	2.2
Noreste	5.8	6.0	0.0	1.5	1.2	4.2
Noroeste	4.8	2.7	2.2	2.4	0.6	3.2
Total	5.9	4.4	2.2	0.9	1.0	3.2

Fuente: IPE-UNESCO, a partir del módulo de educación de la EPH/INDEC de mayo de 1998.

cercana al 8%, en tanto el Noreste argentino tiene una tasa del 21%.

El 3.2% de los adolescentes escolarizados terminó el nivel primario en 9 o más años. Entre los del quintil más bajo la probabilidad de finalizar con tal nivel de retraso es seis veces más alta que entre los del quintil más alto. Patagonia y Cuyo se enfrentan representando la situación más crítica y la más favorable respectivamente. Articulando el nivel socioeconómico y el regional, vemos que el 10% de los adolescentes pobres de la Patagonia necesitó 9 o más años para completar el nivel básico.

En la Argentina sólo el 1% de los niños ingresa tardíamente al nivel primario, por lo que el retraso para ingresar al secundario deviene de la repetición de algún grado en la escuela primaria, o de la interrupción temporal de los estudios. La tabla 11 nos mues-

tra que el 9.2% de los adolescentes ingresa tardíamente al nivel medio. Esta situación se acentúa en la medida en que se desciende en la escala de ingresos familiares, al punto que entre los del quintil 1 la incidencia del ingreso tardío es casi cuatro veces superior a la de los del quintil más alto. Desde el punto de vista regional, las zonas más afectadas son el Noreste argentino, la Patagonia y la región pampeana.

Por último, y sumando al análisis de las dificultades que pueden aparecer durante la trayectoria educativa de los adolescentes, la siguiente tabla da cuenta de las tasas de repitencia en el nivel medio, situación que afecta al 19% de los adolescentes de entre 13 y 17 años. Lo que aquí se puede apreciar es nuevamente la asociación con el nivel socioeconómico, y la región del Noreste como la más afectada.

Tabla 11: Tasas de ingreso tardío al secundario en adolescentes de 13 a 17 años, por deciles de ingreso per cápita familiar y regiones. Total Aglomerados Urbanos, 1998.

Regiones	Quintiles de ingreso familiar per cápita					Total
	1	2	3	4	5	
Gran Buenos Aires	10.4	10.2	5.7	3.3	3.9	7.0
Pampeana	18.4	14.3	13.1	8.4	5.8	13.3
Patagonia	27.0	14.3	13.4	13.6	5.9	14.1
Cuyo	10.6	8.1	7.0	0.7	0.3	6.5
Noreste	20.0	14.6	7.9	8.4	2.4	14.2
Noroeste	12.9	11.6	5.3	8.2	0.2	9.8
Total	13.8	11.5	7.6	5.2	3.8	9.2

Fuente: IPE-UNESCO, a partir del módulo de educación de la EPH/INDEC de mayo de 1998.

Tabla 12: Tasas de repitencia en el nivel secundario de adolescentes de 13 a 17 años, por deciles de ingreso per cápita familiar y regiones. Total Aglomerados Urbanos, 1998.

Regiones	Quintiles de ingreso per cápita familiar					Total
	1	2	3	4	5	
Gran Buenos Aires	27.9	30.1	25.1	15.6	7.2	22.1
Pampeana	15.8	18.6	14.9	13.5	5.3	15.0
Patagonia	23.9	23.8	22.6	25.3	13.7	21.9
Cuyo	25.3	19.5	22.3	13.1	5.3	18.8
Noreste	28.6	26.9	22.6	15.7	2.6	24.2
Noroeste	22.8	25.5	14.1	10.1	5.1	19.2
Total	24.2	25.9	21.7	15.0	6.9	20.2

Fuente: IPE-UNESCO, a partir del módulo de educación de la EPH/INDEC de mayo de 1998.

La repitencia en el nivel primario, las interrupciones parciales de los estudios, el consecuente ingreso tardío en el secundario y la repitencia en este ciclo se van articulando en historias de retraso escolar que afectan a uno de cada cuatro niños y adolescentes de entre 6 y 17 años escolarizados. Esta situación llega a afectar a uno de cada tres en el caso de los de nivel socioeconómico más bajo, en tanto que en el nivel más alto sólo se da en un caso entre once. Desde el punto de vista regional, y tal como se viene previendo a partir de los datos anteriores, es el noreste argentino la zona más afectada, con un 34% de los niños y adolescentes con un retraso de al menos un año. En esta región, entre los sectores más pobres casi la mitad de los alumnos está atrasado en sus estudios.

La información aquí presentada no deja lugar a dudas respecto a la relevancia del nivel socioeconómico de las familias en la trayectoria educativa de sus hijos. Sin embargo, las mismas tablas permiten ver que dentro del mismo nivel social, los indicadores tienen comportamientos diferentes según las distintas regiones. Esto invita a pensar que, además del nivel social de los alumnos, hay otros factores que están interviniendo. A los efectos de poder relativizar el poder explicativo que tiene el nivel socioeconómico en la determinación de los logros educativos, se presenta a continuación una tabla que muestra la asociación que existe entre ciertos indicadores de proceso con el nivel de incidencia de la pobreza en las provincias. En dicha tabla se presentan los coeficientes de correlación de Pearson calculados entre el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas en cada una de las provincias argentinas, y

Tabla 13: Tasas de retraso de niños y adolescentes de 6 a 17 años, por deciles de ingreso per cápita familiar y regiones. Total Aglomerados Urbanos, 1998.

Regiones	Quintiles de ingreso per cápita familiar					Total
	1	2	3	4	5	
Gran Buenos Aires	33.2	27.6	23.5	16.9	9.8	24.1
Pampeana	35.1	24.2	18.8	16.2	7.2	24.5
Patagonia	39.3	27.9	24.1	24.6	12.1	26.1
Cuyo	36.9	23.0	25.2	15.4	7.8	26.0
Noreste	42.4	31.8	22.9	20.7	11.1	34.0
Noroeste	34.5	25.0	17.2	12.9	6.7	26.2
Total	35.2	26.4	22.2	16.9	9.3	25.2

Fuente: IPE-UNESCO, a partir del módulo de educación de la EPH/INDEC de mayo de 1998.

los correspondientes indicadores educativos de cada provincia. Como se recordará, este coeficiente, que toma valores entre -1 y 1, nos indica en qué medida existe una asociación estadística entre ambas variables. Podemos considerar que existe tal asociación si el valor absoluto del coeficiente es mayor a 0.4, y mayor es la asociación cuanto más se acerca a 1.

Tabla 14: Coeficientes de correlación entre incidencia de la pobreza en la provincias y tasas de repitencia, abandono y sobreedad. Argentina, 1999. (Unidad de análisis: provincias argentinas)

	egb12	egb3	polimodal
Repitencia	0.47	-0.25	0.19
Abandono	0.76	0.22	0.23
Sobreedad	0.77	0.75	0.58

Fuente: IIPE-UNESCO, en base a datos de IDECE/Ministerio de Educación de la Nación.

En última instancia, esta tabla responde a la siguiente pregunta: en qué medida los problemas de repitencia, abandono y sobreedad se profundizan en las provincias más pobres del país?

Para el caso de la repitencia, lo que nos indica la tabla es que sólo en el caso de EGB 1 y 2 aparece asociada a la pobreza, en tanto que en los otros dos niveles siguientes dicha asociación es casi nula. Respecto al abandono, ocurre lo mismo, aunque el nivel de asociación aquí es mucho más alto en los dos primeros ciclos correspondientes a la educación básica. Por último, la sobreedad muestra asociación en todos los niveles, aunque se profundiza en la medida en que se desciende en la escala de los ciclos.

Esta tabla invita a pensar que entre los niños que asisten a los primeros ciclos de EGB el nivel socioeconómico tiene un peso fundamental en la determinación de situaciones de éxito o fracaso. En la medida en que se avanza en la carrera educativa otros factores comienzan a ser más significativos, diluyendo la asociación directa entre fracaso escolar y pobreza. Así, se llega al punto en que en el nivel polimodal la repitencia y el abandono no tienen muestras asociación directa con la pobreza. Qué otros factores intervienen? Es ésta la pregunta que subyace a todo este estudio.

2.- Factores asociados a la repitencia, la sobreedad y el abandono.

2.1.- Presentación del marco analítico

El desafío que se propone el presente trabajo es dimensionar y caracterizar los problemas de repitencia y abandono escolar en niños y adolescentes en la Argentina, identificar factores asociados a estas expresiones del fracaso escolar y hacer una revisión de las políticas educativas desarrolladas, tratando de ver en qué medida han tenido en consideración dichos factores.

El éxito o fracaso de los niños y adolescentes en la escuela es un fenómeno que resulta de la configuración de una gran diversidad de factores que se refuerzan mutuamente. Dicho de manera sintética, las condiciones materiales de vida y las características socioculturales de las familias de origen determinan el desarrollo de actitudes y expectativas que no siempre favorecen al éxito escolar de los niños. Esto se ve reforzado por un tipo de organización escolar y de prácticas pedagógicas que consolidan estas probabilidades diferenciales de éxito, conformando un circuito causal que se refuerza constantemente.

El conjunto de factores que inciden en el desempeño escolar pueden ser clasificados en dos grandes categorías: Factores exógenos y factores endógenos al sistema educativo. A su vez, cada una de estas dos grandes categorías pueden ser desagregadas en tres conjuntos de factores, en función de la naturaleza de los mismos. Así, tenemos aquellos de carácter material estructural, un segundo grupo de

factores que hacen a cuestiones políticas y organizativas, y por último, factores de índole **cultural**².

Resulta así un esquema de análisis que propone un ordenamiento de la multiplicidad de factores que permiten entender las diferencias en las trayectorias educativas de niños y adolescentes de estratos sociales distintos, así como también una ponderación relativa de las diferentes dimensiones al momento de identificar las principales causas del fracaso escolar.

Las condiciones materiales estructurales aluden, por un lado, a variables relativas a la disponibilidad de recursos o insumos materiales y humanos y, en otro plano, al tipo de organización y estructura social. Así por ejemplo, la condición socioeconómica, la composición familiar, características de las vivienda, condiciones de salud son factores materiales exógenos, en tanto que el equipamiento e infraestructura escolar o la planta docente constituyen ejemplos de variables materiales estructurales endógenas al sistema.

El ámbito político organizativo refiere a variables que tienen que ver con el diseño o la ingeniería organizacional tanto de los gobiernos como de autoridades decisoras que se proponen metas relacionadas con las condiciones de vida de su población y que se relacionan directa e indirectamente con los indicadores educativos del estudio. Así, a modo de ejemplo, son factores exógenos del tipo político organizativo, la estructura del gasto público, por cuanto refleja la prioridad y recursos entregados al sistema educativo en relación con otros sectores, el tipo de organizaciones y redes comunitarias incentivadas a través de lineamientos y programas públicos y/o de la sociedad civil, o las políticas dirigidas al mejora-

	Exógenos	Endógenos
Material estructural		
Político organizativo		
Cultural		

² Juan Carlos Tedesco, 1983.

miento de condiciones económicas y laborales de las minorías étnicas (tenencia de tierras, acceso al crédito, financiamiento de proyectos productivos, etc.)

Ejemplos de factores endógenos del tipo político organizativo serían la modalidad de financiamiento para la educación, la estructura del sistema educativo, su articulación entre los diferentes niveles de gobierno, el grado de descentralización, los sistemas de evaluación, etc. Por último, es también un ejemplo de factor endógeno la situación de los docentes, en cuanto a formación, actualización y condiciones laborales

Los factores culturales constituyen un importante conjunto de variables que refieren a modos de interpretar la realidad, al acceso, disponibilidad y uso de recursos lingüísticos, sociales, religiosos, y/o materiales, así como a las dinámicas y tipo de relaciones en el ámbito familiar, comunitario, social y político. Son factores exógenos culturales, por ejemplo, la actitud, valoración y expectativas hacia la educación, las pautas de crianza, los consumos culturales, en tanto aparecen como factores culturales endógenos el capital cultural de los docentes, sus prácticas pedagógicas, su valoración y expectativas respecto de los alumnos y su rol de mediación en el aprendizaje.

En esta investigación se tendrá en cuenta estos seis grupos de factores para el análisis de los fenómenos de repitencia y abandono escolar, tratando de identificar en qué medida están siendo considerados cada uno de ellos tanto en el análisis de las causas como en las acciones desarrolladas desde el sistema educativo.

2.2.- Las investigaciones sobre el fracaso escolar en sectores desfavorecidos en Argentina³

En esta sección se abordarán los estudios e informes que muestran cuáles son los factores que permiten comprender el fenómeno de la repitencia y el fracaso escolar en la Argentina, a partir de las tradiciones de investigación presentes en el país durante la década de los años '90. La investigación educativa en Argentina en ese período se ha preocupado vastamente por analizar el fracaso escolar y su incidencia en la profundización de las condiciones de desigualdad social. El encuadre que contempla esta división de factores según sean endógenos o exógenos a la escuela fue altamente considerado y constituyó uno de los puntapiés iniciales para organizar y pensar en su complejidad el fenómeno del fracaso escolar en los sectores desfavorecidos, en especial durante la década de los años '80.

A medida que se fue avanzando en la producción de conocimiento, la interrelación entre los factores endógenos y exógenos, así como entre las dimensiones material-estructural, político-organizativa y cultural dieron lugar a la profundización en algunos aspectos del fracaso escolar, dando por sentada la influencia de los otros factores en el fenómeno analizado. De este modo, se dio lugar a una serie de investigaciones cuyo eje era un conjunto de factores, sobre el cual se indagaba específicamente produciendo información más detallada y compleja, mientras que los otros eran tan sólo mencionados, analizados a través de datos secundarios o considerados al momento de definir la muestra o los casos a abordar.

³ A los efectos de elaborar este capítulo se han relevado las fuentes más cercanas y relevantes de la investigación educativa, tales como la Biblioteca del Maestro del Ministerio de Educación de la Nación y su Centro de Documentación; el Centro de Documentación de la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (CINDE); la Biblioteca de la Facultad de Filosofía y Letras –donde se cursa la Lic. en Ciencias de la Educación– y la Biblioteca de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Asimismo, se ha recurrido a estrategias de búsqueda de carácter virtual, a través de la solicitud de información a través del correo electrónico a todos los centros de documentación educativa de las provincias aglutinados en una red que coordina el MCyE; el listado de Cátedras de Sociología de la Educación de Universidades Nacionales, la coordinación de Maestrías vinculadas a la temática (Psicología Educativa de la UBA; en Educación de la Universidad de San Andrés; equipos de investigación de la Universidad de Quilmes, entre otros); algunos de los gremios docentes que cuentan con institutos o áreas de investigación (SUTEBA; CTERA; UEPC). El trabajo no constituye un estado del arte exhaustivo sobre la misma sino que es tan sólo un indicador de tendencias respecto de las investigaciones sobre fracaso escolar en sectores populares desarrolladas en el país.

Pero este esquema tuvo también un sentido adicional: analizar críticamente cómo conciben los propios actores escolares el fracaso en las escuelas. Esta línea dio lugar a un trabajo centrado en dar cuenta cómo la escuela en su conjunto tiende a desentenderse de este fenómeno como un producto también escolar y a centrar sus análisis en los límites que imponen los factores exógenos. Estos estudios mostraron cómo desde estas concepciones, la acción educativa encontraba pronto su techo y el fracaso escolar se constituía en una situación inevitable sobre la cual la escuela no podía operar.

Sobre esta base, las investigaciones en los años '90 parecen transitar desde las investigaciones propias de una denuncia a la desigualdad social y educativa hacia otra línea mucho más preocupada por denunciar estos aspectos en aquellas instancias sobre las cuales es posible actuar, modificando las condiciones institucionales así como las concepciones de los actores sobre el fracaso escolar. La preocupación por la transformación social y la escuela como una institución social privilegiada en la promoción del cambio articulan en gran medida la heterogénea producción de conocimiento socio-educativo, brindando interesantes herramientas a la hora de desarrollar políticas educativas tendientes a revertir o al menos atenuar este fenómeno.

Entre mediados y finales de la década, aparecen dos nuevas preocupaciones: las vinculaciones entre el nivel socio-económico y la calidad educativa producto del desarrollo de los Sistemas Nacionales de Evaluación de la calidad, y, distante de esta lógica, la preocupación por la construcción de la subjetividad de los alumnos, en especial de los adolescentes, y el aporte diferencial de la escuela en este proceso.

La investigación socio-educativa no puede ser pensada por fuera de su contexto histórico de producción. De hecho, el alto impacto del esquema de análisis propuesto en los estudios desarrollados en nuestro país se deben en gran parte a la preocupación por la penetración de la ideología autoritaria y excluyente de la dictadura militar que sufrió el país,

y sus efectos duraderos una vez recuperada la democracia en términos políticos.

Un claro antecedente de las investigaciones de los años '90 fue el consenso producido en los años '80, especialmente en el ámbito académico de raigambre crítica, de que la sobrerrepresentación de los sectores populares en los tradicionales parámetros de fracaso escolar residía no tanto en las desigualdades materiales y culturales de origen, sino en su combinación con la cultura de la institución escolar, factor clave para comprender los modos de producción de la desigualdad educativa a partir de la desigualdad social, tal como lo había mostrado la investigación que combinaba el análisis de factores endógenos y exógenos. Esto explica en gran medida por qué los principales hallazgos de la década de los años '90 remiten a los factores endógenos.

Lo habitual suele ser que las condiciones materiales exógenas constituyen un factor considerado a priori en la selección del universo de estudio (por la selección de sujetos, por el barrio o el tipo de escuelas) y sobre esta base se define el objeto de estudio. Esto se debe en gran medida a que la desigualdad social, como dijéramos, se considera antecedente de la desigualdad educativa, pero no su causa necesaria.

Una suerte de situación similar se observa respecto de la dimensión cultural, donde aunque el énfasis estuvo puesto en lo cultural endógeno, lo cultural exógeno fue siempre considerado como la fuente de las representaciones y significados que recorren las escuelas. No obstante, la preocupación por la cultura escolar residió en develar los mecanismos de exclusión escolar a través del desconocimiento y/o desvalorización de la cultura familiar.

Un terreno diferente habilita la dimensión político organizativa, donde las investigaciones se ligan a las políticas de gobierno y se dirigen a cuestionar o avalar algunos de los supuestos que fundamentaron las definiciones oficiales. De este modo, se arraigan más en el análisis de las tendencias político-educativas que en las tradiciones de investigación socio-educativa sobre el fracaso escolar. Aquí se insertan dos

líneas de investigación: una de índole más académica - llevada a cabo por Universidades o institutos de Investigación - y otra de índole más evaluativa, desarrollada por las propias organizaciones gubernamentales para dar cuenta del sentido y orientación que imprimieron al proceso educativo las definiciones tomadas. Excepto un caso, en general no se proponen comparar las políticas educativas con otras políticas sociales (lo político-organizativo exógeno).

Lo que se observa como una línea de indagación naciente es el deslizamiento de la preocupación exclusiva por el fenómeno del fracaso, para empezar a preocuparse por la construcción de la subjetividad en la escuela. Desde aquí, las investigaciones se estarían proponiendo mostrar el plus de sentido que la institución tiene para los sectores desfavorecidos, desmarcándose de las indagaciones sobre aquellos aspectos en que las escuelas fracasan para dar cuenta de aquello que la escuela aporta y los nuevos horizontes que habilita para esos grupos sociales. Algunas se proponen dar cuenta de “las excepciones”, de qué modo se logran trayectorias escolares “exitosas” en contextos desfavorables o simplemente, en qué medida la escuela puede habilitar nuevos modos de pensar el mundo.

En síntesis, el fracaso escolar es considerado por el ámbito académico como un fenómeno complejo originado en la desigualdad social, pero reforzado por ciertas condiciones escolares que tienden muchas veces a reproducirla inconscientemente. En este sentido es que es posible construir estrategias para resistirla o al menos atenuarla.

Son pocos los trabajos que se dedican a analizar los determinantes exógenos del fracaso escolar, a través de la relación entre las condiciones materiales de vida con algunos indicadores de sus condiciones culturales (clima educativo del hogar, relaciones parentales, tipos de familias, etc.) y su vinculación con las probabilidades de éxito o fracaso escolar.

Es de destacar, que los mismos datos son utilizados muchas veces por distintas investigaciones para dar cuenta de aspectos diferentes. Ejemplo de ello es el nivel educativo de las familias, el que constituye algunas veces un elemento de análisis de los factores culturales exógenos, pero la mayoría de los trabajos lo utiliza como un dato más de la situación socio-económica de los hogares.

Respecto de los niveles del sistema educativo trabajados, hay un notable énfasis en la escolaridad básica, ya sea en la antigua primaria o en la actual EGB. La escuela media es menos trabajada y no se han encontrado análisis sobre el nivel inicial. Aunque es posible extender las explicaciones de uno a otro nivel, no puede dejar de mencionarse que el fracaso escolar en el nivel básico sería el más conocido. Lo mismo sucede respecto de los ámbitos privilegiados, donde las escuelas urbanas y urbano-marginales constituyen el objeto de estudio más frecuente, siendo pocos los casos en que el ámbito rural es abordado, siendo el espacio menos conocido a pesar de que es donde los indicadores de escolarización suelen mostrar aristas alarmantes.

A continuación, nos proponemos recorrer los principales hallazgos de las investigaciones desarrolladas **en el país**⁴, a efectos de comprender tanto los avances en el conocimiento de los factores que inciden en el fracaso escolar, como las tendencias idiosincrásicas que permitan comparar las tradiciones de las investigaciones argentinas respecto de lo relevado por los otros países. Se espera de este modo detectar áreas de vacancia que podrían estimular el desarrollo de estudios a futuro así como reseñar las principales orientaciones de política que de los estudios se desprende.

⁴ Los estudios recopilados son predominantemente de índole cualitativa (estudios de caso, análisis de representaciones sociales, etc.) Son pocos los trabajos que realizan análisis de índole cuantitativa (relación entre variables exógenas y probabilidades de fracaso escolar; correlación estadística entre variables endógenas y exógenas en la explicación del fracaso, etc.) .

2.2.1. Los aportes de la investigación educativa al conocimiento de la incidencia de los factores exógenos en el fracaso escolar.

Como observáramos anteriormente, existen pocas investigaciones que nos ayuden a conocer en profundidad los factores exógenos. Más bien, los trabajos de análisis estadísticos de organismos oficiales han sido la principal fuente de conocimiento, ya sea desde los Censos Nacionales, los relevamientos que realiza periódicamente el INDEC a través de la EPH o estudios especiales como los realizados por el SIEMPRO en la Secretaría de Desarrollo Social.

Estos trabajos permiten dimensionar el problema del fracaso escolar, en qué medida afectan a los sectores más vulnerables, quiénes son y dónde se localizan los sectores más vulnerables, pero no permiten avanzar en explicaciones sobre las causas del fracaso escolar. En este sentido, constituyen fuentes para elaborar un marco de situación como el descrito en el capítulo 1 y es utilizado como fuente para contextualizar los estudios.

De las investigaciones relevadas, es posible analizar la influencia de los factores culturales exógenos, así como también su interrelación con los factores materiales exógenos. No hay combinaciones ni indagaciones centradas en el análisis de los factores político organizativos.

En términos generales, estos trabajos avanzan sobre las características de los hogares en términos de sus condiciones estructurales de vida, su interacción con el contexto en que habitan, la composición de las familias y sus oportunidades y expectativas educativas.

Los factores exógenos materiales

¿Cómo influyen las condiciones de vida de los sectores populares en el éxito/fracaso escolar?

De los hallazgos se desprende que la pobreza es un fenómeno heterogéneo y que difícilmente variables aisladas expliquen en su totalidad la incidencia de las condiciones de vida de la familia sobre la problemática del fracaso escolar.

De hecho, los estudios que se proponen trabajar sobre localidades diferentes pero equivalentes en su condición de pobreza concluyen que "...ninguna de las variables independientes considerada aisladamente –ni aún las socio-económicas– da cuenta de las diferencias en el rendimiento escolar de los menores"⁵. Esto hace suponer la existencia de una constelación de características que dan carácter propio a cada localidad más allá de su pertenencia a sectores de clase trabajadora. Por ello construyen casos contrastantes de condiciones de vivienda y atmósfera del hogar, combinación que parece explicar las diferencias de rendimiento intra e interlocalidades. A esto lo denominan el efecto "gueto", a la constelación de circunstancias desfavorables que afectan la interacción social en una comunidad, entre las cuales la inestabilidad de la situación laboral, de los medios de subsistencia del hogar, es una de las explicaciones más potentes que cualquier otro indicador socio.económico tomado aisladamente. El sentido fuerte que adquiere el "gueto" es el acceso a recursos, uno de los cuales es el laboral, a la información y, también, al rendimiento escolar. Al mirarlo desde la institución educativa, se observa que en algunas de las que atienden a sectores populares se concentran no sólo las peores condiciones materiales de las familias, sino que éstas se localizan en barrios precarios y expuestos a situaciones de peligro potencial, como son "focos infecciosos (vgr: basura - les, aguas servidas, animales muertos abandonados)", proximidad de rutas, terrenos baldíos, etc.⁶.

⁵ El trabajo de campo se llevó a cabo entre 1993 y 1994 en Luján, Villa Maciel e Isla Maciel, todas localidades del conurbano bonaerense. Ver Sautu, R., Vujosevich, J. y Grisello, L.; 1996.

⁶ Ver UEPC; 1999.

La importancia relativa de la estabilidad laboral es corroborada por otro trabajo que analiza los problemas de aprendizaje y conducta que conducen a derivaciones de los alumnos en servicios especiales. Agregan a esta información, algunas características de los hogares que influyen en el rendimiento escolar: el conflicto y la violencia (producto del conflicto). Las mujeres aparecen como más sensibles a estos factores. Entre los varones el contexto familiar es un factor explicativo menos relevante. "...en general, una menor escolarización de la madre sumado al contexto conflictivo violento, aumentaría las probabilidades de tener problemas combinados de conducta y aprendizaje"⁷. Pero en todo caso, según el estudio los problemas de conducta llevan las más de las veces al fracaso escolar.

Otras características relevadas de los contextos familiares⁸ muestra que las condiciones estructurales de vida no logran explicar la probabilidad de fracaso en la escuela cuando se trabaja con una población homogénea, sino que hay que avanzar en ... "las variables que operan dentro de ese margen son otras donde el hogar está incluido y también potencialmente la escuela (...). La cuestión es que dentro del segmento pobre, lo que da cuenta de estas diferencias (de éxito o fracaso escolar) es la vida cotidiana, es decir, la interacción cotidiana que es el producto de lo que se llama human agency (...). Dentro del marco limitante de la pobreza adquiere relevancia un análisis a nivel microsocioal de la interacción en el hogar para comprender este proceso de la vida escolar del niño".

Pero de lo que no cabe dudas es que la probabilidad de asistir a la escuela y de posicionarse en el mercado de trabajo está en función del grado de vulnerabilidad de la familia. Por un lado, porque las dificultades para contar con los elementos necesarios para ir a la institución, genera ausencias reiteradas

y, por ende, pérdida de aprendizajes. Esto se articula con la dificultad docente para el manejo de situaciones de recuperación de aprendizajes y modalidades de evaluación que refuerzan el fracaso⁹.

Por otro, en el caso de los adolescentes, se vincula en gran medida con el grado de participación en las tareas productivas y reproductivas de la familia, en tanto elementos centrales en la estructura de las oportunidades. Esta participación se relaciona con la composición familiar, donde "la ausencia de uno de los adultos (en la mayoría de los casos el hombre) se traduce en un incremento de la participación de los hijos en el mercado de trabajo. Esta situación se agudiza en aquellos hogares ampliados, en un comportamiento opuesto al de las jefas de hogar. Esto permite suponer que la decisión de convivencia de diferentes grupos familiares en los hogares ampliados es consecuencia de la necesidad de hacer frente a situaciones de carencias extremas, por lo cual estos hogares aparecen en general como los más críticos en cuanto a la posibilidad de ofrecer a sus hijos condiciones que los aparten del mercado de trabajo"¹⁰.

La situación de vulnerabilidad y por ende, de mayor participación de los adolescentes en el mercado de trabajo se acrecienta cuando sumamos a esas condiciones un bajo clima educativo en el hogar, donde se multiplica por ocho la posibilidad de participar en la actividad económica.

Un dato novedoso reside en incluir a los sectores medios como potenciales grupos educativamente vulnerables durante la adolescencia, cuando el impacto de la ausencia de uno de los adultos, los conduciría a incrementar la tasa de actividad del grupo etéreo. Esta característica propia de los últimos tiempos, producto del fenómeno denominado como la nueva pobreza, da cuenta de cómo los

⁷ Se analizó el contenido de 343 historias clínicas del Servicio de Psicología Clínica de Niños de la Segunda Cátedra de Psicoanálisis: Escuela Inglesa de la Facultad de Psicología de la UBA. Consistió en un trabajo colaborativo entre sociólogos y psicólogos de la Universidad de Buenos Aires. Los datos provienen de tres muestras no aleatorias de hogares, siendo la población de referencia niños y adolescentes de 6 a 19 años. Ver Sautu, R.; Slapak, S.; Di Virgilio, M.; Luzzi, A.; Martínez Mendoza, R.; 1999

⁸ Otero, María Pía; 2000.

⁹ Ver Oyola y cols.; 1994.

¹⁰ El trabajo se desarrolló considerando la información proveniente de la Encuesta Permanente de hogares del INDEC, de mayo de 1998. Se trabaja sobre la población de 13 a 17 años que vive con sus padres, la que representa el 90% del grupo etéreo. Ver López, N.; 2001.

adolescentes de sectores medios pueden ser considerados como vulnerables por encontrarse al límite de sus posibilidades de asistencia escolar, a diferencia de los de sectores bajos, que ya se encontrarían vulnerados.

Los factores exógeno culturales

La revisión bibliográfica nos muestra una primer línea de trabajos, relativa a la atribución del fracaso por parte de la escuela a las condiciones socio-económicas externas a la misma. A esto se suma un sentimiento de rechazo de la propia condición socio-cultural, ante la distancia social y cultural con la escuela (manifestada también por la baja integración de docentes y directivos con la problemática del **barrio**)¹¹. De este modo, las percepciones familiares refuerzan los estigmas escolares.

Otro aspecto sobre el que se ha avanzado es sobre las expectativas de las familias respecto de la educación de sus hijos. Estos trabajos se proponen cuestionar algunos supuestos de sentido común que correlacionan la pobreza material con la pobreza subjetiva, suponiendo ausencia de iniciativas de los sectores populares frente a la educación. En principio es posible afirmar la presencia de una heterogeneidad de situaciones en que las familias hacen oír sus voces a través de dos instancias: la participación de las familias en la construcción de los circuitos de escolarización –hasta el momento analizados sólo desde la oferta- y la participación de éstas en ámbitos escolares **formalizados**¹².

Respecto del primer punto, el conocimiento producido revela cómo las distintas políticas se articulan con la intervención de los sujetos para constituir verdaderos subsistemas de educación, configurados no sólo por el Estado, sino también por las categorizaciones que las familias realizan sobre las diferencias entre escuelas y que retroalimentan la con-

figuración de los mismos. Para las familias el momento de matriculación en la escuela elemental es un momento importante en la definición de sus estrategias de reproducción y, en esa situación, perciben la heterogeneidad de la oferta educativa. En este punto, cada escuela en su vinculación con las familias puede confirmar o reconstruir a partir de su identidad institucional, su posición en las evaluaciones escolares. De este modo opera en la conformación de los circuitos de escolarización que definen un mapa escolar desigual en términos de calidad educativa, a través de la interrelación entre las demandas y expectativas de la comunidad, los procesos de estigmatización de las instituciones escolares y el modo en que esto se ancla en la experiencia educativa cotidiana. Así, mientras algunas familias eligen desmarcarse y tratar de elevar su status relativo a través de escuelas de mayor **prestigio**¹³, otras optan por las escuelas más cercanas como estrategia para evitar el fracaso en “las escuelas del **centro**”¹⁴, a la vez que ponderan los aprendizajes prácticos que reciben en las instituciones cercanas por sobre el academicismo propio de las céntricas.

En relación al segundo aspecto, observan la incidencia de las políticas estatales en la definición de expectativas escolares y deseos de participación de las familias en la vida escolar. Aquí es donde los trabajos cuestionan las políticas propias de la década de los '90, las que al reforzar el rol de “electoras/consumidoras” de las familias frente a las escuelas, y centrar su participación prioritaria en las asociaciones cooperadoras y en la administración de los recursos, las relega aún más del escenario de discusión de los aspectos pedagógicos. De este modo, a pesar de que las familias parecieran obtener mayor autonomía en su vínculo con las escuelas, en general se observa una creciente subordinación en los aspectos sustantivos del aprendizaje escolar.

Aunque este trabajo no centra su mirada en el

¹¹ Ver Oyola y cols.; 1994.

¹² Carro, S; Neufeld, M.R.; Padawer, A. y Thisted, S; 1996.

¹³ Carro, S; Neufeld, M.R.; Padawer, A. y Thisted, S; 1996.

¹⁴ Landreani; 1999.

éxito y el fracaso escolar, permite revisar el modo en que los sectores populares contribuyen en la configuración de circuitos de escolarización, los que a su vez han sido asociados en las investigaciones sobre la oferta educativa con la calidad de los aprendizajes que se imparten.

Esta línea de indagación deja planteada como pregunta en qué medida las actuales políticas vinculadas a la autonomía escolar mejoran la calidad del servicio educativo al mejorar las condiciones de integración de toda la comunidad a la construcción de la oferta educativa o, si por el contrario, se refuerzan mecanismos de relegación de los padres como “lejos” a la vez que se reserva por el status profesional lo técnico pedagógico específico para el debate entre los “profesionales”. Esto último parece acontecer en las escuelas que atienden a los sectores más vulnerables.

En muchos casos, esta distancia se potencia ante la marginalidad del barrio en que se insertan las escuelas que atienden a sectores desfavorecidos, sumada a la discriminación que sufren sus pobladores que conduce a las familias a encerrarse en sus núcleo de pertenencia, fracturando por la incomprensión de la escuela la posibilidad de integración entre la comunidad y la **escuela**¹⁵.

Pero también se muestra cómo ciertas familias marginadas socialmente depositan en la escuela un lugar de contención y de nuevo futuro para los hijos. Asimismo, vivencian a la escuela como uno de los espacios públicos por excelencia y de allí que luchan por apropiarse de ese **espacio**¹⁶.

2.2.2. Los aportes de la investigación educativa al conocimiento de la incidencia de los factores endógenos en el fracaso escolar.

El conocimiento relativo a los factores escolares que influyen en el fracaso escolar ha sido, como dijéramos anteriormente, el aspecto más trabajado en la década de los 90. Esto ha generado un cúmulo de saber relacionado sobre todo con las prácticas docentes y sus concepciones pedagógicas relativas a las trayectorias educativas de individuos y grupos. También es bastante lo que se sabe respecto del impacto de las políticas educativas destinadas a extender la escolaridad de los sectores más pobres a partir de la reforma educativa implementada en los años 90. Hay menos desarrollo de conocimiento respecto de los factores materiales endógenos, aunque, como veremos más adelante, es un aspecto en el que se ha intervenido extensamente en los últimos años.

Los factores materiales endógenos

El análisis de las condiciones materiales en que operan las escuelas que atienden a sectores desfavorecidos involucra el propósito de conocer experiencias poco frecuentes, pero expresión de la desigualdad educativa: las escuelas de docente único, que son tanto rurales como urbano-marginales. Localizadas en zonas carentes de servicios, “**anticipan las dificultades objetivas que encuentran en la trayectoria escolar y en el pasaje del nivel primario al secundario**”. De hecho, en ellas se concentran el desgranamiento y la repitencia a pesar de las expectativas elevadas de los docentes respecto de las condiciones para aprender de sus alumnos. Sin embargo, las condiciones objetivas para aprender que se encuentran en estas escuelas, las hace pasibles de ser pensadas como una red o segmento educativo. Entre las principales

¹⁵ Ver Oyola y cols.; 1994.

¹⁶ Landreani; 1999; Rosbaco; 2000.

características detectadas a partir del Censo Nacional de Docentes y Establecimientos del año 1994 se encuentran:

- Respecto de los docentes: tienen una formación promedio superior a las de sus pares de otras instituciones de nivel primario pero, contrariamente, sus condiciones laborales son más endeble en tanto se observa un menor porcentaje de titulares promedio, situación que se agudiza en las regiones más carenciadas del país. Es mayor la tasa de dependencia familiar de la actividad docente.
- Respecto de las condiciones edilicias, se observa que de los establecimientos que tienen alojamiento docente, algo más de la mitad tiene servicios básicos insuficientes, situación que se agrava en los edificios que no alojan docentes. Asimismo, sólo algo más de la tercera parte de los edificios que brindan el servicio de comedor cuenta con espacios adecuados para ello. Aunque tienen más metros cuadrados de aula por alumno, cuentan con menores espacios de apoyo educativo (aulas para plástica, música, etc.). Por último, reúnen condiciones poco aceptables para el desarrollo de la tarea educativa, en especial en las regiones más desfavorecidas del país. Allí se han obtenido los peores niveles en el índice de calidad edilicia, que incluye características constructivas, condiciones de funcionalidad, condiciones de situación y condiciones legales¹⁷.

También en escuelas que no involucran un modelo tan específico como las de docente único, se observa el refuerzo entre las condiciones materiales escolares y las propias de la familia: donde existe imposibilidad de las familias para cubrir los insumos básicos requeridos para la concurrencia a la escuela y la realización de tareas, también se observan limitaciones en infraestructura y equipamiento de la propia escuela¹⁸. En algunos casos, aunque el edifi-

cio no es precario, su estado de conservación sí lo es: humedad en las paredes y/o techos, instalaciones eléctricas deficientes, baños rotos y poco higiénicos, condiciones todas que hacen a la calidad de vida en ese espacio escolar. También se observa un significativo deterioro en el mobiliario y en el material didáctico¹⁹.

La importancia de conocer a fondo estos aspectos reside en que una vez controlado el nivel socio-económico del alumnado, "...el rendimiento aumenta a medida que mejora el medio ambiente y aumenta la disponibilidad de espacios y de recursos didácticos"..., con excepción del tamaño de la escuela que parece no tener incidencia, lo que podría contribuir a diseñar estrategias de compensación de las desigualdades escolares²⁰.

Los factores político organizativos endógenos

a) ¿Qué aspectos de la educación de los sectores populares han modificado las políticas educativas?

Las investigaciones sobre factores endógenos de la dimensión político organizativa desarrolladas en el país se han dedicado fundamentalmente al análisis de los efectos de la implementación de nuevos lineamientos de política educativa que han tenido lugar a partir de la implementación de la Ley Federal de Educación. Estos nuevos aspectos han reconfigurado los modos de hacer política, así como la estructura que configuró el sistema educativo desde su creación: el desarrollo de políticas focalizadas como estrategia de atención a los sectores populares, el estímulo a la autonomía escolar posibilitada por la descentralización del sistema educativo y la redefinición

¹⁷ Ver Kaplan, C.; Oiberman, P. y Trlin, M.; 1999.

¹⁸ Ver Oyola y cols.; 1994.

¹⁹ Este constituye una actualización de la investigación y estudios de las Escuelas Urbano Marginales hecha en 1992 y su comparación respectiva, en la ciudad de Córdoba. Esta investigación combina lo cuantitativo y cualitativo sobre una muestra aleatoria de 47 turnos escolares, cuyos informantes clave fueron los alumnos de 6to. grado y docentes. Ver UEPC; 1999.

²⁰ Ver Cervini; 2001.

de los contenidos escolares, y el establecimiento de una escolaridad básica –Educación General Básica– dividida en tres ciclos (EGB1, EGB2 y EGB3).

Aunque se ha avanzado sustantivamente en el conocimiento de estos aspectos, también es de destacar que se trata de procesos de largo plazo de los que las investigaciones comienzan tan sólo a evidenciar tendencias. A diferencia de lo observado para los factores exógenos en general, existe menor consenso a este respecto, y el conocimiento producido abona diferentes hipótesis interpretativas del impacto en la mejora y extensión de la escolaridad en los sectores más desfavorecidos. Un dato significativo a la hora de analizar la producción de conocimiento sobre estas problemáticas reside en considerar la combinación entre agencias universitarias y agencias gubernamentales interesadas en conocer este fenómeno, a diferencia de otros aspectos donde los aportes provienen sólo del ámbito académico.

i) ¿Fue el cambio de estructura del sistema educativo un engranaje que contribuyó a la escolarización de los sectores populares?

Uno de los puntos controversiales de la transformación de la estructura del sistema educativo de nuestro país residió en la implementación del Tercer Ciclo de la EGB como estrategia para extender la escolaridad y garantizar que los sectores que tradicionalmente abandonaban el sistema en el pasaje de la escuela primaria a escuela la media, continuasen hasta los 10 años de obligatoriedad planteados por la Ley Federal.

Las investigaciones que dan cuenta de la implementación del Tercer Ciclo de la EGB se encuentran polarizadas entre las que consideran que es una respuesta adecuada a los problemas de equidad educativa y aquellas que consideran que a lo sumo mejoran la retención pero no inciden en aspectos esenciales de la escolarización de los sectores populares como son la adquisición de los saberes

prescriptos o la atenuación de los procesos de discriminación educativa.

Entre los primeros, se encuentran aquellos trabajos que antecedieron la implementación de la nueva estructura y que la mostraron como una oportunidad en tanto las condiciones de escolarización vigentes hasta ese momento resultaban inadecuadas. Entre los factores político-educativos indicados como responsables de esta falta de adecuación se señalan: la infraprovisión de servicios para los niveles no obligatorios, pero sobre todo un modelo organizativo en el nivel medio que no responde a las necesidades, trayectorias sociales y desarrollos culturales propios de los sectores populares. Aquí se destacan la contraposición de códigos de lenguaje entre los alumnos y la escuela, ya que ésta se presenta como un espacio sobrecodificado y reglamentado; la suposición de una trayectoria continua que se distancia de la de estos sectores que se toman un tiempo de espera y la inadecuación de la oferta educativa para quienes han **repetido**²¹.

Una vez implementado el ciclo, otros estudios mostraron el impacto en algunas de esas dimensiones. En principio, muchos coinciden en señalar el incremento de la capacidad de retención por más años en el sistema. No obstante, en su mayoría señalan una serie de limitaciones que repercutirían en la continuidad de circuitos de escolarización diferenciados para distintos sectores sociales:

- En algunos vinculado a la continuidad de procesos de discriminación a través del tipo de instituciones a las que acceden distintos grupos sociales, donde los sectores medios intentaron mantener como mecanismo de distinción el acceso a la escuela media, reservando las instituciones que contienen la EGB completa para los más pobres:

“...las escuelas urbanas, de nivel socioeconómico medio y cuyo Tercer Ciclo se localiza en ex escuelas medias que articulan con la EGB, son proclives a desarrollar un estilo de gestión abierto a la

²¹ Proyecto “Educación y pobreza en el Conurbano Bonaerense. Elementos para el diseño de políticas” UNQ. Lic. M. C. Feijó y Lic. Marta Insúa.

participación y la delegación. Inversamente, en las escuelas urbano-periféricas de nivel socioeconómico bajo y en las que la EGB configura una unidad se observa una tendencia hacia estilos verticalistas (...). A mayor participación en la toma de decisiones al interior de la escuela, mayor es la disposición de los docentes a la implementación de la política y menor es su nivel de resistencia al cambio generado por la Transformación Educativa²².

“...la EGB3 debe traer nuevos sectores a la escuela, un público escolar catalogado como “difícil” tanto por sus condiciones materiales como por su estilo de vida. Las dificultades estriban incluso en que asistan a la escuela. En el caso de escuelas que han decidido incorporar la EGB3 a instituciones de EGB, algunos docentes dicen que instaurar el Tercer Ciclo en la institución les permite mantener una población “distinta” de la que asiste a las Escuelas Medias de la zona, lo que reflejaría el impacto democratizador de la extensión de la obligatoriedad. Incluso, afirman que “las escuelas del centro seleccionan su matrícula por promedio, algunas parten hasta del 9.50 para elegir a sus alumnos, a lo cual nunca van a acceder estos chicos”²³

- En otros, asociado a la ausencia de estrategias concretas para enfrentar las nuevas situaciones. Como señalan algunos estudios, se pretende mejorar la retención y ésta se convierte en un imperativo y un mecanismo de presión para el cuerpo docente, pero en un marco en que no ha habido cambios en la cultura institucional y pedagógica sino sólo en algunos aspectos de la gestión²⁴.

“A través de las entrevistas, maestros y profesores reclaman, en numerosos casos, la elaboración de normativas adecuadas, la necesidad de instancias de capacitación específica, de espacios de intercambio entre colegas, de materiales de apoyo y asesoramiento institucional. Difícil es que escuelas y docentes enfrentados a situaciones de violencia o de gran escasez y precariedad creen el discurso y las categorías capaces de promover experiencias democráticas y equitativas para todos.”²⁵

- También se observan dificultades en la gestión del trabajo pedagógico en las instituciones según la localización del ciclo. El trabajo al interior de las escuelas muestra la dificultad de asumir la irrupción de la diferencia socio-cultural que significó el reingreso o continuidad de los estudios de nuevos sectores sociales. Esta dificultad se acrecienta por las condiciones de trabajo en los diferentes modelos de localización institucional del Tercer Ciclo “...en el caso de las EGB completas se manifiestan inquietudes en torno a la dificultad en la incorporación de adolescentes a un espacio escolar tradicionalmente asignado a los niños, la sobrecarga de tareas y los obstáculos en la construcción de instancias de trabajo colectivo. Asimismo, en el caso de las EGB articuladas los directivos destacan una cierta exterioridad respecto del trabajo pedagógico en el Tercer Ciclo debido al escaso contacto con los profesores de 8º y 9º que desempeñan sus tareas en la escuela media, lo que se combina con la dificultad de trabajo colectivo entre docentes. En todos los casos, el ciclo adquiere particularidades de la escuela primaria vaciando de contenidos ese ciclo a través de la priorización de lo actitudinal”. No obstante estos límites, observan un efecto arrastre en la continuidad de los estudios generando “un avance significativo al materializar una primera ruptura respecto de las perceptio-

²² Esta investigación analiza la percepción y valoración del cambio que ha significado la Transformación Educativa para los actores del sistema educativo: alumnos, padres, docentes y directivos. Es un estudio evaluativo normativo que se desarrolló en 9 de las 16 regiones de la Provincia de Buenos Aires. Aunque el objeto de la investigación es más amplio, nos centramos en los resultados vinculados a la gestión escolar que es donde trabajan las diferencias entre sectores socio-económicos. Ver UNESCO; 1998.

²³ Este estudio se centró en conocer e interpretar las representaciones docentes respecto del Tercer Ciclo de la EGB, tomando en cuenta los modelos institucionales y las características de los alumnos. Se llevó a cabo en 18 escuelas en las que se encontraba localizado el Tercer Ciclo en las siguientes provincias: Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, San Juan, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. Ver Gluz, N.; 2000.

²⁴ Este estudio se realizó en ocho escuelas de la Provincia de la Pampa con el propósito de presentar las líneas de reflexión sobre el estado de situación del Tercer Ciclo de la EGB en dicha provincia e identificar las repercusiones y detectar tendencias de los procesos de cambio a partir de la implementación de dicho ciclo. Ver Duschatzky; 1999b.

²⁵ Gluz; op.cit.

nes anticipatorias del fracaso y exclusión social de los adolescentes en condiciones de riesgo pedagógico”²⁶.

- Otro límite son las condiciones efectivas de asistencia a las escuelas y su impacto en los aprendizajes. El seguimiento de registros de asistencia en las escuelas muestra que en algunos casos el ausentismo llega a niveles tan alarmantes que constituyen una deserción encubierta. Estos datos “desmitifican la idea de que con la implementación de los 8vo. Se logró “recuperar” o “retener” a los alumnos que eran expulsados de la escuela media²⁷. Este carácter formal que le atribuyen a la retención se refuerza también por el bajo número de alumnos que alcanzada a cumplir con las expectativas de logro previstas por el sistema.

Donde mayor impacto parecen mostrar los estudios que ha tenido la nueva estructura del sistema educativo es en el ámbito rural. Allí, y en el marco de una política específica destinada a esas escuelas por el Plan Social Educativo²⁸, se observa una importante recuperación de la matrícula, en especial entre los alumnos que abandonaban antes de la finalización del 7º año y de los que no continuaban sus estudios, a partir de un incremento fuerte en el pasaje de 6to. a 7mo. Esta retención está asociada a estrategias específicas desarrolladas por las escuelas a partir de su integración al Programa Tercer Ciclo en Escuelas Rurales (visitas a familias, promoción de la participación de los padres y aplicación de nuevas estrategias didácticas) así como el apoyo de los programas compensatorios a las condiciones materiales y peda-

gógicas. En este último punto, destacan la existencia de una nueva dinámica de trabajo colaborativo entre profesores de nivel medio y el maestro rural, así como el aglutinamiento de las escuelas en Unidades de Gestión Local que permitieron superar el tradicional aislamiento que caracterizó a este ámbito.

ii) ¿Es la focalización un factor de equidad?

Otra de las preguntas que recorren la investigación educativa en torno a los cambios de la última década en la atención a los sectores desfavorecidos reside en si la focalización como estrategia para su atención ha logrado aumentar la equidad, área en la cual el carácter universalista de la política educativa había mostrado sus limitaciones, al generar resultados desiguales como producto de políticas homogéneas aplicadas sobre poblaciones diversas y heterogéneas.

Aunque no hemos accedido a muchos estudios en esta línea, los resultados resultan polémicos entre sí. Por ejemplo, mientras la investigación sobre EGB3 rural muestra la incidencia positiva de las políticas de focalización, otros estudios enfatizan en la cara contraria de esta afirmación.

Así, al confrontar el rendimiento de los alumnos en escuelas que participan de programas sociales, observan que los resultados han disminuido luego de su integración a dichos programas. Según este trabajo “...el hecho de que el niño participe de un aula comprendida en programas especiales no sólo no incrementa su rendimiento sino que lo reduce. Al respecto es posible y relevante afirmar que los programas no han modificado las condiciones pedagógicas ni han intervenido en un mejoramiento de los aprendizajes.”²⁹

²⁶ Esta investigación se propuso caracterizar la gestión institucional y curricular del Tercer Ciclo de la EGB considerando instituciones que atienden a sectores desfavorecidos, con distintas localizaciones del ciclo y rendimientos escolares diferenciados. Este estudio se desarrolló en ocho escuelas de La Matanza y de Lomas de Zamora. Ver Krichesky, M. 2000.

²⁷ Esta investigación se propuso conocer algunos aspectos relevantes del desempeño escolar de los alumnos de 8vo. Año de la Provincia de Buenos Aires. Ver Balduzzi y Suárez; 1998.

²⁸ Esta es una investigación que se basó en una estrategia cuanti-cualitativa para analizar el proceso de implementación del Proyecto Tercer Ciclo de la Educación General Rural del Plan Social Educativo (1996-1999) y las articulaciones entre los niveles nacional, provincial, local y las escuelas. Ver Goldzman y Jacinto; 1999. Ver también Duschatzky; 1999b.

²⁹ Esta investigación que compara los resultados obtenidos por Argentina en el primer estudio Internacional comparativo del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, coordinado por la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC). En este se aplicaron pruebas de Lengua y Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales en el 4to. Grado; las que fueron reiteradas cinco años más tarde en sectores socioculturales bajos que son objeto de políticas compensatorias, mostrando un cierto deterioro en el rendimiento de los alumnos entre un período y otro. Ver Tiramonti y Duschatzky; 1999.

También aparecen como ejes de preocupación en qué medida los nuevos modos de ejercicio de la asistencialidad en la escuela construyen condiciones más favorables para el aprendizaje o configuran experiencias laborales docentes y vivencias de los alumnos que desalientan el trabajo pedagógico en las escuelas **urbano-marginales**³⁰. En primer lugar, estos trabajos muestran un incremento de las tareas asistenciales que desarrolla la escuela que transforma profundamente sus condiciones laborales, en tanto comienza a adquirir un rol activo en la vehiculización de la redistribución de bienes y servicios. El análisis de la vida cotidiana de estas escuelas marca una paradoja respecto de las políticas asistenciales y es que aunque se proponen equiparar las condiciones materiales como punto de partida para aprender, terminan segmentando el sistema educativo al configurar en las escuelas de sectores populares expectativas diferenciales sobre la utilidad de los estudios y evaluaciones diferentes sobre el impacto de la labor docente en las instituciones. En un contexto en que la evaluación de la calidad como parámetro oficial de lo que se aprende en la escuela, pone a la asistencialidad como un esfuerzo que a la vez que ocupa una importante proporción del tiempo escolar es escasamente valorado, produciendo una situación en que el cuerpo docente terminan reproduciendo estereotipos sobre la capacidad de aprender de estos sectores sociales, en total consonancia con las valoraciones oficiales acerca de cómo se mide el aprendizaje escolar.

iii) ¿En qué medida la autonomía institucional constituye una política de mejora de las condiciones educativas de los más pobres?

Los proyectos de reforma educativa que han promovido la autonomía de las instituciones tienen su ba-

samento en su relación con la mejora del rendimiento al incrementar las condiciones de adecuación de las propuestas a los destinatarios y elevar la responsabilización y el control local por los resultados. Sin embargo, estos supuestos han sido poco estudiados en nuestro país. Más bien constituyen una búsqueda a posteriori, un modo de analizar y evaluar los resultados de estas opciones.

Los hallazgos al momento observan que, a lo sumo, la autonomía es una condición de posibilidad para mejoras en el rendimiento, pero que éste se encuentra asociado a otras múltiples condiciones que la mera autonomía no garantiza. En principio, muchas de estas características complementarias que darían por resultado un mejor rendimiento no son fácilmente extensibles al conjunto de las instituciones **educativas**³¹. Entre los aspectos más importantes se encuentran: "...la **dimensión ética que algunas gestiones han impreso a proyectos y acciones educativas, con su capacidad de descentramiento cultural, con la prioridad que les asignan a las cuestiones sustantivas de la enseñanza por encima de aspectos técnico-burocráticos, con el carácter colegiado y democrático de sus gestiones, con la autoridad profesional y moral de sus directores y con el grado de integración que han logrado entre sus escuelas y comunidades**". En estas condiciones, el problema del vínculo autonomía-resultados educativos no radica en la prescripción de acciones para una buena gestión –tal como se define gubernamentalmente–, sino en el tipo de interacción humana de carácter reflexivo y racional que permite combinar estrategias para el logro de objetivos.

En esta misma línea, otro trabajo advierte que la autogestión institucional promueve la dimensión formativa de la calidad al generar una experiencia de aprendizaje democrático y se constituye en condición facilitadora pero no suficiente de la dimensión instructiva. Es decir, mientras mejora la calidad

³⁰Es una investigación de carácter cualitativo que se realizó en dos escuelas primaria de la periferia de un Distrito del Conurbano Bonaerense, cuyos informantes clave fueron los/las docentes de éstas. Thisted; 1995.

³¹Es un estudio etnográfico focalizado en cuatro instituciones de las periferias de dos provincias (Santa Fe y Paraná) y proyectado a todo el país mediante un análisis cuantitativo e instancias participativas de triangulación que abarcaron a 134 escuelas distribuidas en todas las regiones argentinas. Estas escuelas primarias pertenecientes a sectores sociales más necesitados fueron seleccionadas por el Programa de Estímulo a las Iniciativas Institucionales del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Ver Canteiro; 2001.

en términos de procesos, su influencia sobre los resultados básicos de aprendizaje se encuentra mediada por condiciones socio-económicas y culturales, dinámicas de trabajo institucional y características de los actores que superan el ámbito de la gestión escolar³².

De hecho y tal como lo señalaban las investigaciones sobre los factores exógenos en términos de participación de las familias en las instituciones educativas, se observa que las escuelas que tienen una mayor capacidad autogestiva tienden a ser al mismo tiempo escuelas a las que asisten niños y niñas de niveles socioeducativos más altos y en las que los logros de aprendizaje son mejores; en tanto que las escuelas con niveles de autogestión bajo los logros alcanzados por los alumnos, de niveles socioeconómicos más bajo, son también inferiores. El tema de la autonomía se complejiza entonces por la mediación de los factores socio-económicos pero de un modo no lineal, dada la existencia de establecimientos que rompen con esta lógica. De hecho, se encuentran entre las instituciones más autónomas, algunas que atienden a sectores desfavorecidos, quienes obtienen resultados medios en el Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad y no la mera reproducción de bajos resultados educativos ante magras condiciones de vida. Cabe destacar que entre las condiciones institucionales señaladas agregan a las anteriormente mencionadas algunas relacionadas con la gestión directiva. Entre ellas se menciona que los directores con perspectiva de desarrollo profesional que han seguido las reglas legitimadas de acceso al cargo, tienen experiencia acumulada en tareas de conducción y mayor perspectiva de permanencia en el cargo, lo cual favorece la capacidad para construir proyectos y para darles continuidad en el tiempo. Asimismo, son quienes “muestran una presencia más continuada en la institución, aprovechan en su labor la información que procuran los organismos del gobierno local, se apoyan en la super-

visión para resolver las dificultades propias de la tarea de conducción y valoran la capacitación como estrategia de acceso a nuevos conocimientos más que como mecanismo de socialización profesional”.

En síntesis, la producción de conocimiento sobre la mejora de las condiciones educativas de los sectores populares a partir de los procesos de reforma educativa muestran resultados fundamentalmente críticos. Muchos de ellos se centran en el bajo impacto que las políticas focalizadas o la transformación de la estructura del sistema han tenido en la transformación de las culturas institucionales o en los modos de enseñanza-aprendizaje. Otros muestran que la ampliación de las capacidades decisorias de las escuelas mejoran las condiciones de educabilidad de los sectores populares en condiciones difícilmente replicables a todo el sistema educativo, por lo que las políticas destinadas a promover la autonomía institucional verifican un límite en este aspecto. Son pocas los hallazgos de investigación que se posicionan a favor de la lógica compensatoria y se instalan sobre todo en condiciones muy específicas, como por ejemplo la ruralidad.

Otros trabajos, en cambio, cuestionan las nuevas decisiones de política en ámbitos provinciales específicos, por su bajo impacto en los aspectos que las investigaciones han observado como cruciales para enfrentar el fracaso escolar en los sectores desfavorecidos: las prácticas efectivas de los maestros³³. Identifica el virtual abandono de la política educativa sobre las causas socio-culturales o las prácticas institucionales que favorecen la aparición del fracaso escolar como uno de los ejes sobre los cuales cuestionar la posibilidad de revertir o atenuar este fenómeno. “Se advierte que el gobierno provincial las desconoce o las subestima (las prácticas educativas), ya que no genera acciones para transformarlas, y las pocas medidas han sido bastante superficiales, provocando en muchos casos

³² Esta investigación realizada en 72 establecimientos educativos de todas las provincias argentinas tuvo como informantes clave a directivos, docentes, familias e integrantes de cooperadora, a los cuales se les administró una encuesta. Ver Braslavsky, Gluz y Calvo; 1999.

³³ El estudio se desarrolló entre 1988 y 1996. Ver Gómez, C.; 1998.

resistencias inconscientes en los docentes, que obstaculizan los verdaderos cambios necesarios y posibles para transformar verdaderamente el sistema educativo provincial". Esto se verifica en el escaso impacto observado en las representaciones y prácticas docentes acerca de los efectos de las prácticas pedagógicas sobre las condiciones de aprendizaje de los sectores populares.

b) Experiencias organizacionales alternativas

En este punto nos centraremos en modelos organizativos poco comunes y destinados a sectores populares. Por lo indagado sobre estas experiencias, es posible afirmar que se proponen romper con lo establecido para mejorar las condiciones educativas de quienes se veían prontamente expulsados de la escuela por las implicancias mismas del modelo organizacional. Según lo que se conoce, constituyeron alternativas a la lógica selectiva de las escuelas producto del modelo organizacional que expulsó sistemáticamente a los sectores más desfavorecidos.

Entre las experiencias analizadas como alternativas están las denominadas "no graduadas", que se caracterizan por el cuestionamiento y revisión de los mecanismos de promoción y acreditación habituales, conformando grupos flexibles en cuanto a los tiempos y modos de promoción de un año a otro. Su antecedente es la escuela rural **unitaria**³⁴ en nuestro país y la escuela sin grados norteamericana.

A nivel local, son producto del cuestionamiento de las políticas oficiales, así como de la promesa incumplida de igualación del sistema educativo por sustentarse en un único modelo de alumno ideal y adaptado. Por ello se proponen construir una alternativa pedagógica para revertir el fracaso escolar en escuelas que atienden a sectores de pobreza urbana. El trabajo en estas escuelas propicia un sistema de organización escolar y promociones basados en la heterogeneidad grupal y la ayuda mutua entre alumnos con distintos niveles de avance en el conoci-

miento. Las estrategias de promoción son elegidas por los propios docentes quienes también definen los modos de agrupamiento de los alumnos en un determinado nivel, generando una dinámica institucional que amplía los grados de autonomía profesional. Pero también resulta significativo la incorporación de aprendizajes extraescolares, reconociendo y valorando la experiencia educativa previa. En este sentido, la alternatividad "...refiere a experiencias formu-
ladas con el interés de modificar la pedagogía, relacionándola con la sociedad en la que la experiencia se inscribe (...) es fundamentalmente una definición de identidad político pedagógica antagonista (...) relacionada con una reflexión orientada hacia aspectos técnico-profesionales de la pedagogía"³⁵

Hay quienes consideran que estos avances ponen en discusión la propia conceptualización del fracaso a través de la construcción de una imagen positiva por parte de los alumnos de su propia capacidad de **aprender**³⁶. Esto se vería posibilitado en las escuelas no graduadas en tanto los logros escolares observados a través de los indicadores tradicionales de promoción, retención y rendimiento se acompañan en estas escuelas de una "cierta autonomía en la gestión del propio aprendizaje de los alumnos y una gradual identificación con el proyecto escolar". Esto generaría un cambio en la posición de alumno, al dotarlo de mayor capacidad de acción frente a su propio proceso de apropiación del saber.

De este modo, la investigación sobre las escuelas no graduadas destaca al menos tres aspectos que permiten hacer frente al fracaso escolar: el respeto al ritmo propio de los alumnos; la valoración de sus aprendizajes previos como punto de partida; la mayor autonomía otorgada tanto a docentes como a alumnos para definir los procesos de enseñanza-aprendizaje. No obstante, la investigación también marca como límite la interferencia de las normativas -ya que se fundan sobre excepcionalidades administrativas- y la necesaria inclusión de maestros

³⁴ Remite a la experiencia realizada en el país por Luis Iglesias, caracterizada por la ayuda mutua entre alumnos y el trabajo autónomo de los mismos a través de guiones didácticos.

³⁵ Padwer, A.; 2001.

³⁶ Ver Maddoni, Aizencang, Campos y Baquero; 2000.

comprometidos con la experiencia, ya que la integración de docentes que reproducen bajas expectativas respecto del rendimiento de estos alumnos constituyen un factor obstaculizante del desarrollo exitoso para su escolarización.

Condicionantes organizacionales

Entre las condiciones político-organizativas que favorecen el fracaso escolar en sectores desfavorecidos se encuentra la estructura de asignación de cargos. Ejemplo de ello es la confluencia entre un creciente proceso de pauperización de la población de ciertas escuelas con la precariedad de los puestos de trabajo: los directivos tienen una baja estabilidad en esas escuelas. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, a 1991 el 80% tenía en esas instituciones menos de 2 años de antigüedad en la escuela, lo que mostraba un límite a la conformación y continuación de proyectos escolares. A esto se sumaba “una falta de claridad acerca de caminos y propuestas normadas y definidas desde las estructuras del sistema educativo municipal” para abordar los problemas de aprendizaje de los niños³⁷. Factores vinculados a las políticas educativas residen también en la formación de los docentes, distante de las necesidades de saber que precisarán en caso de trabajar con sectores desfavorecidos. Esta ausencia tampoco se salda en las posibilidades de perfeccionamiento de los profesionales de la educación³⁸.

En una encuesta nacional a docentes realizada por IIPÉ-UNESCO en el año 2000 se muestra que “el 16% de los docentes dice estar trabajando en la actualidad en establecimientos en que el nivel socioeconómico de los alumnos es bajo. Sin embargo, el 30% tuvo su primer trabajo como docente en este tipo de establecimiento. Por otra parte, si bien este es-

tudio se centra en docentes que ejercen en escuelas urbanas, el 18% tuvo su iniciación en escuelas rurales plurigrado. Estos datos permiten aquí dimensionar un hecho ya reconocido, y que es la utilización de las escuelas de los sectores más pobres como puerta de entrada al oficio de docentes. Es éste uno de los múltiples modos que el sistema tiene de reproducir las desigualdades sociales, al poner a los docentes con menor experiencia en aquellos contextos donde más complejas son las condiciones para crear un espacio de aprendizaje para los alumnos³⁹”.

Otro factor limitante producto de la tradicional organización escolar reside en condiciones de trabajo que se caracterizan por el aislamiento. Estas se agudizan en un contexto en que los docentes se sienten sobreexigidos a la vez que subreconocidos en su labor, en el desarrollo de sus tareas en escuelas urbano-marginales. De allí el bajo grado de pertenencia laboral y la alta rotación que verifican esas escuelas⁴⁰. Cabe agregar que en algunas zonas, estas escuelas tienen grados muy numerosos en los primeros años y allí se concentran paralelamente la mayor proporción de alumnos con dificultades de la escuela. Asimismo, la antigüedad de los maestros en la docencia es alta, pero no lo es en esos grados⁴¹.

Así como se hablaba de un efecto gueto en términos de condiciones materiales exógenas, la organización del sistema educativo parece reproducir ese mismo efecto al interior de las escuelas, ya no sólo por el tipo de docentes que recluta como mencionaríamos recientemente, sino también por la población que asiste, que divide a las escuelas por nivel socio-económico y rendimiento ... “existe una asociación significativa entre el rendimiento escolar y el nivel socio-económico de la familia del alumno (...) Además dicha asociación opera principalmente a través del agrupamiento en escuelas, es decir, es la composición social del grupo escolar (contexto social) la que más ayuda a explicar la variación en los

³⁷ DIE-MCBA; 1991.

³⁸ UEPC; 1990; Oyola y cols.; 1994.

³⁹ IIPÉ-UNESCO, 2001.

⁴⁰ UEPC; 1999.

⁴¹ DIE_MCBA; 1993.

rendimientos, señalizando una situación típica de los sistemas educativos socialmente **segmentados**⁴².

Y, como observan algunos trabajos, en “el sistema escolar, las escuelas llamadas urbano marginales, denominadas así por el sentido común que asocia las escuelas con la población ‘carenciada’, representan el mayor grado de concentración de los desertores y **fracasados**”⁴³.

Los factores culturales endógenos

Este conjunto de factores es uno sobre los que mayor conocimiento se ha adquirido en los últimos tiempos. Asimismo, se han abordado en profundidad distintos aspectos que hacen a los factores culturales endógenos contando a la fecha con diversidad de saberes acerca de la cultura escolar y de cómo esta opera en la constitución del fracaso escolar. El conocimiento acumulado en esta dimensión cuestiona la patologización del fracaso escolar así como su consideración como un fenómeno determinado por condiciones naturales o inmodificables de los alumnos.

a) El impacto de los modos de enseñar en las posibilidades de aprender

Entre los factores propiamente escolares que inciden en el fracaso escolar, se encuentran las estrategias pedagógicas que ponen en juego los docentes. Según las investigaciones relevadas, éstas son más proclives a desarrollar un modelo inclusor de los sectores desfavorecidos en la medida en que se orientan por proyectos institucionales, estrategias de trabajo colaborativo y la actualización de estrategias de enseñanza, dando lugar a un modelo pedagógico coherente al interior de la **escuela**⁴⁴. Otros trabajos han mostrado que esas condiciones mejoran el rendi-

miento independientemente del sector socio-económico al que se destinen esas **prácticas**⁴⁵.

Otro punto de inflexión resulta de los modelos de evaluación de los aprendizajes que se incluyen en las escuelas, ya que es allí donde se “articulan conceptualizaciones psicológicas de los procesos de desarrollo y aprendizaje y prescripciones pedagógicas sobre los logros esperados de acuerdo con los tiempos y condiciones que el sistema educativo **regula**”⁴⁶. Es en el desconocimiento de las conceptualizaciones iniciales de los alumnos y la tenencia a centrarse en los logros finales desconsiderando el desigual punto de partida uno de los factores que producen el fracaso escolar masivo. Entre los puntos de partida se incluyen especialmente las prácticas educativas familiares, muchas veces diferentes a las esperadas por la escuela y que ésta da por supuesta. Así, la denominada función de tutorío familiar se diferencia por sector socio-económico y da por resultados la desigualdad de oportunidades de aprendizaje, en tanto los modos propios de los sectores medios son pre-condición para la organización y sistematización de conocimientos. Estos modos no están previstos en la programación escolar, por lo que la investigación da cuenta de que “los llamados fracasadores no tenían estrategias de organización para el estudio porque nadie se las había enseñado”. Hay quienes observan una contradicción entre las demandas de una modalidad de apoyo a los padres y el reconocimiento de su bajo nivel educativo formal que les dificultaría cumplir con dichas **demandas**⁴⁷.

Por ello, una de las sugerencias que algunos de estos estudios desprenden es la no concentración exclusiva del dispositivo pedagógico (factores endógenos culturales) sino ampliar la mirada a las dimensiones del sujeto y del contexto como co-determinantes. En especial, cabe destacar algunas interacciones familiares comúnmente deshechadas por la

⁴² Ver Cervini; 2001.

⁴³ Landreani; 1998. Ver también UEPC; 1999.

⁴⁴ Ver Elichiry; 2000 y Pegoraro.

⁴⁵ Ver Cervini; 2001.

⁴⁶ Elichiry; s/f.

⁴⁷ Oyola y cols.; 1994.

escuela y que podrían constituirse en elementos facilitadores del aprendizaje escolar: "...algunos de los que consideramos más importantes como las prácticas discursivas que orienten las acciones a metas, el fomentar espacio de interacción con pares, escuchar e interrogar al niño/a, inclusión de la narrativa y ayudar por medio de preguntas, comentarios, pedido de fundamentación".⁴⁸

De hecho, pareciera que se recurre a las familias de sectores populares sólo cuando las instituciones consideran estar frente a un niño considerado "con problemas"⁴⁹, pero desde una lógica en la que los problemas pertenecen al terreno de las familias "...los problemas familiares son un problema para la escuela cuando se traducen en dificultades de aprendizaje o de conducta que obstaculizan el trabajo docente en el aula". A esto se suma que al momento de actuar, la escuela suma su propia conflictividad: la distancia entre las percepciones de las maestras y las de las orientadoras escolares (en el caso analizado incluyen asistentes sociales, psicólogos, fonoaudiólogos, psicopedagogos, entre otros especialistas), frente a las funciones que a cada uno de ellos les compete ante el fenómeno del fracaso escolar. En este sentido es que se afirma la existencia de una fractura entre las pautas que enmarcan el aprendizaje escolar y determinadas pautas del contexto social familiar del alumno, que impide asumir a la escuela la situación socio-cultural de su población escolar, incluyendo la existencia de un desfase entre el aprendizaje escolar y el ámbito laboral, ya que el trabajo infantil es frecuente en estos sectores. De hecho, los docentes no logran comprender la temprana asunción de roles adultos por parte de los niños ante situaciones de desintegración familiar.⁵⁰

También se observan contradicciones entre el capital lingüístico involucrado en las áreas de aprendizaje escolar y los códigos familiares de comunicación y significación de la realidad, que se articula

con las representaciones docentes sobre el aprendizaje escolar cuyos criterios responden a otros sectores sociales. Termina constituyéndose una propuesta rígida y homogénea de aprendizaje que no responde a las necesidades e intereses de esos alumnos.⁵¹

Una metáfora fuerte que ha construido la investigación para explicar este fenómeno en términos de la constitución psíquica de los sectores populares es la del **desnutrido escolar**. El desnutrido escolar es un niño que, más que reaccionar a la institución escolar y/o al docente, sucumbe ante la brecha entre lo que la escuela exige y lo que él trae de su grupo socio-cultural y familiar. Esto puede generar un proceso desubjetivante que vulnera su subjetividad, al no encontrar modos de reconocerse en los referentes escolares y transformarse en un mero repetidor de discursos ajenos. "Los niños a los que nos referimos tienen vivencias de desamparo y abandono que se remontan a la infancia temprana y que han sido reactivadas como consecuencia del fracaso en sus primeras incursiones en la escuela, cada vez que la integridad de su YO se vio amenazada; cada vez que su deseo de construir su propio pensamiento se vio amenazado".⁵² Es este exceso de violencia simbólica lo que configura situaciones de fracaso escolar al no poder incorporarse a la cultura hegemónica.

b) Cuando el modo de pensar involucra modos de exclusión

Existe una considerable cantidad de conocimientos producidos en torno a lo que en sus orígenes fuera el "efecto pigmalion en la escuela": el dar cuenta del efecto de las representaciones docentes sobre los alumnos en la configuración del fracaso escolar. Estos trabajos tienen como foco de análisis de los factores culturales endógenos a las expectativas de los docentes sobre el desempeño de los alumnos, procurando dar cuenta del tipo particular de representaciones que aparecen como estrategias fundamenta-

⁴⁸ Ver Elichiry; 2000.

⁴⁹ Ver Otero, M.; 2000.

⁵⁰ Ver Oyola y cols.; 1994.

⁵¹ DIE_MCBA; 1991; UEPC, 1999.

⁵² Ver Rosbaco; 2000.

les de distinción entre sujetos y grupos sociales. Estas tipificaciones escolares que constituyen modos no conscientes de exclusión escolar al impactar sobre las expectativas de aprendizaje y, por ende, las estrategias que los docentes ponen en juego en la cotidianeidad escolar. Los considerandos acerca de la inteligencia de los alumnos aparecen como uno de los principales ejes de articulación de las expectativas de **rendimiento**⁵³. Pero lo significativo es que estas apreciaciones sobre la inteligencia se anclan de modo inconsciente en el nivel socio-económico de los niños y operan al momento de anticipar las prácticas escolares.

Al avanzar sobre la ligazón entre las representaciones docentes, las prácticas escolares y su relación con pertenencias sociales específicas, el conocimiento producido en el país muestra tres dimensiones fundamentales en la distinción entre los buenos y malos alumnos: aspectos psicológico-cognitivo-académicos; compromiso con la tarea escolar y comportamiento en la escuela. Pero escuelas que atienden distintos sectores sociales refuerzan diferentes aspectos en sus prácticas y contribuyen así a la reproducción de la desigualdad. Así, las escuelas urbanas privilegian las dos primeras dimensiones, mientras que en las escuelas periféricas resalta aspectos vinculados a la tercer dimensión "...estas diferencias en los contenidos de las representaciones, pueden vincularse con la dominancia en las prácticas pedagógicas de alguno de los modelos de interacción identificados. De esta forma, los docentes de las escuelas periféricas que acentúan los aspectos comportamentales tienden a poner el énfasis en las situaciones autolíticas en el control del comportamiento de sus alumnos (...). A su vez, los maestros de las escuelas urbanas, que privilegian lo cognitivo-académico y el compromiso con las tareas, tienden

a poner el énfasis en sus clases en la realización de las tareas, en el aprendizaje escolar y en la socialización de los alumnos, en especial en el trabajo grupal". El presupuesto es que el tipo de interacción dominante incide de manera positiva o negativa sobre el proceso de aprendizaje y, por ende, sobre el éxito o el fracaso **escolar**⁵⁴.

Pero como señalan otros trabajos, muchas de estas dificultades provienen de los propios marcos teóricos de la formación docente, los que constituyen obstáculos a la adecuación a la población, a través de la negación o parálisis frente a las problemáticas de los más pobres así como por la priorización de una imagen idealizada de alumno que impide la comprensión de las pautas propias de los sectores populares, generando contradicciones entre el modelo pedagógico escolar y aquél demandado por alumnos y padres⁵⁵. Muchos docentes, de hecho, no se sienten preparados para trabajar con la población con la que deben hacerlo y terminan asumiendo una posición de retraimiento o de depositar las causas del fracaso como exógenas a la **escuela**⁵⁶. Esta mirada del docente pone el fracaso en un problema del alumno, en sus condiciones familiares y/o **individuales**⁵⁷.

Esto va generando un sentido de los límites, donde los alumnos se autoexcluyen de aquello a lo que de hecho se verían excluidos por su posición social, pero ahora desde la propia **culpabilización**⁵⁸. Es decir, hay que analizar el impacto que estas apreciaciones docentes sobre el fracaso tienen en la subjetividad de los alumnos. En el caso de los adolescentes, genera incertidumbre hacia el futuro y promueve una temprana inserción laboral ya que los jóvenes sienten que sus alternativas son estudiar o **tra-**

⁵³ El estudio se llevó a cabo a través de entrevistas clínico-críticas a 34 docentes de 8 escuelas primarias públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la mitad de los cuales atiende a alumnos provenientes de sectores sociales medio y la otra mitad a bajos. Ver Kaplan, C.; 1992 y 1997.

⁵⁴ El trabajo de campo de esta investigación se desarrolló en dos escuelas de cada tipo de la provincia de Chaco, en las que se encuestó a 86 docentes y luego se hicieron entrevistas en profundidad a 20 de ellos y se observaron sus clases. Ver Butti; 2000.

⁵⁵ Oyola y cols.; 1994-Landreani; 1998.

⁵⁶ UEPC; 1999.

⁵⁷ DIE- MCBA; 1993.

⁵⁸ Ver Kaplan; 1997 y Oyola y cols; 1994.

bajar⁵⁹, en un contexto donde el fracaso escolar aparece constituido fuertemente por una cultura escolar que prioriza lo socio-afectivo y el control disciplinario en su combinación con bajas expectativas de rendimiento de los alumnos de sectores desfavorecidos. En la escuela básica, se observa un progresivo desinterés por parte de los alumnos al no poder vincular los contenidos escolares con las situaciones de su vida cotidiana y un bajo desarrollo del gusto por las materias, condicionando las posibilidades de aprendizaje en las **áreas**⁶⁰.

En todos los casos, queda claro que las concepciones docentes acerca del fracaso escolar se encuentran en los factores exógenos, no pudiendo identificar sus propios aportes a la configuración de esas trayectorias educativas. Pero algunos trabajos se han propuesto romper con la lógica lineal de pensar en la reproducción de la desigualdad social. Esto ha permitido avanzar en un conocimiento que da cuenta de la heterogeneidad de modos en que las condiciones de pobreza atraviesan las escuelas, así como en los modos en que las escuelas y/o los sujetos resisten los estigmas de la pobreza. Aunque de hecho también se muestra que esta heterogeneidad de la vida cotidiana es también la de la particularización de las contradicciones sociales que aunque de modos diversos y desordenados, las más de las veces es parte de un proceso de producción de desigualdad educativa. De hecho, la vida cotidiana de las instituciones periféricas se caracteriza por un alto grado de **conflictividad**⁶¹.

c). La escuela y la construcción de nuevos sentidos

Otro eje de preocupación es el impacto subjetivo del fracaso escolar. La producción de conocimiento en los últimos tiempos ha incorporado como un punto fundamental los aportes de la escuela a la construcción de la subjetividad y en qué medida el acceso a la escuela constituye una oportunidad para los sectores más desfavorecidos.

Esto ha posibilitado poner en discusión algunos supuestos comunes, tanto de las escuelas como de la propia investigación académica. Por un lado, que la pobreza no sobredetermina la realidad escolar sino que es en el hacer de cada colectividad donde aparecen los sentidos que definen si la frontera social de la pobreza se constituye como frontera educativa, donde se pone en juego la apertura de la escuela al entorno o su cerrazón a modo de fortín para defenderse de la “peligrosidad del afuera”. “La materialidad de los procesos de diferenciación al interior del sistema educativo ratifican que la existencia de los circuitos se enhebra con lo que denominamos circuitos escolares imaginarios. Esto significa que en el terreno del imaginario colectivo, de las comunidades, de los maestros, de los alumnos, entre otros, se contornean y delinear circuitos de escolarización que no son meramente reproductores de la realidad **educativa**”⁶².

Por otro lado, permite discutir la supuesta oposición entre lo pedagógico y lo asistencial que genera la idea de que las escuelas de los márgenes han dejado de enseñar para asistir, configurando lo que se ha dado en llamar una “asistencialidad inconclusa, donde no se logra ni cubrir las necesidades básicas de los niños ni garantizar los aprendizajes mínimos. Al penetrar en las escuelas, se observa que el modo en que se desarrolla la asistencialidad en ca-

⁵⁹ Investigación cualitativa desarrollada en 3 escuelas de la ciudad de Chubut, respetando diversidad geográfica y sector social del alumnado, en las que se entrevistó a 24 alumnos, 3 preceptores, 12 docentes y todos los directivos de las 3 escuelas. Se consideraron además otros 10 informantes entre especialistas y funcionarios educativos nacionales y provinciales. Ver Kremenchutzky y equipo; 1995.

⁶⁰ Oyola y cols; 1994.

⁶¹ Landreani; 1999.

⁶² La investigación se desarrolló en 3 escuelas primarias del conurbano bonaerense que concentran población pobre. Para su selección se consideraron indicadores socioeconómicos, NBI e índices de mortalidad infantil. Ver Redondo y Thisted; 1999.

da institución es heterogénea y su desarrollo compromete lazos pedagógicos, generando como riesgo la constitución de sujetos asistidos, portadores de una matriz de identidad ciudadana **subalterna**⁶³.

Pero la escuela es también una oportunidad de relacionarse con otra comunidad de pares, un espacio de inclusión deseable que se articula con la posibilidad de imaginar un futuro mejor, permitiendo que las escuelas se desmarquen de la reproducción degradada de la marginalidad. Para lograrlo, los alumnos de sectores sociales críticos ponen en juego estrategias diversas para sostenerse en la escuela, como un peso significativo en la relación con **los pares**⁶⁴.

Desde esta mirada, la escuela funciona como un “umbral mínimo de reconocimiento social”, soporte afectivo en el marco de un contexto ampliamente **fracturado**⁶⁵, siempre y cuando la escuela interpele a los jóvenes de sectores populares a través de la articulación de sus deseos e intereses. Es en estas condiciones en que la escuela se constituye en “un horizonte de lo posible”, en un nuevo referente simbólico para estos sectores que les habilita el acceso a otros mundos posibles en la que confluyen la experiencia barrial y la experiencia institucional. Es allí donde los jóvenes de sectores populares tienen la posibilidad de reparar los vínculos primarios dañados, donde tienen la posibilidad de construir nuevos modos de socialidad basados en la solidaridad y la comprensión. “La organización escolar que establece tiempos de trabajo y de descanso, de atención y producción, una sucesión de materias diferentes y de demandas, altera el carácter regular de la vida diaria y sitúa a los jóvenes frente a una cuota de imprevisibilidad y responsabilidad que quiebra la

inercia de lo cotidiano. Por otro lado, la experiencia escolar va asociada a la formulación de **proyectos...**”⁶⁶. Para estos jóvenes, la escuela puede cumplir una función de “paseo a otro lado”, en tanto es allí donde se puede interactuar con otros discursos, otros saberes, en donde se puede experimentar otro tipo de sociabilidad.

Estos trabajos ponen de relieve cómo para los sectores populares la escuela es la última frontera de lo público, el espacio en que construyen idearios más igualitarios o aquél en el que simplemente pueden construir el puente de integración social, negado fuera de ella. También es el espacio que podría, aunque no siempre lo hace, configurarse como una instancia de reafirmación de la autovalía que los posiciona mejor a la hora de insertarse en otros ámbitos sociales, como lo es el trabajo. Y esto último es tan importante como la apropiación de los saberes y habilidades necesarios para esta **integración**⁶⁷.

Pero en el desarrollo de esta posibilidad la escuela opera, facilitando u obturando la formulación de negociaciones e intercambios entre los sentidos escolares y la cultura infantil de las clases subalternas, frente a las cuales los niños emplean estrategias para integrar esta compleja contradicción cultural que les significa constituirse en “alumnos **aceptables**”⁶⁸. Estos niños y niñas pueden ser ayudados en el proceso de constitución de un proceso de pensamiento autónomo facilitándoles el proceso de incorporación de lo novedoso a su propia historia, resignificando el espacio de aprendizaje como aquel del que pueden apropiarse, recuperando su autoestima y su deseo de aprender a través de la inclusión de temas en los que puedan autorreferenciarse y proyectar algo de lo propio en la construcción de lo **nuevo**⁶⁹.

⁶³ Redondo y Thisted; op. Cit.

⁶⁴ MCBA; 1994.

⁶⁵ Es un estudio etnográfico desarrollado en dos escuelas medias públicas de la Provincia de Buenos Aires en 1997. Las escuelas fueron seleccionadas su contexto de pobreza y exclusión. Sus características de gestión son diferentes: una está abierta a la comunidad desde una gestión participativa, y la otra tiene una gestión fuertemente centralizada, muy pegada a la normativa y con signos excluyentes. Se entrevistaron a jóvenes que cursan cuarto y quinto año. Ver Duschatzky; 1999^a.

⁶⁶ Duschatzky; 1999^a.

⁶⁷ Filmus et.al (2001).

⁶⁸ Landreani; 1998.

⁶⁹ Rosbaco; 2000.

Lo que estas líneas de indagación dejan planteado es que la escuela puede constituirse en un espacio de inclusión social, de aprendizaje para todos los sectores sociales y que también, por qué no, eliminar la aparente inherencia de fenómenos de como la repitencia o la deserción a la propia definición de la institución escolar.

3.- Políticas y acciones compensatorias en el país orientadas a prevenir la repitencia y el abandono.

En el capítulo anterior, al presentarse el esquema de análisis que se utiliza en este estudio, se propone un modo de diferenciar y articular los factores que aparecen asociados a los problemas de repitencia y abandono escolar. Allí se marca una primer gran diferencia, en que se destacan, por un lado, aquellos factores que son propios de las familias y su entorno de vida, y por el otro, aquellos propios de la escuela, y del sistema educativo en su conjunto. Al momento de analizar las políticas y programas implementados con la finalidad incrementar las posibilidades de éxito escolar de niños, adolescentes y jóvenes, esta primer gran división de factores es de gran utilidad.

En efecto, el conjunto de problemas que son expresión del fracaso escolar se instala precisamente en el punto de encuentro entre lo que ocurre fuera de la escuela y en ella. Más específicamente, en el grado de ajuste entre lo que el niño trae desde su formación inicial fuera de la escuela, y lo que ésta necesita de ellos para que tenga lugar el proceso educativo. Es en esa relación, en el punto límite del encuentro entre estas dos esferas, donde se definen las posibilidades de éxito. “El niño está en la encrucijada de estas dos socializaciones, y el éxito escolar de unos se debe a la proximidad de estas dos culturas, la familiar y la escolar, mientras que el fracaso de otros se explica por las distancias de esas culturas y por el dominio social de la segunda sobre la **primera**”⁷⁰. En la misma línea, Pierre Bourdieu señala que la productividad específica del trabajo escolar se mide según el grado en que el sistema de los medios necesarios para el cumplimiento del trabajo pedagógico está objetivamente organizado en función de la

distancia existente entre el habitus que pretende inculcar la escuela y el habitus producido por los trabajos pedagógicos anteriores.

El éxito escolar puede ser interpretado, desde esta perspectiva, como el resultado de una adecuada distribución de responsabilidades entre la familia y la escuela. Resulta de la calidad de un arreglo institucional entre Estado, familia y sociedad civil. ¿A quién le toca socializar a los niños? ¿Compete exclusivamente a la familia? ¿Qué responsabilidad deben asumir otros actores sociales? ¿Cuál es el rol del Estado? ¿Cuánto se le puede pedir a la sociedad civil? El esquema que rige actualmente en la mayoría de los países de América Latina presupone un reparto de responsabilidades en que la familia asume el compromiso de llevar adelante ese proceso de formación inicial, socialización primaria o primera educación, y la institución escolar, regulada por el Estado, se apoya sobre esa primer formación para el desarrollo del proceso de educación formal. La transición entre una esfera y otra es objeto de intervención y regulación social, al definirse la obligatoriedad de la educación formal a partir de determinadas edades, o al promoverse la cada vez más temprana institucionalización preescolar (López y Tedesco, 2002).

¿Por dónde abordar esta cuestión desde el campo de las políticas educativas y sociales? Una primer opción es la transferencia de recursos materiales y simbólicos a las familias, como un modo de promover su autonomía y reforzar su capacidad de acompañar a sus hijos en su educación, pudiendo así asumir su compromiso frente a la escuela. Otra posibilidad es que el sistema educativo reconozca que el creciente empobrecimiento y gradual proceso de exclusión que viven sectores importantes de la sociedad impide a un gran número de familias proveer a sus niños de aquellos recursos y predisposiciones básicos que hacen posible su educación. En este caso, la escuela debe hacer un esfuerzo por complementar las carencias con las que ellos llegan,

⁷⁰ Dubet y Martucelli, 1999.

y así incorporarlos a sus aulas y retenerlos, como forma de iniciar un proceso gradual de integración social.

En el presente trabajo se destaca la necesidad de estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Ello implica poner en el centro el carácter relacional del problema, y, en consecuencia, operar sobre ambas dimensiones de esta relación, de un modo articulado y coherente. El desafío es, entonces, establecer una relación armónica entre la escuela, la familia y la comunidad, con el fin de recomponer las condiciones para que todos los niños y adolescentes tengan acceso a la educación, y una trayectoria escolar exitosa.

La elaboración de este capítulo llevó a analizar un conjunto de programas o iniciativas implementadas en el país. Entre ellos se encuentran aquellos que son iniciativas del Ministerio de Educación de la Nación, otros de autoridades educativas provinciales y municipales, y por último aquellos implementados por instituciones estatales no educativas. Respecto a los programas analizados en este trabajo cabe hacer dos aclaraciones. En primer lugar, se sabe que el número de iniciativas llevadas a cabo en el país en los últimos años es mayor al presentado en este estudio; como podrá verse, sólo aparecen programas provinciales de muy pocas jurisdicciones, lo cual no implica que el resto de ellas no estén desarrollando este tipo de acciones. Los programas aquí presentados son aquellos a los que se tuvo acceso durante el período en que se desarrolló este informe. En segundo lugar, la información sobre la que aquí se trabaja es documentación producida por los programas o por instituciones que tuvieron alguna responsabilidad de seguimiento o evaluación de los mismos.

La diversidad de estos programas no sólo radica en su anclaje institucional, sino también en las diferentes formas de abordar la cuestión de la repitencia y la deserción, y la variedad de acciones que en ellos se llevan a cabo. Todos los programas analizados están orientados a escenarios signados por la

pobreza. Podemos encontrar que tienen en común la preocupación por producir un acercamiento entre lo que la escuela espera de estos niños y adolescentes y lo que ellos traen. Intentar una clasificación de estos programas según pongan su énfasis en factores endógenos o exógenos nos enfrenta con dos dificultades. En primer lugar, no existen programas que puedan ser expresiones puras de cada una de estas categorías. Todos los programas tienen componentes que se orientan a cuestiones relativas a la situación de los niños, y al mismo tiempo operan sobre la escuela y sus estrategias para interactuar con estos alumnos. En este sentido, la categorización se basa en el perfil que prevalece en cada uno de estos programas. En segundo lugar, es habitual que los programas partan de un diagnóstico y una caracterización del problema en que se reconoce su complejidad y la necesidad de un abordaje integrado, pero que luego en sus acciones ponen énfasis en trabajar sobre alguna de las dos dimensiones. En consecuencia, a los efectos de poder hacer esta categorización se considerará fundamentalmente el tipo de acciones que desarrollan.

Por último no se desconoce aquí que ciertos programas ponen énfasis en una de las dimensiones, en tanto son diseñados como complementarios de otros que están orientados a operar en los factores correspondientes a la otra dimensión. Obviamente, esta caracterización no deja de tener cierto grado de arbitrariedad, pero permite construir un panorama de las tendencias recientes en políticas orientadas a reducir la deserción y la repitencia, desde la perspectiva adoptada en este trabajo.

3.1.- Los programas compensatorios

3.1.1.- Principales características de los programas compensatorios

Programas Nacionales

Plan Social Educativo (PSE)

El Plan Social Educativo constituye la primera política compensatoria nacional, vigente entre 1993 y 1999, y tuvo su origen en cumplimiento de la ley Federal de Educación que establece la responsabilidad del Estado Nacional en las acciones compensatorias. Inicialmente estuvo estructurado en base a dos grandes programas - "Mejor educación para todos" y "Mejoramiento de la Infraestructura escolar". A partir de 1997 se le incorpora el Programa Nacional de Becas.

La estrategia escogida fue mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje, en coincidencia con las recomendaciones de la Conferencia Mundial "Educación para todos", de Jomtien en 1990, y la 2ª Cumbre de las Américas en 1998, para combatir las desigualdades educativas. Se han adoptado y hecho propios los principios fundamentales de la Conferencia: pertenencia, calidad, equidad y eficacia en las acciones. Más específicamente, la visión que estuvo presente en el diseño e implementación del plan se puede sintetizar en los siguientes enunciados:

- Todos los alumnos pueden aprender.
- El Estado debe garantizar al conjunto de la población el acceso a conocimientos básicos socialmente valiosos y necesarios para desenvolverse en las circunstancias actuales y futuras.
- La escuela es el ámbito donde se puede resolver la calidad con equidad.
- Es necesario enmarcar lo asistencial en una perspectiva pedagógica, dando centralidad a la enseñanza y el aprendizaje.

- La tarea de los docentes y de las escuelas que trabajan en contextos desfavorecidos debe ser especialmente respetada, valorada y jerarquizada en su especificidad.

- La autonomía de las escuelas puede y debe ser promovida como un proceso de construcción permanente que contribuye a la calidad con equidad.

- La toma de decisiones compartidas a nivel institucional, es fundamental tanto en la gestión cotidiana de los proyectos como en el aprendizaje de una convivencia democrática.

- Es fundamental diseñar programas que respondan a las necesidades del destinatario, sean claros para facilitar la inserción de las instituciones, sean objetivos con logros que puedan ser identificados por los destinatarios, sean estables con continuidad en el tiempo, y a la vez flexibles, tanto para ser mejorados año a año, cuanto para adecuarse al contexto local sin perder su orientación.

El Plan Social Educativo tuvo como objetivos fundamentales lograr mejores aprendizajes conceptuales, actitudinales y procedimentales en los niños, jóvenes y adultos de las poblaciones con mayores necesidades, favorecer el ingreso, permanencia y continuidad de estos alumnos en la escuela para asegurar que completen su escolaridad en tiempo y forma, disminuyendo la repitencia y la deserción, y apoyar los procesos institucionales para permitir la generación de propuestas adecuadas a cada comunidad, el acrecentamiento del compromiso y la motivación del equipo docente y el mejoramiento de las condiciones en que se enseña y se aprende.

Un análisis más en detalle de los objetivos que tenían los proyectos que formaban parte del plan permite identificar las siguientes preocupaciones subyacentes a su diseño. En primer lugar, está presente el desafío de la equidad; el programa se propone garantizar escenarios que hagan posible logros de aprendizaje equivalentes en situaciones muy heterogéneas, con el fin universalizar el acceso a los contenidos básicos comunes, incorporando áreas

tradicionalmente postergadas como los son escuelas rurales, las poblaciones aborígenes, etc.

En segundo lugar es una preocupación del plan la retención de los alumnos en la escuela. El abordaje de esta cuestión se realiza a través de la escuela, mediante la consolidación de una oferta más adecuada a este desafío, y también mediante el fortalecimiento de las familias, mediante la asignación de becas. Asociado al objetivo de retención de los alumnos en el sistema está la idea de recuperación de aquellos que han dejado sus estudios incompletos, sea también a través de las becas, o mediante el programa de educación básica para adultos. Por último, está presente en el diseño del plan el desafío de proveer una mejor articulación desde la escuela al mercado de trabajo: Si bien está presente en varias de las líneas de trabajo, este objetivo queda explicitado especialmente en el proyecto “El trabajo va a la escuela”.

Las acciones desarrolladas en el PSE pueden organizarse en torno a cinco grandes líneas estratégicas: ampliar la oferta educativa para los niveles obligatorios, crear las condiciones básicas para el desarrollo de las clases con los alumnos, fortalecer las capacidades profesionales de los docentes, apoyar a las familias en el esfuerzo que implica la escolarización de sus hijos y promover una fuerte descentralización de las iniciativas, en una nueva relación entre el estado nacional, los estados provinciales y las escuelas.

Con respecto a la ampliación de la oferta educativa, se orientó una proporción significativa de recursos para cubrir las necesidades de infraestructura que devienen de la meta de diez años de educación obligatoria para todos. Ello significó la construcción de 1960 escuelas nuevas en el marco del plan de erradicación de escuelas rancho y 960 para la erradicación de escuelas precarias, la construcción de cerca de 3500 aulas nuevas para permitir la ampliación de la matrícula en los niveles preescolar y en 8° y 9°

grado, reparaciones generales a escuelas, refuncionalización de edificios escolares, provisión de conexiones de agua, electricidad, gas y teléfono, etc.

Dentro de las acciones orientadas a consolidar condiciones básicas para la tarea escolar de los alumnos aparece toda una gama de recursos materiales que les son transferidos a las escuelas, tales como bibliotecas, libros, cuadernos, equipamiento didáctico de aulas, recursos audiovisuales, equipamiento informático, etc.

En relación a la profesionalización de los docentes, se realizaron acciones de capacitación, con el apoyo de materiales producidos para tal fin, y se promovieron acciones institucionales orientadas a fortalecer a los equipos de las instituciones escolares en su capacidad de retención de los alumnos y de mejora de los niveles de promoción.

La principal acción orientada al fortalecimiento de las familias para favorecer las condiciones que hacen posible la permanencia de los adolescentes en la escuela es el programa de becas. Por último, el proceso de descentralización se hace efectivo a través de la modalidad de promoción de proyectos institucionales, que promueven la identificación de las necesidades de la institución y la comunidad y la elaboración de propuestas a nivel de los establecimientos.

El Programa de Acciones Compensatorias en Educación (PACE)

En el año 2000 el Ministerio de Educación pone en funcionamiento el Programa de Acciones Compensatorias en Educación, el cual se propone como objetivos fundamentales promover la igualdad de oportunidades educativas, lograr una mayor permanencia de los alumnos en el sistema educativo, y mejorar la calidad de los **aprendizajes**⁷¹.

⁷¹ Con el cambio de autoridades nacionales realizadas en diciembre del año 1999 el Plan Social Educativo es reemplazado por el Programa Escuelas Prioritarias, el cual estuvo vigente durante escasos meses, hasta que se implementó el PACE. El Programa de Escuelas Prioritarias, que constituiría el segundo programa compensatorio nacional, estaba orientado a los sectores más vulnerables de la población de zonas rurales y urbanas, a personas con necesidades educativas especiales y a adultos que no terminaron su escolaridad básica. Sus objetivos eran: a) Lograr el “Mejoramiento Integral” de las escuelas más desfavorecidas, social y educativa-

El programa tiene una línea de trabajo basada en la transferencia de recursos económicos a provincias, asistencia técnica, y provisión de útiles, libros de textos para el alumno, bibliotecas y equipamiento didáctico para el aula y la escuela. Incluye además el financiamiento de proyectos pedagógicos formulados por las escuelas para la retención y mejoramiento de los aprendizajes. Por otra parte, brinda atención pedagógica a alumnos de 1º año de EGB1 y EGB3, y talleres de acompañamiento escolar destinados a los últimos años del 1º y 2º ciclo de EGB, para la consolidación de los saberes. En línea con el objetivo de mejorar la retención y la calidad de los aprendizajes, se desarrollan acciones orientadas a fortalecer la calidad de la educación intercultural y bilingüe mediante capacitación docente, estandarización de lenguas indígenas, formación docente y de jóvenes en la producción de materiales didácticos, edición de libros y producción de material didáctico específico. En relación a educación rural y educación de adultos el programa retoma las líneas de trabajo de su antecesor.

Por último, incluye una articulación con otros programas nacionales no educativos. Un ejemplo es el proyecto de promoción de la Salud, que promueve el médico en la escuela en localidades de reducida población o rurales, y que se articula con el Programa Nacional Médicos de Cabecera. Otro es las acciones para la articulación con el Programa Prohuerta (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -Secretaría de agricultura, pesca y alimentación), a través de talleres provinciales con supervisores y técnicos del INTA

Programas provinciales y municipales

Programas con énfasis en los factores exógenos

Una revisión de un conjunto de programas provinciales y municipales que enfatizan en los factores extraescolares nos muestra que los mismos parten en general de un diagnóstico que pone énfasis en la dificultad que tienen los niños y adolescentes de los sectores más pobres para acceder y permanecer en la escuela, o para tener luego una transición exitosa al mundo del trabajo, destacando el amplio espectro de carencias con el que se acercan a los establecimientos educativos.

Se hace referencia en los informes que sustentan este tipo de programas al bajo nivel de valoración y autoestima que poseen, a sus carencias afectivas, la desvalorización en sus propias casas y a la agresividad con el prójimo, con el medio ambiente y con ellos mismos. Se parte también del reconocimiento de una maduración psicofísica deficiente que dificulta el aprendizaje escolar, la posibilidad de sostener actividades permanentes, y la capacidad de construir un proyecto de índole personal y familiar.

Mención especial merecen los programas de becas. Ellos parten de reconocer que apuntan a una de las múltiples dimensiones que llevan al fracaso escolar: los factores socioeconómicos. De allí que estas intervenciones son concebidas como apoyo que estimula a los estudiantes de los hogares más pobres, al mismo tiempo que contribuyen parcialmente a mejorar las condiciones con las que ellos afrontan diariamente el compromiso frente a la escuela. Los programas de becas actúan, según se desprende de los documentos que los fundamentan, donde la escuela encuentra sus límites objetivos para lograr aprendizajes de calidad de los alumnos, atenuando

mente a través de "Acciones Estratégicas articuladas con las jurisdicciones"; b) Coordinar "Acciones Intensivas". Favorecer la adquisición de saberes relevantes y significativos para el logro de una mejor "Calidad de Vida"; c) Favorecer el desarrollo de la Capacidad de Gestión Autónoma de los "Centros Educativos". Superar modelos de gestión de dependencia y aislamiento; d) Promover la creación de "Redes Inter Institucionales", que favorezcan la vinculación y potencien el trabajo de las Escuelas Seleccionadas.

los obstáculos que se derivan de esa condición social desventajosa.

Partiendo de estos diagnósticos que enfatizan especialmente en las carencias de los niños y adolescentes, a la hora de definir sus objetivos estos programas están orientados a proveerles a ellos los recursos que no poseen. El desafío que se proponen iniciar es un proceso de igualación hacia arriba, reduciendo la brecha que los separa de aquellos que provienen de sectores sociales mejor posicionados, e igualando así las condiciones en el punto de partida.

El espectro de recursos que se proponen transferir estos programas es bien amplio, incluyendo alimentarios, psicológicos, actitudinales, culturales o lingüísticos. Podemos identificar, a partir de los objetivos explicitados, tres tipos de estrategias para lograr estas metas: el fortalecimiento de los niños, el de sus familias o el de la comunidad.

Los programas que toman a los niños como objeto de sus intervenciones se proponen como objetivos, entre otros, prevenir y asistir desde lo psicopedagógico las dificultades que afectan el aprendizaje y la adaptación escolar, brindar un espacio de contención afectiva a los niños, proveerles una alimentación balanceada, desarrollar y consolidar las competencias necesarias para la adquisición de los aprendizajes curriculares esperables para cada ciclo formal, aportar a la construcción de la subjetividad, la integración social y la promoción de la ciudadanía, estimular y afianzar su autoestima, y motivar en los adolescentes el deseo de ingresar y permanecer en el sistema educativo como camino de inclusión y desarrollo personal y comunitario.

Los programas que apuntan al fortalecimiento de las familias se proponen transferir recursos que las fortalezcan en el desafío de crear las condiciones para que los niños o adolescentes puedan ir a la escuela. Entre ellos figura la transferencia de ingresos como estrategia, de acuerdo a los programas de becas.

Por último, entre los programas que apuntan a fortalecer a la comunidad como modo de reducir las carencias con las que los alumnos llegan a las es-

cuelas, los objetivos se centran en sensibilizar y comprometer a la sociedad para constituir la en contenedora y sostenedora de los adolescentes con el fin de asegurar su permanencia en el sistema educativo y sus oportunidades de inclusión social, y fortalecer la valoración social de la escuela como lugar de socialización, crecimiento, participación y desarrollo de los adolescentes y jóvenes. La estrategia es promover la participación de la sociedad civil y de sus organizaciones comunitarias, en el diseño y ejecución de las políticas sociales que a tal fin se implementen.

La población objetivo que se proponen estos programas está constituida por niños y adolescentes de hogares con sus necesidades básicas insatisfechas, o niños de escuelas ubicadas en zonas de alta concentración de pobreza. Los programas dirigidos a los adolescentes amplían crecientemente su oferta hacia aquellos no escolarizados con el propósito de reinsertarlos en el sistema educativo, y algunos de ellos focalizan especialmente en adolescentes con alto riesgo de abandono (niveles elevados de repitencia, bajo rendimiento, embarazadas, etc).

En relación a las becas, Hay dos ejes respecto a los cuales se marcan diferencias al momento de elegir a los beneficiarios. El primero está definido por la etapa del plan de escolarización que debe ser fortalecido por este programa: los primeros años de la escuela media (EGB-) o los últimos (Polimodal). El segundo tiene que ver con considerar el rendimiento en la escuela como condición de elegibilidad o no.

En qué tipo de acciones se traducen estos diagnósticos y objetivos descriptos? Como ya se adelantó, los programas se diferencian por apuntar al fortalecimiento de los niños, a sus familias o a la comunidad. Entre los primeros, las acciones son diferentes según la edad de los alumnos o nivel educativo al que ellos pertenecen. En principio es posible identificar acciones dirigidas a los niños en edad preescolar, que se proponen estimularlos y prepararlos para su ingreso a la educación inicial. Así, aparece la creación de salas para niños pequeños, y los diversos programas de estimulación temprana.

Con respecto a los niños escolarizados en el nivel primario las distintas propuestas muestran acciones muy diversas. Están aquellas que brindan servicios alimentarios (desayuno, almuerzo y/o meriendas reforzadas), programas de apoyo escolar, educación estética, recreación y actividades físicas, formación de hábitos de higiene, pautas de comportamiento y normas éticas, creación de las asesorías pedagógicas, desarrollo de la tarea escolar o alguna otra preparada por los docentes, o enseñanza personalizada para los niños que presentan más dificultades de aprendizaje. La oferta contempla en algunos casos participación en talleres de matemáticas, de lectura, salidas y actividades recreativas, y articulación con los centros de salud trabajando conjuntamente en beneficio de la salud psíquica y física de los chicos y sus familias.

Por último, están los programas que desarrollan acciones dirigidas específicamente para la población adolescente. Ellos proveen, según el caso, orientación pre-ocupacional, iniciativas específicas para adolescentes que están en el sistema educativo pero con alto grado de riesgo de deserción, acciones orientadas a los adolescentes que no están en el sistema educativo pero que pueden reincorporarse a alguna de sus instancias, propuestas de atención y contención a adolescentes que no estudian ni trabajan y tienen muy bajas probabilidades de volver a hacerlo en el corto plazo, y programas que acompañan a adolescentes en situaciones especiales (discapacidad, discriminación, SIDA, adicciones, en conflicto con la ley, etc.).

Las iniciativas dirigidas a las familias se centran en convocar a los padres a actividades conjuntas con sus hijos, trabajan con ellos los materiales que usan los niños, etc. Por último, entre las actividades dirigidas a el fortalecimiento de la comunidad aparece el acompañamiento a proyectos comunitarios de trabajo con jóvenes, el asesoramiento técnico a iniciativas de las organizaciones de la comunidad, o el diseño participativo de propuestas de innovación educativa que permitan la terminalidad de la escolaridad media para adolescentes pobres.

Programas con énfasis en la escuela

A diferencia de los programas anteriores, éstos fundamentan su accionar en la certeza de que las desigualdades sociales se reproducen y fortalecen en el sistema educativo, por lo que las políticas de equidad deben actuar activamente en el sector. Si bien parten de reconocer la complejidad del fracaso y la multiplicidad de factores asociados que existen fuera de la escuela, sostienen que a las instituciones escolares les corresponde asumir aquellos factores que operan dentro de ellas, al mismo tiempo que deben desarrollar acciones que neutralicen los efectos de las causas exógenas.

Al momento de precisar cuáles son los factores propios del sistema educativo que obstaculizan el éxito de los alumnos que provienen de los sectores más pobres, aparecen referencias a cuestiones de infraestructura y recursos, problemas de gestión institucional, inadecuación de las estrategias pedagógicas y dificultades a partir de la situación de los docentes.

En relación a infraestructura y recursos, se hace mención a la falta de una oferta adecuada en las zonas de mayor vulnerabilidad social, y problemas serios de infraestructura y equipamiento que afectan a las condiciones de trabajo de los docentes con los alumnos. Cuando se trata de identificar los aspectos de la gestión escolar que deben ser tenidos en cuenta para explicar el fracaso escolar aparecen mencionadas las características burocráticas del sistema que obstaculizan el proceso de toma de decisiones, la no existencia de mecanismos y procesos en los ministerios y unidades regionales educativas para identificar oportunamente las situaciones más problemáticas, la escasa sistematización, evaluación y divulgación de experiencias exitosas, la poca participación de la comunidad en la gestión educativa, y la rigidez institucional, fundamentalmente en el nivel medio, que dificulta la atención del problema.

Entre los aspectos pedagógicos identificados como factores que ayudan a reproducir en la escuela las desigualdades sociales con las que llegan sus alumnos se destacan el desajuste que existe entre

los procesos homogéneos de enseñanza que se utilizan y la diversidad de ritmos de aprendizaje de los distintos grupos sociales, haciendo énfasis en que los procesos de enseñanza y modos de aprender propuestos por el sistema educativo no reconocen la diversidad socio-cultural y de estilos cognitivos de las diversas culturas y las comunidades rurales. Por otra parte, se hace referencia a la no pertinencia de los contenidos y la falta de contextualización de los aprendizajes. Por último, se identifica como un factor que explica la repitencia y la deserción el modo en que está estructurado el paso desde la escuela primaria y de la escuela secundaria, con un verdadero quiebre en los estilos pedagógicos y las culturas escolares.

Por último, aparece la cuestión docente como un factor explicativo del fracaso. En primer lugar se hace referencia a sus condiciones de trabajo, donde se destacan la falta de incentivos, el deterioro salarial y la alta movilidad entre instituciones como obstáculos a las posibilidades de desarrollar estrategias de retención y promoción de los alumnos más carenciados. En segundo lugar se alude a su formación inadecuada para la atención de la diversidad y de alumnos con problemas de aprendizaje, y a la falta de capacitación docente en gestión institucional, planificación de proyectos, innovaciones curriculares, etc..

Estos programas destacan entre sus objetivos la decisión de operar sobre aquellos aspectos relativos a la gestión, las estrategias pedagógicas y el fortalecimiento de los docentes. Con respecto a la gestión, aparecen como objetivos apoyar los procesos institucionales para permitir la generación de propuestas adecuadas a cada comunidad, el acrecentamiento del compromiso y la motivación del equipo docente, incentivar la formulación y ejecución de proyectos que favorezcan la retención y promoción, promover acciones tendientes a optimizar la organización institucional y afianzar la institución escolar como marco de referencia válido para los intereses y necesidades de los jóvenes.

En cuanto a la dimensión pedagógica, apare-

ce como objetivos en estos programas propiciar una mejora en la calidad y cantidad de contenidos, adecuar la educación formal a las posibilidades y necesidades de los destinatarios, apoyar el fortalecimiento de las diferentes áreas del conocimiento, y atender el problema de la articulación entre los distintos niveles. También aparece como objetivo en alguno de estos programas estimular la producción de material didáctico en cada región, como una estrategia de transformación pedagógica y valorización de las diferentes culturas. Finalmente, y en relación a la situación de los docentes, se define como objetivos, entre otros, brindar asistencia técnico-pedagógica, actualización y capacitación a supervisores, directores y docentes de las escuelas, y optimizar el trabajo docente mediante la concentración de horas en una misma escuela

Un análisis del modo en que en estos programas se define a sus beneficiarios permite identificar básicamente tres estrategias de focalización: En primer lugar, una focalización geográfica: se trata de programas dirigidos a zonas de alta concentración de pobreza, zonas rurales, urbano marginales, etc. Es éste un modo de focalización que orienta los recursos hacia zonas específicas del espacio urbano o rural, y opera a través de las escuelas que dan cobertura a esas zonas. En segundo lugar, encontramos programas dirigidos a determinadas escuelas, en función del nivel social de sus alumnos. Si bien el resultado, en términos de selección, puede ser similar al de el criterio anterior, el proceso de selección es diferente, y las posibilidades de articular a la escuela con otras instituciones y programas también. Por último, aparece una selección por niveles. Aquí la estrategia es identificar los momentos más críticos para los alumnos, y apuntar a ellos. Por ejemplo, programas dirigidos a alumnos de octavos y novenos grados, primer ciclo EGB, etc. Este último generalmente aparece articulado con alguno de los anteriores (por ejemplo, primer ciclo EGB de escuelas en regiones de alta concentración de pobreza).

En relación a los aspectos relativos a la gestión del sistema educativo, aparece en estos programa-

mas el desarrollo de proyectos institucionales destinados a la retención y el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y los aprendizajes. Estos proyectos están orientados a la conformación de equipos de trabajo que atiendan el seguimiento y orientación de los alumnos, el establecimiento de relaciones con sus familias, la detección de dificultades de aprendizajes, y la definición de cursos de acción para resolverlas. También en la línea de gestión aparecen iniciativas orientadas a un mayor acercamiento de la escuela con las familias.

En relación con la dimensión pedagógica, aparecen acciones dirigidas a ofrecer asistencia técnica pedagógica, financiar proyectos pedagógicos presentados por las escuelas, formar docentes en la edición de libros y producción de material didáctico específico, y promover el aprovechamiento intensivo de los recursos de que disponen las escuelas en función de distintas situaciones de enseñanza. Por último, entre las acciones dirigidas a los docentes aparece el apoyo en su tarea diaria mediante perfeccionamiento y asesoramiento, la capacitación en el uso de nuevos recursos didácticos e informáticos y la incorporación de la figura del profesor tutor, orientado a complementar la tarea del docente que está al frente del aula absorbiendo tareas de orientación y contención de los alumnos.

Programas que hacen un abordaje integrado del problema.

Dentro de la oferta de programas que se puede identificar en el país, el que más claramente se ubica en esta tercer categoría es Zonas de Acción Prioritaria, de la Ciudad de Buenos Aires. Parten de una noción de fracaso que pone énfasis en las desigualdades sociales, y que requiere de un abordaje integrado que trasciende a las políticas educativas, promoviendo la construcción de una estrategia capaz de dar cabida a otras áreas de gobierno preocupadas por la cuestión social, y así trabajarlo colectivamente.

El diagnóstico que subyace al programa parte de identificar áreas con altos niveles de repitencia y

baja promoción respecto del resto de la ciudad. En el análisis del escenario en que se dan estas situaciones reconocen las situaciones de carencias en que viven estos sectores de la comunidad, y consideran además la ruptura de lazos sociales, la falta de construcción de la conciencia del espacio público, y una historia de políticas que se caracterizan por su carácter asistencialista, que generaron descreimiento y reclamos permanentes por promesas incumplidas, y por la desarticulación de los diversos proyectos de gobierno en la zona.

Este programa muestra como objetivo en su primera etapa la puesta en marcha de una nueva dinámica de funcionamiento de las instituciones y la comunidad que posibilite la construcción de futuros igualitarios para todos, dada la premisa de la existencia de desigualdades sociales, económicas y culturales inaceptables en un contexto democrático. Ya en su segunda etapa incorpora como objetivo pensar y resolver las dificultades de enseñar, para que las dificultades de aprender no sean una construcción escolar.

El programa utiliza para definir sus áreas de intervención el concepto de zonas de alta complejidad. La noción de zona alude a un territorio determinado de la ciudad cuyos límites están demarcados por la coincidencia de diferentes indicadores que aluden a las necesidades y demandas, condiciones organizacionales, recursos institucionales, profesionales y comunitarios presentes en las zonas. El programa define como zonas de alta complejidad a aquellas en las que existe un elevado nivel de desarticulación y desajuste entre las necesidades y demandas de la comunidad y las respuestas que la sociedad organiza a través de sus instituciones. Este concepto jerarquiza los aspectos institucionales en relación con las demandas de la población y alude a los niveles de pobreza existentes en las distintas áreas, a la brecha entre las distintas zonas y al rol del Estado frente a esta situación.

En sus inicios se configuró como un programa intersectorial que proponía abordar el problema del fracaso escolar en las zonas de alta concentra-

ción de pobreza en conjunto con las Secretarías de Cultura, Promoción Social, Salud, Comisión Municipal de la Vivienda, Planeamiento Urbano, los Centros de Gestión y Participación que se estaban conformando, la Dirección de Estadísticas, Dirección de la Mujer, la Secretaría de Hacienda y la Dirección de Administración y Bienes.

El programa funciona por proyectos, estructurados en torno a cinco líneas de mejora que suponen un impacto beneficioso sobre la escolarización: a) La revisión y construcción de nuevas herramientas para el desarrollo de la tarea pedagógica; b) La modificación de las representaciones docentes acerca de estos sectores sociales y sus condiciones de vida; c) La mejora de las condiciones materiales de trabajo, con especial énfasis en acercar o dotar de nuevos soportes de información a estas escuelas. d) La generación de instancias educativas complementarias y e) El desarrollo de equipos y redes de trabajo entre docentes y escuelas.

3.1.2.- Los programas compensatorios frente a los diversos factores asociados a la repitencia y la deserción.

En qué medida los programas aquí presentados cubren los diferentes grupos de factores propuestos por el esquema de análisis que se está utilizando en el presente estudio? Una primer revisión de los programas descritos permite ver que en el país se cuenta con experiencias en el abordaje de todas las dimensiones de análisis propuestas. No sólo aparecen programas que operan sobre los factores intra y extra escolares, sino que también hay experiencias en tratar las cuestiones materiales, las institucionales, de gestión, y materiales. En todo caso, la dimensión ausente es aquella que hacer referencia a los factores político institucionales exógenos, lo cual en parte resulta como una conclusión natural del tipo de instituciones que quedaron bajo la mirada en es-

ta investigación, que son en su mayoría del sector educativo. Sin embargo esta ausencia debe ser una señal que no debe pasar inadvertida, y respecto a la cual se hará referencia en los comentarios finales.

La revisión de los programas nacionales muestra una gran diversidad de recursos y estrategias para hacer frente a los factores endógenos. Aparece en primer lugar un gran fortalecimiento de los aspectos de infraestructura y equipamiento de las escuelas, a través de la construcción de escuelas y aulas, la refacción y mantenimiento de las escuelas más deterioradas, y la provisión de servicios básicos, además de la provisión de libros, materiales didácticos, equipos audiovisuales e informáticos, etc. En relación a los aspectos político institucionales dentro del sistema educativo, un punto significativo es el proceso de descentralización y promoción de proyectos institucionales, lo cual implica una redefinición de las funciones y el perfil de los actores en todos los niveles del sistema. En esta dimensión también cabe incorporar el trabajo con los docentes a partir de las diferentes acciones de capacitación y apoyo en su labor cotidiana en las aulas.

Pero además ambos aspectos recién mencionados - los relativos a la gestión de proyectos y la capacitación docente - tienen fuerte impacto en la dimensión cultural dentro de la escuela. Por un lado, la situación de elaborar un proyecto institucional implica una redefinición de las relaciones dentro de las escuelas y de las funciones de los docentes, promoviendo modificaciones en la percepción que ellos tienen respecto a su rol y perfil. Por otra parte, toda capacitación implica, además de la incorporación de nuevos saberes y estrategias para la enseñanza, un cambio en las expectativas y representaciones de los docentes. Pero además las innovaciones pedagógicas, la incorporación de nuevos materiales, etc. se traducen en una cotidianeidad diferente dentro del aula, y en la consolidación de una nueva cultura escolar. La única acción específicamente orientada a los factores exógenos lo constituye el programa de becas, orientado al fortalecimiento de los aspectos materiales de las familias.

Con respecto a los programas provinciales y municipales, ya en la misma presentación se destaca la coexistencia de iniciativas que enfatizan en los factores exógenos con aquellas centradas en los endógenos. Entre los primeros, podemos encontrar también acciones dirigidas a fortalecer los aspectos materiales estructurales de los niños y sus familias. Además de los programas de becas, aparecen aquellas otras acciones que hacen a las condiciones de vida y bienestar de los alumnos, como la provisión de desayunos y almuerzos, o las iniciativas de articulación con los servicios de salud.

En relación a los aquí llamados factores culturales exógenos podemos encontrar aquellos programas de fortalecimiento preescolar, que operan sobre el conjunto de representaciones y predisposiciones con los que los niños ingresan a la escuela, y aquellas actividades dirigidas a niños escolarizados orientados a la educación estética, formación de hábitos de higiene, talleres de lectura, salidas y actividades recreativas, etc. Se incluyen las actividades orientadas a adolescentes con el fin de reforzar su relación con la escuela, así como aquellas relativas a prácticas de riesgo como las de prevención de adicciones, de embarazo, de enfermedades de transmisión sexual, etc. Por último, entran también aquellas acciones dirigidas a las familias que ponen énfasis en promover una mayor valorización de la escuela. Respecto a los programas con énfasis en los factores endógenos, se ve una incidencia mucho menor actividades de infraestructura y equipamiento respecto a los programas nacionales, pero comparten con ellos el modo de abordar los aspectos político institucionales y los culturales.

Por último, el programa ZAP presenta, tanto en su diagnóstico como en su concepción, una visión integrada de los diferentes tipos de factores a tener en cuenta. Esta multiplicidad de factores también está presente en sus principales líneas de acción y el tipo de proyectos con los que trabaja. Se consideran los factores endógenos estructurales en el conjunto de proyectos orientados a mejorar las condiciones materiales de trabajo mediante el equipa-

miento, o la ampliación de la base tecnológica de las escuelas. Los aspectos de gestión se ven modificados al proponer el desarrollo de equipos y redes de trabajo entre escuelas, o al promover la elaboración de proyectos, y los aspectos culturales endógenos cuando se trabaja sobre las representaciones de los docentes acerca de los sectores sociales más postergados y sus condiciones de vida. Por otra parte, los aspectos exógenos están contemplados tanto en su dimensión estructural, al promoverse la articulación con acciones de las áreas de salud, vivienda, promoción social, como en el campo de los factores culturales, en acciones tales como, por ejemplo, las orquestas infantiles, los murales, las propuestas de conocer la ciudad, etc.

Esta mirada sobre las iniciativas que se gestan en las áreas de educación del estado nacional o de jurisdicciones provinciales o municipales nos pone en evidencia la amplia gama de estrategias de abordaje del problema de la repitencia y el abandono en los sectores de menores recursos. Queda el interrogante respecto al grado de articulación con el que se desarrollan estas diversas acciones, punto que se retomará más adelante.

3.1.3.- Impacto de los programas compensatorios en los indicadores de eficiencia.

En el primer capítulo de este trabajo se mostró información que da cuenta de una gran expansión de la matrícula educativa en el nivel medio, como resultado, fundamentalmente, de una mayor captación de los adolescentes de sectores más empobrecidos. Por otra parte, muchas jurisdicciones muestran además una reducción en los niveles de repitencia y sobreedad. Las evaluaciones que se realizaron sobre algunos de los programas aquí expuestos no pueden desconocer este punto, y en ese sentido hay un primer balance general que permite sostener que esta puesta en marcha de múltiples acciones, desde jurisdicciones diversas y con escasa o nula articulación, van

configurando condiciones que se traducen en logros positivos en cuanto a los indicadores de eficiencia interna del sistema. De todos modos, la complejidad de los fenómenos de repitencia y deserción dificulta una evaluación que permita dimensionar el real impacto de cada una de las acciones que se desarrollan. En efecto, el carácter multidimensional de estos fenómenos, y el amplio espectro de factores que los subyacen dificulta la elaboración de estrategias de alto impacto, y la capacidad de hacer evaluaciones que permitan correcciones precisas en las acciones.

Cuando se analizan los logros del Plan Social Educativo se enfatiza, en primer lugar, en su amplia cobertura. Cerca de la mitad de los establecimientos educativos se vieron favorecidos por acciones del PSE, a los que asisten una cuarta parte de los alumnos del país.

En segundo lugar, se reconoce una visible mejora en la calidad de la oferta, en términos de infraestructura y equipamiento de las escuelas. Sumado a la mayor disponibilidad de materiales didácticos, tuvo un impacto positivo en las condiciones materiales de trabajo en las aulas. Así, se destaca la función orientadora y de apoyo de los cuadernos de trabajo, que significaron el ingreso de la cultura letrada a la escuela y la posibilidad de generar continuidad en el trabajo escolar en los grupos que ven dificultada la asistencia escolar. Por otra parte, el profesor itinerante aparece como portador de una experiencia cultural que propone una relación menos escolarizada con el conocimiento, aunque en los hechos se observa que puede convertirse en una figura de emergencia que compensa los déficits en la formación académica de los maestros, siendo los “traductores” de los cuadernillos.

En tercer lugar, y como ya se adelantó, se destaca el fuerte impacto en la retención de los alumnos, lo cual se traduce en una ampliación significativa de la matrícula, y en una mejora en las tasas de promoción en los 8° y 9° grados. Por último, y en relación específica al programa de becas, el sistema diseñado para la ordenación de los aspirantes a través de un índice de precariedad ha sido evaluado

como adecuado, aunque complejo. En términos de cobertura, se considera que el Programa Nacional de Becas Escolares ha alcanzado niveles limitados, ya que los recursos han logrado abarcar a la mitad de los aspirantes. A estos datos habría que adicionarle que cerca de la mitad de los potenciales beneficiarios no solicitaron beca.

Entre los programas municipales y provinciales con énfasis en los factores exógenos cabe hacer mención a lo que las pocas evaluaciones existentes dicen respecto a ellos. En relación a aquellas acciones dirigidas a los alumnos, los documentos dan cuenta de una sensible mejoría en la lectura y escritura de palabras y textos, un mayor cumplimiento y mejora de la calidad de las tareas escolares, cambios positivos importantes en su conducta, modificación de su socialización por la creación de buenos vínculos con aquellos con quienes se relacionan, posibilidad de expresarse de formas distintas a las cotidianas, una mayor valoración de sus producciones, y modificación de los hábitos alimentarios.

Las evaluaciones de los programas de becas dan cuenta de un crecimiento global de la cobertura y una mejora en la retención de los estudiantes en el sistema educativo, al mismo tiempo que implican un descenso de la presión sobre la demanda de empleo de los jóvenes. Los criterios de focalización adoptados son evaluados positivamente, en la medida en que los beneficiarios son jóvenes que realmente provienen de los sectores más postergados de la sociedad, aunque se advierte sobre el riesgo de que la complejidad de aplicación de dichos criterios termine operando como barrera para aquellos que provienen de las situaciones más críticas. Finalmente las evaluaciones alertan respecto a la hipótesis de que los programas de becas no han tenido un impacto positivo en los aprendizajes. Según resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad se tienen indicios de que la retención de estos adolescentes en la escuela aparece asociada a una reducción en los niveles de rendimiento.

El principal problema con que se encuentran las becas es el volumen de la demanda a la cual de-

ben hacer frente, como consecuencia del deterioro de las condiciones de vida de las familias en el transcurso de los últimos años. Cabe recordar que la mitad de los niños y adolescentes escolarizados pertenecen a familias pobres, y uno de cada cinco a familias indigentes, de modo que un programa de becas pasa de tener un escenario en que las carencias extremas son excepcionales a otro en que se constituye en una situación sumamente habitual. Esto lleva a los programas, al igual que en el plano nacional, al límite de su capacidad de financiamiento, mostrando sus limitaciones para poder lograr el objetivo que se proponen.

Las evaluaciones correspondientes a los programas provinciales y municipales con énfasis en los factores endógenos muestran, en líneas generales, una mejora en los resultados de la calidad de la educación, un descenso de los niveles de repitencia, una mayor retención de los alumnos y la consecuente expansión de la matrícula, y el mejoramiento de las condiciones materiales de trabajo debido a la incorporación de equipamiento y material didáctico.

Por último, y en relación al programa de Zonas de Acción Prioritaria, las evaluaciones internas muestran que atenuaron el índice de repitencia en los primeros grados de las escuelas primarias y que han contribuido a la retención de las adolescentes madres y embarazadas evitando la deserción potencial de una proporción muy importante de estas jóvenes de la escuela media. Por otra parte, muestran que han mejorado las condiciones materiales de trabajo en los primeros grados a través del apoyo a la creación de un ambiente alfabetizador dotando de bibliotecas, del uso de nuevas estrategias pedagógicas a través del equipamiento para juegoteca y para multimedia en bibliotecas en el nivel primario, un estudio de radio, un laboratorio de microbiología y un museo de ciencias en el nivel medio y de tres videotecas circulantes para ambos niveles. Así como una de las posibles ventajas comparativas del programa reside en acompañar los recursos materiales de las condiciones simbólicas para su uso a través de capacitación y asistencia técnica directa a los usua-

rios, no fue posible relevar información objetiva acerca de la transformación de las estrategias pedagógicas para el tratamiento de contenidos curriculares, o la modificación de la dinámica escolar.

De las evaluaciones externas es importante destacar dos puntos que hace a las limitaciones de este programa. Por un lado dan cuenta de una gran diversidad de acciones para ciclos y niveles y una atención diversificada de los problemas a enfrentar. Esto implica que aunque las variables consideradas representan la complejidad del problema del fracaso escolar, su tratamiento por separado obstaculiza la configuración de un abordaje integral del problema en cada institución.

Por el otro destacan que a pesar de la preocupación expresada por el programa por la intersectorialidad, los proyectos específicamente escolares ligados al fracaso escolar no han podido establecer en la mayoría de los casos intervenciones conjuntas con otras áreas, en especial con las áreas de salud, para la atención de los alumnos de la zona. Los esfuerzos del programa por lograr esta articulación no encuentran resonancia en niveles jerárquicos de los otros sectores de gobierno, debiendo limitarse en muchos casos a la voluntad de los actores zonales por trabajar colectivamente.

3.2.- Otras acciones orientadas a reducir la repitencia y el abandono fuera del sistema educativo.

En esta sección se ejemplifica el tipo de acciones que se realizan desde dependencias estatales ajenas a la esfera educativa con dos programas desarrollados desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Estos programas son “Estudiar vale la pena” y “Programa de atención a niños y adolescentes en riesgo (PROAME)”. Los dos están claramente dirigidos a operar en lo que en este trabajo entendemos como factores externos que subyacen a los problemas de repitencia y abandono. Parten del reconocimiento de que esce-

narios signados por la pobreza y la precariedad se constituyen en obstáculo para el éxito escolar de los niños y jóvenes, y que requieren de intervenciones que trascienden a la familia, promoviendo la necesidad de actuar también con la comunidad. Además, en el diagnóstico del que parten, estos programas reconocen que el tipo de carencias que operan como obstáculo a la educación no sólo son económicas, sino también culturales y valorativas.

El centro de atención de estos programas está puesto en niños y adolescentes en situaciones que son caracterizadas como de pobreza, en riesgo, con necesidades básicas insatisfechas, aquellos que no estudian ni trabajan, y aquellos que, aunque estén estudiando se encuentran en alto grado de vulnerabilidad respecto a su permanencia en el sistema educativo.

Los objetivos que se proponen estos programas son amplios, y cabe destacar los siguientes: contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social, brindarles la oportunidad de desarrollar y alcanzar su potencial físico, psicológico y social y orientarlos hacia el ejercicio pleno de sus derechos; mejorar las condiciones de vida de menores en circunstancias especialmente difíciles dándoles una oportunidad para su potencial desarrollo físico, psicológico, social y económico; apoyar una atención integral contemplando la estimulación temprana, el control de la salud, la alimentación adecuada, la socialización, así como la generación de condiciones para el ingreso al sistema escolar y el fortalecimiento de la familia como institución central de crianza y socialización en esa etapa de la vida; mantener a los niños y niñas en el sistema escolar evitando la repitencia o abandono, prevenir la salud, contemplar la recreación, proveer alimentación cuando fuera necesaria, evitar el abandono del hogar y la institucionalización, y reforzar los lazos familiares, previniendo el maltrato y abuso sexual; promover la escolaridad y

el entrenamiento para el trabajo, y prevenir situaciones de riesgo como las adicciones, el embarazo precoz y la violencia; motivar en los adolescentes el deseo de ingresar y permanecer en el sistema educativo como camino de inclusión y desarrollo personal y comunitario.

Una de las estrategias utilizadas es la articulación con diferentes actores sociales mediante la conformación de alianzas la promoción de grupos comunitarios de trabajo, promoviendo la participación de la sociedad civil y de sus organizaciones comunitarias en el diseño y ejecución de las acciones sociales que se implementen a nivel local, así como en contención de situaciones de crisis en las comunidades barriales. En la misma línea, el trabajo se apoya también en el desarrollo, fortalecimiento y profesionalización de los miembros de las organizaciones de la comunidad en su capacidad de gestión, dirección y ejecución de proyectos sociales. Subyace a este tipo de estrategias la preocupación por lograr que, desde la sociedad civil, se complementen los esfuerzos que hace el sistema educativo para lograr la incorporación y permanencia de los adolescentes en él.

Otra de las estrategias adoptadas por estos programas es la comunicación. En efecto, en línea con el objetivo de fortalecer a la comunidad en su capacidad de mantener el estímulo de sus niños y adolescentes para el estudio se pueden identificar, a partir de la documentación revisada, acciones comunicacionales orientadas a la sensibilización y movilización, mediante la difusión, sistematización y cualificación de experiencias innovadoras con jóvenes y adolescentes.

El tipo de acciones concretas que se desarrollan en el marco de estos programas pueden ser categorizados del siguiente modo: a) Iniciativas con adolescentes que están en el sistema educativo pero con alto grado de riesgo de deserción; b) iniciativas con adolescentes que no están en el sistema educativo pero que pueden reincorporarse a alguna de sus instancias; c) iniciativas de capacitación laboral o

formación profesional, d) Iniciativas de atención y contención a adolescentes que no estudian ni trabajan y tienen muy bajas probabilidades de volver a hacerlo en el corto plazo; y e) iniciativas que acompañan adolescentes en situaciones especiales (discapacidad, discriminación, SIDA, adicciones, en conflicto con la ley, etc.).

Las evaluaciones de estos programas dan cuenta de una mejor integración de los niños en los grupos de pares, aumento de su participación y responsabilidad en las tareas, el mejoramiento en los niveles de comunicación entre pares y familiares, el fortalecimiento de su autoestima, el mejoramiento del vínculo con los docentes y la disminución de conductas violentas. Además, estos programas han permitido instalar la problemática en una serie de espacios en los cuales no era posible incorporarlo a la agenda, logrando así que muchas organizaciones

que trabajan en esta temática se pudieran encontrar y así comenzar procesos fructíferos de articulación. Ha dado elementos para mejorar las prácticas a partir de las sistematizaciones realizadas. Desde el punto de vista institucional, aquellas organizaciones no gubernamentales que, con el apoyo de programas estatales o de fundaciones privadas y la misma comunidad, desarrollan acciones que complementan a la escuela tienen una doble evaluación. Por un lado, se ven expuestas al riesgo de quedar a cargo de una oferta pobre que no logra cumplir sus objetivos, lo cual desgasta las expectativas de los niños y adolescentes que participan de ellas. Pero al mismo tiempo aquellas que desarrollan experiencias exitosas se constituyen en referentes institucionales dentro del barrio, son reconocidos por otras instituciones barriales, llegando a integrarse en redes barriales e interbarriales.

4.- Conclusiones

Los datos presentados en la primera parte de este estudio permiten adelantar básicamente tres conclusiones: En primer lugar, la pasada década de los años '90 termina con una significativa expansión de la cobertura educativa en el ciclo inicial y en la educación media. En segundo lugar, es posible hablar de una reducción de las disparidades educativas entre los adolescentes. Tal como se adelantó, el hecho de que la mayor expansión de la escolarización se dio entre los sectores sociales medios y bajos se traduce en una reducción de la inequidad en el acceso a la educación entre los jóvenes en edad de cursar el nivel medio. Este efecto igualador que se ve en la educación media no necesariamente puede proyectarse al sistema educativo en su conjunto; por el contrario, es posible hipotetizar una permanencia o aumento de las disparidades en la distribución del conocimiento si se tiene en cuenta el acceso a los niveles terciarios, universitarios y de posgrado, donde los sectores sociales más altos han mostrado en la década pasada una gran expansión.

En tercer lugar, incorporar a aquellos adolescentes y jóvenes que aún no están escolarizados y lograr trayectorias educativas más homogéneas significa interactuar con los sectores sociales más vulnerados, lo cual lo convierte en una tarea cada vez más compleja. Entre los adolescentes no escolarizados que tienen de 13 a 17 años de edad, dos de cada tres pertenecen al 30% más pobre de la población argentina, y tres de cada cuatro proviene de familias cuyos padres no superaron el nivel primario, y uno de cada tres está inserto en el mercado de **trabajo**⁷². Si tomamos aquellos escolarizados con dos o más años de retraso, vemos que un perfil similar: el 68% pertenece al 30% más pobre de la sociedad, y el 67% tiene padres que no accedieron a la escuela secundaria.

Qué posibilidades hay de operar sobre estos escenarios más complejos, y continuar la tendencia

de expansión del sistema educativo? Hoy hay indicios suficientes para plantear la hipótesis de que se está cerca de un techo en la expansión educativa, y que se pueda iniciar una tendencia de retroceso en algunos de los logros de la década de los años '90. Más específicamente, tras una historia en que década a década el sistema educativo argentino no cesó en su expansión, es posible pensar en un escenario en que la primer década del 2000 marque un punto de inflexión en esta tendencia. En primer lugar, el hecho recién mencionado de que los principales problemas de repitencia y deserción tienden a concentrarse en los sectores sociales más golpeados por las transformaciones sociales de las últimas décadas apela a la necesidad de nuevas estrategias para su escolarización. En tanto no se puedan desarrollar aproximaciones específicas para esta población las posibilidades de avanzar en la meta de educación para todos se ven limitadas.

En segundo lugar, cuanto más se avanza en la expansión del sistema educativo y en su calidad mayor es el esfuerzo y los recursos necesarios por consolidar y garantizar continuidad en los logros. En este sentido el agravamiento de las condiciones sociales en su conjunto, y el no cumplimiento de las metas de financiamiento de la educación previstas en la ley federal para poder garantizar una educación universal de calidad ponen en riesgo la continuidad de los logros de la última década.

En tercer lugar, el sistema educativo es hoy mucho más complejo, como resultado de su masividad y la heterogeneidad de situaciones que engloban sus aulas. Esto, sumado a los cambios que devienen de la implementación de las reformas, se traduce en una nueva dinámica institucional, redefiniciones en la cultura de los docentes, nuevas funciones, etc, procesos que requieren de un período de maduración y consolidación. Ahora bien, a este nuevo sistema educativo de la Argentina le toca un escenario sumamente adverso para este proceso de consolidación, lo cual atenta contra sus posibilida-

⁷² Datos producidos a partir de EPH / INDEC, correspondientes al año 2000.

des de fortalecimiento y expansión. En última instancia, lo que atenta contra las posibilidades de expansión del sistema educativo y crea condiciones para una inflexión en las tendencias es la conformación de un escenario social caracterizado por el empobrecimiento de las familias, la inestabilidad de los ingresos de las mismas, la debilidad política e institucional y un deterioro de las condiciones que hacen posible una dinámica educativa estable y exitosa.

Con qué conocimientos se cuenta para abordar los desafíos con que nos enfrenta este nuevo escenario? Si bien el espectro de estudios e investigaciones al que se tuvo acceso es muy abarcativo, es posible identificar en la actualidad ciertas ausencias, que permiten definir áreas de investigación que podrían ser promovidas. Un hallazgo de este trabajo es que los factores exógenos fueron muy trabajados en los años 80, y que en la década de los años '90 se centró la atención fundamentalmente en la realización de estudios que se concentran en la escuela. La profundidad de los cambios sociales producidos en los últimos 20 años lleva a la necesidad de volver a analizar el modo de definir y articular los factores exógenos para poder profundizar en el entendimiento de los problemas de repitencia y deserción. En los últimos años se consolidaron escenarios donde está en riesgo las condiciones sociales mínimas que hacen posible que tenga lugar el proceso educativo, y la problemática de la exclusión y la marginalidad, ausentes en los estudios de los años 80, deberían ser incorporados en la agenda de investigación para dar continuidad al fructífero aporte de aquellos trabajos.

Este nuevo escenario también nos lleva a plantear dos líneas de trabajo que deberían profundizarse en el campo de la investigación. Una de ellas tiene que ver con la aparición de nuevos desafíos para la pedagogía que están aún subrepresentados en la agenda académica. ¿Cómo se educa en escenarios de extrema pobreza? ¿Qué debe ofrecer la escuela a niños y jóvenes cuya cotidianeidad se desarrolla en espacios de exclusión social? La otra línea de trabajo se relaciona con los procesos de socialización primaria, la "educación primera" sobre las cuales se

apoyan las estrategias pedagógicas de la educación formal. Es un hecho reconocido que los procesos de socialización de los niños son en la actualidad mucho más complejos, y que implican desafíos crecientes a familias cada vez más carentes de recursos para poder afrontarlos.

Este estudio nos muestra que hay cierto desencuentro entre las investigaciones realizadas en el campo académico y las políticas implementadas con el fin de reducir la repitencia y el abandono en los sectores más postergados. Muchas de las conclusiones a las que se llegan en el campo de la investigación, o de los supuestos que estos estudios dejan instalados, estarían ausentes en las acciones llevadas en el campo de la política educativa. Es posible plantear una primer hipótesis respecto a este desencuentro, y tiene que ver con que parte de los estudios analizados carecen de la preocupación por traducir sus hallazgos en políticas. Cuando un estudio parte de la preocupación por la política no sólo ofrece pistas para convertir sus hallazgos en líneas de acción, sino que también parten de incorporar la dimensión política en el propio análisis, condición necesaria para garantizar la viabilidad de dichas recomendaciones. Tal vez sea necesario complementar los estudios existentes con aquellos que profundicen en esta dimensión.

Una de las consecuencias más inmediatas de esta distancia entre la investigación y la acción es la debilidad de los diagnósticos sobre los que se sustenta una parte mayoritaria de los programas analizados. Esta debilidad se expresa, en primer lugar, en la ausencia de una visión integral del conjunto de factores que permiten entender los problemas de la repitencia y la deserción, lo cual lleva a desarrollar acciones cuyo carácter fragmentado les quita capacidad transformadora. El segundo elemento que confiere debilidad a los diagnósticos es que en algunos casos muestran cierta subestimación de la gravedad del escenario social frente al cual deben actuar.

Como efecto de este desajuste entre ciertos diagnósticos y la realidad sobre la cual deben operar los programas, quienes tienen a cargo la implemen-

tación de las acciones a nivel de las escuelas, tales como los docentes, trabajadores sociales u otros actores de la comunidad, se ven en la necesidad de buscar soluciones que permitan cubrir esa brecha. Esto se traduce en la mayoría de los casos en acciones cargadas de un fuerte involucramiento personal que trasciende a su función profesional, carentes en la mayoría de los casos de una institucionalidad que les de contención y dirección, y que exponen a estos actores a una sensación permanente de desborde e impotencia.

Las políticas analizadas aparecen en su mayoría subestimando el carácter integral del problema de la repitencia y el abandono. O se promueven programas muy sesgados hacia las cuestiones propias de la escuela, u otros que sólo operan con los factores extraescolares. Este hecho queda evidenciado a la luz de un esquema de análisis que se basa en el creciente reconocimiento de que estos problemas responden a un espectro bien amplio de factores, y que sólo es posible avanzar a fondo sobre los mismos contemplando esta diversidad, y promoviendo acciones que no desatiendan ninguna de las dimensiones propuestas. Otra idea que subyace a este modo de abordar los problemas de la repitencia, el abandono, o demás situaciones que son expresión del fracaso escolar es que exceden a las áreas de injerencia de las políticas educativas, y deben instalados en el centro de la agenda social. Desde este punto de vista, se pone en evidencia que la mayoría de los programas aquí analizados, además de tener un abordaje acotado a ciertos factores, carecen de articulación con las otras áreas sociales de los gobiernos.

En qué medida la experiencia acumulada en los últimos años nos permite hacer frente a este nuevo escenario, agravado por la crisis integral que

atraviesa la Argentina en la actualidad? La revisión realizada en este trabajo nos muestra que se cuenta con antecedentes sobre las cuales instalarse para afrontar los nuevos desafíos. Hay experiencias desarrolladas desde el gobierno nacional, desde provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil. Existe además antecedentes en el trabajo con los factores propios de la escuela o aquellos que hacen a la familia ya la comunidad. Por último, hay trabajos desarrollados específicamente para la población infantil, así como para los adolescentes, otros orientados a acompañar a las familias en el esfuerzo de crear las condiciones para que sus hijos puedan estudiar, y también se cuenta con experiencias de fortalecimiento comunitario.

Los desafíos para el futuro son básicamente dos. El primero de ellos es definir una nueva agenda de prioridades ante un escenario de mayores demandas por parte de la comunidad, menos recursos para dar respuestas, y la amenaza de estancamiento o retroceso en el proceso de expansión. El segundo, lograr una articulación de estas experiencias en programas que permitan un abordaje más integral de los problemas de repitencia y abandono, y que sean concebidos dentro de una agenda social que exceda a los límites de la política educativa. De todos modos, cabe a esta altura preguntarse en qué medida se puede seguir pensando en políticas compensatorias cuando la mitad de los alumnos son pobres. Tal vez el principal desafío sea pasar de un sistema que hace énfasis en la homogeneidad de sus actores y que se complementa con acciones compensatorias específicas para abordar situaciones atípicas hacia un sistema que se fundamente en el principio de heterogeneidad dentro de sus aulas.

Bibliografía

- Balduzzi, J. y Suarez, M. (1998); *La implementación del octavo año en las escuelas bonaerenses*, Sindicato Unico de los Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires; Secretaría Gremial; Secretaría de Derechos Humanos; Secretaría de Educación y Cultura; Departamento de Educación y Cultura, Buenos Aires.
- Braslavsky, C.; Gluz, N. y Calvo, M. (1999); "Realidades y mitos de la autogestión: apuntes sobre su impacto en los aprendizajes". Ponencia presentada al Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación, Universidad Nacional de General San Martín, 22 al 24 de julio de 1999.
- Butti, F. (2000); "Imágenes de los alumnos y modelos de interacción en escuelas urbanas y periféricas", Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2000, Universidad Nacional del Nordeste.
- Cantero, G y Celman, S. (2001); *La gestión escolar en condiciones adversas*, Santillana, Buenos Aires.
- Carro, S.; Neufeld, M.; Padawer, A. y Thisted, S. (1996); "Las familias en la escuela primaria: transformaciones recientes en la vida cotidiana", En: *Revista Propuesta educativa* N°14. Año 7, Buenos Aires.
- Cervini, R. (2001); Cap. IV: "La distribución social de los rendimientos escolares" y Cap. V: "Los factores del rendimiento en la educación básica de Argentina", En: Tenti, E. (comp) *El rendimiento escolar en la Argentina. Análisis de resultados y factores*, Ed. Losada, en prensa., Buenos Aires.
- DIE (1991a) *El fracaso escolar: un desafío para la escuela pública*. N°3. *El trabajo docente, una práctica compartida*, Municipalidad. Secretaría de Educación y Cultura. Dirección de Investigación Educativa, Buenos Aires.
- DIE (1991b); "El espacio escolar ante las condiciones críticas de vida. Una lectura desde la gestión directiva", Proyecto: Aportes para la comprensión del fracaso escolar en el marco del mejoramiento de la calidad del Servicio Educativo Municipal, Secretaría de Educación y Cultura. Dirección de Investigación Educativa, MCBA, Buenos Aires.
- DIE (1994); "Perfil de los alumnos de séptimo grado: trayectoria y opiniones escolares. Documento N° 6", Buenos Aires. Municipalidad. Secretaría de Educación y Cultura. Dirección de Investigación Educativa, Buenos Aires.
- Dubet y Martucelli (1999) *En qué sociedad vivimos?* Buenos Aires, Ed. Losada.
- Duschatzky, S (1999); *LA escuela como frontera*, Paidós Educador, Buenos Aires.
- Duschatzky, S. (1999); *Aproximaciones al proceso de Reforma en el Tercer Cido de la Provincia de La Pampa*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Elichiry, N. (s/f); *Evaluación escolar de aprendizajes cotidianos. Esquemas interpretativos de los docentes*, Informe de investigación del Proyecto UBACyT Trienal 1998-2000: Evaluación: esquemas interpretativos y aprendizajes docentes. Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. En prensa. Anuarios de las VIII Jornadas de Investigación Facultad de Psicología, UBA, Buenos Aires.
- Elichiry, N. (2000); *Evaluación: saberes y prácticas docentes*; Facultad de Psicología, UBA, mimeo.
- Filmus, D., Kaplan, C.; Miranda, A. ; Moragues, M. (2001); *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*, Ed. Santillana, Buenos Aires.
- Gómez, C. y Díaz, S. (2000); "Las representaciones de los docentes sobre los problemas de aprendizaje de los alumnos y sus causas: guerra entre la familia y la escuela", Ponencia presentada al Segundo Congreso Internacional de Educación "Debates y Utopías", IICE-FFyL, UBA, Buenos Aires.
- Gómez, C. (1998); "Política educativa, pobreza y fracaso escolar en el nivel primario de la provincia de Santa Cruz: el caso de Caleta Olivia 1988-1996", *Revista Propuesta Educativa* N° 9, FLACSO. Programa Argentina, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.
- Kaplan, C. (1992); *Buenos y Malos alumnos*, Ed. Aique, Buenos Aires.
- Kaplan, C. (1997); *La inteligencia escolarizada*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Kaplan, C.; Oiberman, P. y Trlin, M. (1999); "Escuela de docente único: el alcance de lo insignificante", *Revista Propuesta Educativa*, FLACSO Programa Argentina, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.
- Kremenutzky, S. (coord.) (1995); "Nivel medio: repitencia, fracaso, deserción?", En: *Revista Propuesta Educativa*. FLACSO. Programa Argentina, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Krichesky, M. (2000); "Gestión curricular y riesgo pedagógico en EGB3. Un análisis de casos en Lomas de Zamora y La Matanza", *Revista Propuesta Educativa*, FLACSO. Programa Argentina, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.

- Landreani, N. (1998) : "La deserción escolar : una manera de nombrar la exclusión social" *Revista Crítica Educativa* N 4 Año III, Rosario.
- Landreani, N. (1999); informe final: Proyecto de investigación "Procesos de Construcción de la Vida Cotidiana Escolar", En: *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología*, Rosario.
- López, N. (2001); *Variable de ajuste. El lugar de los adolescentes frente a la vulnerabilidad de sus familias*, UNICEF-Argentina, Buenos Aires, en prensa.
- López N. y Tedesco, J. C. (2002) *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes de América Latina*. IPE-UNESCO. Trabajo aún no publicado.
- Maddonni, P.; Aizencang, N. Campos, M. y Baquero, R. (2000); "Fracaso escolar masivo y escolaridad no graduada: análisis de experiencias", Ponencia presentada a las Jornadas de Psicología Educativa, Universidad de La Serena, Chile, 16 al 18 de noviembre.
- Ministerio de Educación de la Nación. *Relevamiento Anual 1998*. Red Federal de Información Educativa. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación de la Nación. *Relevamiento Anual 1999*. Red Federal de Información Educativa. *Indicadores de Eficiencia Interna del Sistema Educativo. Tasas de repetencia: una mirada analítica*. IDECE. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación de la Nación. *Enseñar el futuro. Diez años de transformación educativa en la Argentina - 1989 - 1999*. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación de la Nación. *Mejor educación para todos. Programas compensatorios de educación de la República Argentina 1993 . 1998*. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación de la Nación. *El Sistema Educativo Argentino 1996 - 1999*. IDECE. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación de la Nación. *La Educación en Números (CD ROM)* Idece. Buenos Aires.
- Neufeld y Thisted (comps) (1999); *De eso no se habla*, Eudeba, Buenos Aires.
- Otero, M. (2000); "El rendimiento escolar y las condiciones sociodemográficas del hogar: análisis preliminar de una encuesta a padres"; Ponencia presentada al Seminario sobre "Tutores voluntarios para lectores esforzados. Pobreza, aprendizaje y alfabetización", organizado por la Academia Nacional de Educación y The State University of Jersey, Buenos Aires.
- Oyola, C. (1994); *Fracaso escolar: el éxito prohibido*, Ed. Aique, Buenos Aires.
- Padawer A. (2001); "Alternative educational projects: technical developments and political debate in the everyday workings of nongraded schools in Argentina". En: *Ethnography and Educational Policy. A Dialogue across the Americas*. Levinson, Bradley (Ed.) Ablex Press. Greenwood Pub. CT.
- Pegoraro, V. (2000); "Evaluación, Fracaso Escolar y Modelos Pedagógicos", En: Elichiry, Nora Emilce, comp. *Aprendizaje de niños y maestros : hacia la construcción del sujeto educativo*. Buenos Aires: Manantial, 2000. 197 p.
- Rosbaco, I. (2000) *El desnutrido escolar. Dificultades de aprendizaje en los niños de contextos de pobreza urbana*, Homo Sapiens, Rosario.
- Sautu, R , Vujosevich, J. y Grisello, L. (1996); "Familia y rendimiento escolar: un análisis comparativo de localidades de clase trabajadora", En: Sautu, R. y Eichelbaum de Babini, A. (1996); *Los pobres y la escuela. Trabajos de investigación*, La Colmena, Buenos Aires.
- Sautu, R; Slapak, S; Di Virgilio, M.; Luzzi, A; Martínez Mendoza, R (1999); "Problemas de conducta y dificultades de aprendizaje entre niños pobres de Buenos Aires", En: *Revista Sociedad* N°14, Fac. de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- Tedesco, J. (1983) *Modelo pedagógico y fracaso escolar*. Revista CEPAL N° 21. Santiago de Chile.
- Tedesco, J. (1999) *Rendimiento escolar y actores locales: el caso de la ciudad de Campana*. IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Thisted, S. (1995); "Trabajar de maestro en escuelas urbano-marginales", En: *Revista Propuesta Educativa* Año 6 N°13, Diciembre, Buenos Aires.
- Thisted, S. y Redondo, P. (1999) "Las escuelas en los márgenes. Realidades y futuros"; En: Puigross. A. *En los límites de la educación. Niños y jóvenes de fin de siglo*, Ed. Homo Sapiens, Buenos Aires.
- Tiramonti, G. y Duschatzky, S. (1999); *La escuela primaria en la Argentina*, Buenos Aires, mimeo (Resultados para Argentina del primer estudio Internacional comparativo del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, coordinado por la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe -OREALC-).
- UEPC (1999); *Escuelas urbano marginales: ciudad de Córdoba. 1998-1999*, Programa de Formación y Capacitación de los Trabajadores de la Educación; Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba, Córdoba.

Anexo 1

Breve caracterización del sistema educativo argentino⁷³

Caracterización normativa:

El sistema educativo argentino se organiza según el régimen federal del país. Desde la sanción de la primera Carta Magna del país (1853), la responsabilidad de proveer el servicio educativo se encuentra distribuida entre las jurisdicciones que componen el país: a las provincias les compete la educación primaria y la secundaria, en tanto que a la nación la provisión de los niveles superior y universitario. El reconocimiento constitucional de la educación como derecho de todos los habitantes del país sentó las bases de creación del sistema educativo a lo largo del siglo siguiente, orientado básicamente por las preocupaciones de expansión de la cobertura y de diversificación de los niveles de escolarización.

Durante ese largo período una sola normativa - la Ley 1420 de educación primaria, sancionada en 1884- válida para la nación y los territorios nacionales, estableció los criterios de organización principales, entre ellos la obligatoriedad de escolarización de siete años. Si bien dicha ley fue emulada en las provincias, un conjunto de circunstancias históricas variadas, sumada a aquéllas competencias jurisdiccionales, motivaron el desarrollo de un servicio educativo heterogéneo y yuxtapuesto en términos institucionales, organizativos, pedagógicos y financieros. Expresado en otros términos, la educación argentina no constituía propiamente un **sistema**. Hacia mediados del siglo XX, los diagnósticos confirmaban conjuntamente con las mejoras significativas en la escolarización de la población en los diferentes niveles educativos -comparados con otros países de la región-, marcadas desigualdades en el acceso a la educación en términos regionales, étnicos, socioeconómicos e institucionales.

En el país, las transformaciones educativas que caracterizan la década de los noventa en la región, fueron antecedidas por la transferencia de los servicios educativos primarios que pertenecían a la órbita del estado nacional, a las provincias en las cuales se encontraban radicados. Si bien esta medida resultaba estrictamente compatible con las competencias constitucionales de las diferentes jurisdicciones, y conducía a reducir la diversidad institucional en la provisión del servicio, se realizó en el marco autoritario de la dictadura militar, teniendo como alguna de sus consecuencias la profundización de la desarticulación institucional, la agudización de las diferencias regionales y la ausencia de marcos regulatorios válidos para el conjunto del país.

Lo anterior permite comprender que estas circunstancias particulares de crecimiento del sistema educativo argentino confluyeran en los inicios de la década que nos ocupa con la preocupación compartida internacionalmente por la reforma de los sistemas educativos, de manera de adecuarlos a las transformaciones sociales, económicas, académicas y culturales que marcaban el fin del siglo.

La Reforma Educativa Argentina de los noventa:

El marco normativo básico que jalonó los cambios educativos está constituido por tres leyes:

- La Ley Nro 24.049 de **Transferencia de servicios educativos a las provincias**, de 1992; que establece la transferencia de los servicios educativos que aún dependían del Gobierno Nacional.
- La Ley Nro 24.195, llamada **Ley Federal de Educación**, sancionada en 1993, que plantea los lineamientos básicos para la transformación de la educación de los niveles primario y secundario. Esta ley establece nuevos objetivos, una nueva estructura académica y la necesidad de nuevos contenidos

⁷³ Documento elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación.

para todos los niveles. Sienta también las normas para el gobierno descentralizado de la educación, signando un papel de formulador de políticas, de contralor de la calidad de la educación y de compensador de diferencias al Estado Nacional, mientras que los servicios educativos dependen directamente de los gobiernos provinciales.

- Ley Nro 24.521, de **Educación superior**, sancionada en 1995; que se ocupa del nivel terciario tanto en lo que hace a la universidad como a los estudios terciarios no universitarios, entre los cuales se encuentra la formación docente.

El marco legal se completó con la firma en 1994, del **Pacto Federal Educativo**, firmado por el Presidente de la Nación, los Gobernadores de Provincia y el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires, en cumplimiento del Art. 63 de la Ley Federal de Educación, por el cual se comprometen incrementos presupuestarios para garantizar la transformación educativa. Fue convertido en Ley Nro 24.856 por el Congreso Nacional en 1997.

La Ley Federal de Educación.

Si bien la discusión acerca de la conveniencia de renovar el marco normativo de la educación nacional ya había comenzado hacía mucho tiempo, la restauración democrática de 1983 brindó un marco propicio para satisfacer esta necesidad. Al respecto, es preciso recordar que durante el gobierno del presidente Raúl Alfonsín, en la segunda mitad de los años ochenta, se llevó a cabo el Congreso Pedagógico Nacional. Este evento permitió que diversos actores sociales discutieran las dimensiones más relevantes del sistema educativo y se pusiera de manifiesto la existencia de un fuerte consenso acerca de la necesidad de sancionar una nueva ley general para ordenar el desarrollo de la educación básica.

Posteriormente, durante el primer gobierno del Dr. Carlos Saúl Menem, el Poder Ejecutivo en-

vió un proyecto de ley al Congreso Nacional. A partir de ese momento tuvo lugar un prolongado debate en ambas Cámaras del Parlamento, donde circularon varias propuestas, que culminó con la aprobación por mayoría de la Ley n° 24.195 en septiembre de 1993. En dicho debate, los temas más controversiales fueron los referidos a la responsabilidad del Estado, de las familias y de la sociedad civil en materia de educación, la estructura de niveles del sistema, los años de obligatoriedad y el financiamiento de la educación.

Los principales tópicos de la Ley Federal de Educación vigente en la Argentina pueden resumirse de la siguiente manera:

- Construye un sistema que articula todos los niveles, las distintas provincias y la gestión estatal y privada;
- Es general, ya que abarca la educación formal y no formal; la educación común y la especial; la de niños, jóvenes y adultos, incluyendo la formación tecnológica y artística;
- Extiende la obligatoriedad a 10 años, incluyendo el Jardín de Infantes para niños de cinco años y los 9 años de la Educación General Básica;
- Jerarquiza el espacio de los consensos en un país feeral, estableciendo la necesidad de acordar políticas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, la instancia que reúne a la máxima autoridad educativa de las veintitrés provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires, presidida por el Ministerio de Educación de la Nación. Como tal, lo convierte en instancia máxima de coordinación de las políticas educativas y de la concertación de las estrategias que conforman un Sistema Educativo Nacional integrado;
- Se incorpora un título acerca de la gratuidad y la asistencialidad, diferenciando la gratuidad, que es para todos, de la asistencia específica, destinada sólo a niños y adolescentes de sectores sociales desfavorecidos o pertenecientes a familias con necesidades básicas insatisfechas;
- Propone a la escuela en su conjunto como eje

del cambio, promoviendo la transformación integral de la institución educativa y da pautas para la organización de la comunidad educativa;

- Establece el cumplimiento de contenidos curriculares básicos comunes para todo el país como garantía de calidad, equidad y unidad nacional;
- Introduce por primera vez la evaluación de la calidad de la educación, aspecto innovador y uno de los principales instrumentos para mejorar el sistema educativo argentino;
- Crea la Red Federal de Formación Docente Continua, estableciendo un sistema único de formación docente para todos los niveles escolarizados y un circuito permanente de recalificación profesional para todos los docentes;
- Establece un incremento general del presupuesto educativo hasta superar el piso del 6% del PBI e incorpora normas para el desarrollo del Sistema educativo nacional referido a la obligación del Ministerio Nacional de compensar desequilibrios regionales, solucionar emergencias educativas, enfrentar situaciones de marginalidad o poner en práctica experiencias educativas de interés general.

La Ley Federal de Educación establecía que, en un plazo no mayor de un año, en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación se acordarían la adecuación progresiva de la estructura educativa en las jurisdicciones, la modalidad del ciclo Polimodal, atendiendo a las demandas del campo laboral, y la implementación gradual de la obligatoriedad y la asistencialidad, así como el desarrollo de programas de formación y actualización docentes entre otros. De allí que la transformación educativa argentina toma como base normativa la mencionada Ley, y va adquiriendo niveles de concreción de la política educativa a través de los Acuerdos y concertaciones del Consejo Federal.

Nueva estructura de niveles y ciclos:

La Ley Federal de Educación establece 10 años de obligatoriedad: el último del nivel inicial (sala de

cinco años) y los nueve de la Educación General Básica. Transforma la antigua estructura de siete grados de la escuela primaria (desde los 6 años) y cinco de escuela secundaria en una nueva organización, que se inicia con tres años del nivel inicial, continúa con nueve años de Educación General Básica (EGB) y termina en tres años de Educación Polimodal.

La nueva estructura comenzó a aplicarse gradualmente en 1996 con la transformación del último año de la Educación Inicial y de los tres primeros años (primer ciclo) de la Educación General Básica. El Acuerdo del Consejo Federal de Educación fija una meta temporal final, dejando a cada provincia la decisión del inicio y el ritmo de aplicación. En virtud de este Acuerdo, la nueva estructura académica rige de forma completa a partir del año 2000. Hacia fines de la década, el nivel inicial y los dos primeros ciclos de la EGB poseían una implementación masiva en el país, en tanto el tercer ciclo de EGB y el polimodal variaban según jurisdicciones, en estrategias de implementación piloto, gradual o masiva.

La Educación Inicial comprende tres años, de los cuales el último (sala de cinco años) es obligatorio.

El nivel tiene una larga historia en el sistema educativo argentino, habiéndose difundido firmemente desde mediados del siglo la convicción acerca de los efectos positivos del aprestamiento inicial en el rendimiento escolar de los futuros alumnos, situación que generó a su vez el crecimiento de la demanda hacia el nivel. Sin embargo, la expansión del mismo relacionada con los grandes centros urbanos, motivó que muchos niños de áreas rurales, periurbanas o de pequeñas ciudades no tuvieran acceso garantizado en el período anterior a la aplicación de la nueva Ley. La obligatoriedad de la sala de cinco puede interpretarse entonces dentro de las estrategias globales del sistema para igualar las condiciones de ingreso a la EGB, mejorar los rendimientos educativos y la retención de los estudiantes a lo largo del trayecto posterior obligatorio.

**Cuadro: unidades educativas y alumnos matriculados,
comparación años 94, 96 y 99.**

	1994	1996	1998	Dif. Porcentual 93-98
Unidades educativas	11974	13785	15946	24.90%
Alumnos	998829	1128712	1180733	15.40%

Cuadro propio a partir de datos de los Anuarios Estadísticos Educativos 1996 y 1999. (DGRFIE)

La Educación General Básica se divide en tres ciclos de tres años cada uno, con características curriculares, pedagógicas y organizativas definidas (ciclos EGB1, EGB2 y EGB 3). Se cumple entre los seis y los catorce años. Se organiza de modo que pueda retener a los alumnos hasta la finalización del nivel, dándoles una formación básica y común, previa a cualquier especialización.

La modalidad de agrupar tres años en el marco de un ciclo, propone superar la concepción anterior de cada año como etapa cerrada, integrando los conocimientos y la diversidad de ritmos de aprendizaje a lo largo del trayecto mayor. De allí que los criterios de evaluación de conocimientos y de promoción del alumno a la etapa subsiguiente resulten diversos entre los sistemas educativos provinciales, según se privilegie el criterio de año o de ciclo. Aquí se encuentran uno de los motivos, entre otros, que permiten comprender las disparidades en las tasas de rendimiento y de repitencia que se observan entre las jurisdicciones.

El Tercer Ciclo de la EGB constituyó el principal desafío de la nueva estructura que se le planteaba a

las administraciones educativas. La extensión de la obligatoriedad en este tramo (8° y 9° año de la EGB, antes 1° y 2° de la educación secundaria no obligatoria) ha supuesto cambios en las expectativas de escolarización de la población; nuevos problemas de recuperación y retención de una matrícula púber y adolescente, y cambios profundos en las modalidades organizativas institucionales y en los requerimientos edilicios (recordemos que el ciclo contiene años antes distribuidos en dos niveles de escolarización diferenciados).

Hacia 1994, asistían a la escuela primaria/EGB un total de 5.044.827 alumnos, los que concurrían a 22.682 unidades educativas (el 84% de los mismos conforma la oferta educativa del sector estatal).

En 1999, ya implementada la transformación educativa, los datos arrojaban las siguientes cifras: (Ver cuadro al pie de página).

La Educación Polimodal está constituida por tres años, y corresponde al nivel no obligatorio; los alumnos la cursan entre los quince y diecisiete años. En ella se definen dos tipos de formación. En primer

	EGB 1y 2	EGB 3	Totales
Establecimientos	22283	14988	(74)
Matricula	4720833	1468522	6189355

Fuente: Anuario Estadístico Educativo, 1999.

⁷⁴ No corresponde proceder a la sumatoria, ya que un grueso de establecimientos ofrecen los tres ciclos de la EGB3. Las decisiones de ubicación edilicia del Tercer Ciclo han variado en las jurisdicciones según la disponibilidad de las plantas; en su mayoría el ciclo se ofrece en el marco de los establecimientos de EGB (antigua primaria), o bien en los de Polimodal (ex escuelas medias), siendo muy reducido el número de establecimientos que ofrecen exclusivamente el mencionado ciclo.

lugar, una Formación General de Fundamento que asegura la adquisición de un núcleo de competencias básicas a todos los estudiantes, y cuyos contenidos representan aproximadamente el 50% de la carga horaria del nivel. En segundo lugar, una Formación orientada, que representa el 30 % de la carga horaria y se articula con Contenidos Diferenciados (20%) que son definidos por las instituciones en torno a proyectos que vinculan la escuela con su entorno. Dentro del Polimodal, se definen 5 modalidades, a saber:

- Ciencias Naturales, Salud y Ambiente;
- Economía y Gestión de las Organizaciones;
- Humanidades y Ciencias Sociales;
- Producción de Bienes y Servicios;
- Arte, Diseño y Comunicación.

Formación Técnico Profesional:

En paralelo con este nivel polimodal, las escuelas pueden ofrecer un Trayecto Técnico-Profesional, que habilita para tareas específicas. Según la profundidad y duración del mismo, que puede llegar a ser un contraturno completo y hasta un año más de estudios, este circuito puede habilitar para el título de "técnico". Este no está reservado a las ocupaciones relacionadas con el sector industrial, sino también a los servicios y a todo otro tipo de tarea que requiere de aptitudes y destrezas complejas.

En 1999, existían en Argentina 6.504 unidades educativas de nivel Polimodal/Medio, y los alumnos matriculados ascendían a 1.701.234.

El sistema educativo argentino comprende, además, regímenes especiales que tienen por finalidad atender las necesidades que no pudieran ser satisfechas por la estructura básica y que además exigen ofertas específicas, en función de las particularidades o necesidades del educando o del medio.

La Educación especial brinda atención a niños y

niñas con necesidades específicas de aprendizaje. Hacia mediados de la década, existían 2.354 unidades educativas de nivel inicial y primario que, en su gran mayoría (79%), están a cargo del Estado; y una matrícula de 76.259 alumnos⁷⁵. En la provisión del servicio existe grandes disparidades regionales y rural/urbanas, así como en la especialización o no que cuentan los establecimientos en relación con las distintas necesidades pedagógicas especiales.

La Educación de Adultos está destinada a aquellas personas que por diversas circunstancias no han podido realizar y/o completar sus estudios primarios y secundarios en las edades establecidas para cada nivel. En 1996, existían 3.630 unidades educativas que ofrecían educación de adultos, de las cuales 95,7% eran de gestión estatal. De los 329.895 alumnos que concurrían a este tipo de educación, el 43,30 % lo hacía en el nivel primario, y el 56,70% en el nivel medio⁷⁶.

La Educación Artística se encuentra integrada al ámbito de la educación formal, y en 1996 incluía 283 unidades educativas que brindaban educación artística en sus diversas manifestaciones, la mayoría de las cuales eran de gestión estatal (82,3%), para una matrícula total de 58.037 alumnos⁷⁷.

b. Nuevos Diseños curriculares en todos los niveles de la educación

Acompañando la estructura del sistema educativo descentralizado pero articulado, los contenidos de la educación argentina se organizaron en tres niveles de especificación:

- Contenidos Básicos Comunes (CBC): que se aprueban en el Consejo Federal de Educación y son obligatorios para todo el país.

⁷⁵ Anuario Estadístico Educativo, 1996.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem.

- **Contenidos Curriculares Provinciales:** que contextualizan los CBC en términos de la realidad regional, establecen la secuencia y ordenamiento de los contenidos, definen las metodologías de enseñanza y explicitan los criterios de promoción y acreditación. Rigen en cada estado provincial.
- **Proyecto Educativo Institucional (PEI):** que implica la formulación de un proyecto propio de cada institución, que debe garantizar y enriquecer lo establecido en los niveles nacional y provincial impulsando, a su vez, la correspondiente evaluación y revisión. Este nivel enmarca también los proyectos de aula desarrollados por cada docente.

La renovación de los contenidos educativos ha incluido la incorporación de nuevos enfoques, nuevos campos (como el área de tecnología desde el nivel inicial) y aportes de nuevas disciplinas (como Economía, Sociología e Informática), todo ello en el marco de la generación de 'competencias básicas' en los alumnos.

Los nuevos Contenidos Básicos Comunes para el Nivel Inicial y para la Educación General Básica se aprobaron por el Consejo Federal de Educación en 1994. Con una metodología similar se elaboraron y aprobaron en 1996 los Contenidos Básicos Comunes para la Formación Docente para el Nivel Inicial y el primer y segundo ciclo de la EGB y los Acuerdos Marco de la Educación Polimodal y de los Trayectos Técnico Profesionales. En 1997 los Contenidos Básicos Comunes para la Educación Polimodal, y en 1998, los Contenidos Básicos Comunes para la Formación Docente del tercer ciclo de EGB y de la educación polimodal.

Una vez aprobados los Contenidos Básicos Comunes, se procedió a la regulación de los servicios educativos denominados "de régimen especial", proceso que ha incluido la elaboración de acuerdos referidos a la educación de alumnos con necesidades educativas especiales; a la educación de jóvenes y adultos y a la educación artística.

Hacia fines de la década, el conjunto de pro-

vincias argentinas tenía elaborado y difundido los contenidos curriculares provinciales para el nivel inicial y los dos primeros ciclos de la EGB; siendo diversa la situación en lo relativo al tercer ciclo de EGB y el nivel polimodal.

c. La formación docente continua:

La Ley Federal de Educación establece un nuevo modelo de formación docente que abarca las siguientes funciones:

- La formación inicial de nuevos docentes para distintos niveles y especialidades; para lo cual se acordaron el 1996 los nuevos Contenidos Básicos Comunes para la Formación Docente.
- La capacitación docente incluyendo el perfeccionamiento de docentes en ejercicio y la capacitación para el ejercicio de otros roles, en diferentes campos del desempeño institucional;
- La investigación pedagógica que apunte al análisis de los problemas emergentes de la práctica en las escuelas.

Para concretar su funcionamiento, se creó la **Red Federal de Formación Docente Continua**, definido como un sistema articulado de instituciones, que asegura la circulación de la información para concretar las políticas nacionales de formación docente continua acordadas en el Consejo Federal de Cultura y Educación. Su finalidad es ofrecer un marco organizativo que facilite las articulaciones intra e interprovinciales para el desarrollo de un plan federal de formación docente continua.

Al final de la década, el país contaba con 1.708 unidades educativas de nivel superior no universitario, con 391.010 alumnos (60 % en el sector privado). De la matrícula total, el 4,3% se encontraba realizando estudios de postgrado.

Los docentes que pertenecen a este nivel ascienden a 43.921, representando el 7,4% de la totalidad de docentes del país⁷⁸.

⁷⁸ Anuario Estadístico Educativo, 1999.

d. Sistema nacional de evaluación de la calidad:

La Ley Federal de Educación introduce un título específico acerca de la calidad de la educación y su evaluación (art. 48° al 50°) y encomienda al Ministerio Nacional (Art. 53°, inc. k) el diseño de un sistema de evaluación y control periódico de la calidad, concertado en el ámbito del Consejo Federal de Educación.

Con anterioridad a la sanción de la Ley, la Argentina no poseía un sistema de tales características, siendo fragmentarias y poco generalizables las investigaciones que al respecto se venían realizando.

El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad produce información periódica, válida y confiable sobre el aprendizaje del alumno, su permanencia en el sistema educativo y acerca de los factores asociados a ese aprendizaje; con el objetivo de retroalimentar la conducción docente de las instituciones educativas sobre sus logros y deficiencias.

Desde 1993, se realizan Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad de la Educación anuales que relevan información mediante dos tipos de instrumentos: pruebas de conocimiento de los alumnos en las distintas disciplinas, ciclos y modalidades del sistema, y cuestionarios a directivos, docentes, alumnos y familias para la recolección de la información sobre la gestión institucional, los procesos en el aula, el nivel socioeconómico de los estudiantes y sus principales hábitos y actitudes frente a la tarea escolar. La correlación de estos dos tipos de información permite identificar los factores de efectividad asociados, distinguiendo los factores educativos de los extraeducativos.

Los Operativos han seleccionado las disciplinas troncales para la formación y los años de escolaridad a ser evaluados, con un particular interés por dimensionar los indicadores educativos en aquellos años que implican la terminalidad de un ciclo y/o de un nivel **educativo**⁷⁹.

e. El Sistema de Información Federal:

La transformación educativa motivada por la Ley Federal de Educación ha incluido asimismo la transformación de los sistemas de información de los Ministerios de Educación nacional y jurisdiccionales. Se creó para ello la Red Federal de Información Educativa (REDFIED) destinada a construir y sostener un sistema integrado de información para la toma de decisiones, incluyendo la homogeneización de las metodologías de medición de los distintos indicadores, la producción y compilación de la información estadística y la administración del flujo de información dentro del Sistema Educativo. La información recoge datos vinculados con alumnos, docentes y establecimientos, y datos de carácter sociodemográfico, documental, presupuestario y de infraestructura escolar.

En 1994 se realizó un Censo Nacional de docentes y establecimientos educativos, información básica que hasta esa fecha no podía sistematizarse de manera consistente y veraz. A partir del año 1996, comenzó la implantación del Sistema Federal de estadísticas continuas que, a través del Relevamiento Anual, recoge información referida a los principales componentes del sistema de educación formal, y que se edita anualmente en los Anuarios Estadísticos **Educativos**.⁸⁰

Los datos obtenidos en el Relevamiento Anual 1999, permiten ponderar los grandes componentes del sistema educativo hacia fin de la década:

- Total de alumnos en el sistema formal: 10.095.728 (76,76 % en el sector de gestión estatal).
- Total de establecimientos: 40.555 (78% en el sector de gestión estatal).
- Total de cargos docentes: 571.895 (77% en el sector de gestión estatal).

⁷⁹ La información procedente de dichos Operativos publicada, sea en términos consolidados o específicos, cubre el lapso entre 1993 y 2000.

⁸⁰ Se editaron los Anuarios correspondientes a los años 1996, 97, 98, 99, en tanto el 2000 se encuentra en proceso de edición.

f. La prioridad de la equidad:

Entre las nuevas responsabilidades que asume el Gobierno Nacional a partir de la Ley Federal de Educación está la programación y financiación de acciones tendientes a cumplir con el derecho a la igualdad de oportunidades y posibilidades en la educación, compensando las desigualdades regionales e individuales. Independientemente de las difíciles situaciones socio-económicas que jalonaron la década, y que explican en parte la actividad compensatoria del estado, lo expuesto anteriormente permite partir del sustrato normativo que con la mencionada Ley adquirieron las acciones tendientes a la equidad.

Puede sostenerse que en su conjunto la Ley 24.195 se inspira en el principio de equidad. En tal sentido, la extensión de la obligatoriedad tiene la intención de generar un gran impacto, principalmente para la población que vive en situación de precariedad socio-económica, obligando al propio estado a garantizar dicha cobertura. En este sentido, cabe recordar que desde mediados de siglo, los sectores económicos medios y altos completaban el tramo obligatorio y accedían a los niveles de escolarización siguientes –de gestión pública o privada- con altas tasas de escolarización.

En su definición de derechos, principios y criterios –artículo 5°– prescribe:

f) la concreción de una efectiva igualdad de oportunidades y posibilidades para todos los habitantes y el rechazo de todo tipo de discriminación.

g) la equidad a través de la justa distribución de los servicios educacionales a fin de lograr la mejor calidad posible y resultados equivalentes a partir de la heterogeneidad de la población.

h) la cobertura asistencial y la elaboración de programas especiales para posibilitar el acceso, permanencia y egreso de todos los habitantes al sistema educativo propuesto por la presente ley.

Por su parte, el artículo 39° establece un “... sistema de becas para los alumnos y alumnas en condiciones socioeconómicas desfavorables”.

El artículo 43° manifiesta que los educandos tienen derecho a:

f) desarrollar sus aprendizajes en edificios que respondan a normas de seguridad y salubridad que cuenten con instalaciones y equipamiento que aseguren la calidad y la eficacia del servicio educativo.

El artículo 53° prescribe que el Poder Ejecutivo Nacional, a través del ministerio específico deberá:

e) implementar programas especiales para garantizar el ingreso, permanencia y egreso de los alumnos/as en todos los ciclos y niveles del sistema educativo nacional, en coordinación con el Consejo Federal de Educación.

f) desarrollar programas nacionales y federales de cooperación técnica y financiera a fin de promover la calidad educativa y alcanzar logros equivalentes, a partir de las heterogeneidades locales, provinciales y regionales.

Por su parte, el artículo 64° referido al financiamiento sostiene que:

“El Poder Ejecutivo Nacional financiará total o parcialmente programas especiales de desarrollo educativo que encaren las diversas jurisdicciones con la finalidad de solucionar emergencias educativas, compensar desequilibrios educativos regionales, enfrentar situaciones de marginalidad o poner en práctica experiencias educativas de interés nacional, con fondos que a tal fin le asigne anualmente el presupuesto, o con partidas especiales que se habiliten al efecto”.

El Pacto Federal Educativo (Ley 24.856) dirigió la ejecución del financiamiento comprometido hacia los objetivos de: a) la generalización de la capacitación docente acorde con la transformación educativa; b) la erradicación de los establecimientos educativos precarios; c) la expansión de la matrícula para alumnos entre los 5 y los 17 años; y d) adecuación de la capacidad edilicia y el equipamiento a la nueva estructura del sistema.

Anexo 2

Programas analizados y documentación consultada

Plan Social Educativo (PSE) Ministerio de Educación de la Nación

- Mejor educación para todos. Programas compensatorios en educación de la República Argentina, 1993 - 1998. MCyE.
- Enseñar el futuro. Diez años de transformación educativa en la Argentina. 1989 - 1999. MCyE.
- Gluz, N. (2001); "Análisis de los proyectos destinados a desarrollar nuevos lineamientos de política: equidad, consenso federal y modernización de la función pública (1993-1999)", documento de base para el Proyecto **Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay**, Ministerios de educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo asesor de la Universidad de Stanford/bid, Cooperación. Unidad de Investigaciones Educativas, MCyE, Argentina.

Programa de Acciones Compensatorias en Educación (PACE) - Ministerio de Educación de la Nación

- Documentación interna gentilmente brindada por funcionarios del programa a partir de una entrevista con la Lic. Fabiana Rubinstein, responsable del mismo al momento de efectuarse esta revisión.

Zonas de Acción Prioritaria (GCBA)

- Chiara, M; Gluz, N. y Gómez, C. (2000); Investigación evaluativa Programa ZAP (1ra fase). Análisis de su conceptualización, diseño e implementación, Dirección de Investigación, Dirección General de Planeamiento, Subsecretaría de Educación, GCBA.

Centros Educativos Complementarios, Provincia de Buenos Aires

- Dirección de Psicología y Asistencia Social (1983) "Reglamento de Centros Educativos Complementarios", Dirección General de Escuelas, Buenos Aires. Aprobado por resolución Ministerial N°1250/83.

Programa Crecer (Rosario)

- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. Banco de documentos. "Proyecto pedagógico del Programa Crecer", INTERNET.

Programa de Prevención y asistencia del niño en Riesgo (Rosario)

- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. Banco de documentos. Programa de prevención y asistencia del niño en riesgo escolar. INTERNET.

Programa de Becas, Ciudad de Buenos Aires

- Informes Internos del Programa de Becas de la Secretaría de Educación del GCBA.

Programa Becas para Alumnos del Nivel Polimodal (Bs. As).

- Sistemas de becas polimodal, Provincia de Buenos Aires, documento interno.
- Dirección General de Cultura y Educación. Programa de Becas para Alumnos de Nivel Polimodal de la Provincia de Buenos Aires, informes internos.

Programa de Mejoramiento del Rendimiento (PROMERE) Mendoza

- Gobierno de Mendoza. Dirección General de Escuelas. (1992) "Programa Mejoramiento del Rendimiento Escolar" PROMERE. Mendoza.
- PROMERE (1993): Abordaje institucional: una propuesta de profundización del Programa, Dirección General de Escuelas, Gobierno de Mendoza.

Profesor Tutor en 8vo. y 9no. de EGB (Santa Fe)

- Cantero, Carlos Raúl (2001); "Equidad en la es-

colarización de los adolescentes santafesinos”. mimeo, Santa Fe.

La escuela camina conmigo (Santa Fe)

- Programa para la Atención de Grupos de Bajo Rendimiento Escolar “Por más Chicos en las Escuelas”, Ministerio de Educación, Santa Fe.

El preadolescente en Riesgo Pedagógico (Santa Fe)

- Programa para la Atención de Grupos de Bajo Rendimiento Escolar “Por más Chicos en las Escuelas”, Ministerio de Educación, Santa Fe, 1997.

Programa doble escolaridad (Mendoza)

- Suarez, Diana. Programa Doble Escolaridad 2000-2001. Mendoza.

Estudiar vale la pena (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación).

- CENOC. 1998. Presentación General Campaña Nacional “Estudiar ¡Vale la pena!, Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

- CENOC (1999) Informe de Gestión (1995-1999), Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

- Documento de Trabajo (1998) “Datos estadísticos: Lecturas, cruces y reflexiones acerca de la población meta de la Campaña”; Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

PROAME ((Ministerio de Desarrollo Social de la Nación).

- Cuadernos del PROAME. Publicación del Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo. Año 1 No.1, Julio 2001.

- Políticas de Infancia y Adolescencia. La experiencia del PROAME (1996-200).

SEGUNDA PARTE

**CONCLUSIONES
A LA LUZ DE LOS ESTUDIOS EN
SIETE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

Introducción

La investigación “Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos” es una iniciativa del Ministerio de Educación de la Argentina, con financiamiento de la OEA. Participaron Argentina, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay. El objetivo de este proyecto es elaborar y desarrollar propuestas concretas orientadas a la disminución de la repitencia, la deserción y la sobreedad en contextos desfavorecidos, a partir de la sistematización de prácticas sociales y de estrategias de trabajo institucional y pedagógico. El estudio estuvo organizado en base a las siguientes etapas:

- a) Documento de base: Estuvo orientado a definir objetivos, principales preguntas estructuradoras, lineamientos conceptuales y metodológicos para la elaboración de los siete estudios de países.
- b) Documentos de país. Cada uno de los siete países realizó un estudio, en base a los lineamientos del documento referido punto anterior. IPE-UNESCO tuvo la responsabilidad de coordinar los aspectos conceptuales y metodológicos del estudio, así como también de elaborar el documento Argentino.
- c) Seminario. En la primer semana de mayo del 2002 se realizó un seminario en la Ciudad de Buenos Aires, en que se presentaron los siete estudios, y se discutieron, a partir de los hallazgos, recomendaciones y propuestas para una política educativa.
- d) Documento final. Es el presente documento, en el cual se sintetizan los principales hallazgos y recomendaciones que surgieron de la discusión de los trabajos presentados por los investigadores de los países participantes.

El estudio pone énfasis en identificar los factores que explican los fenómenos de repitencia y deserción escolar. A los efectos de orientar la búsqueda y el análisis se trabajó sobre un esquema que propone un ordenamiento de la multiplicidad de factores que permiten entender las diferencias en las trayectorias educativas de niños y adolescentes de estratos sociales distintos, así como también una ponderación relativa de las diferentes dimensiones al momento de identificar las principales causas del fracaso escolar. Subyace a la elaboración de los informes de cada país la preocupación por ver en qué medida están contempladas las múltiples dimensiones en los análisis que se realizan en la región sobre el problema de la repitencia y la deserción, así como en las políticas con las que se abordan estos problemas.

1.- El contexto

La década de los años '90 se caracteriza por la implementación de un conjunto de políticas económicas y sociales en toda América Latina que son la expresión de un nuevo posicionamiento de los Estados ante la economía. En dichas políticas está presente la visión de que el centro de la vida económica pasa del interior de cada nación a su exterior, y el sentido de la acción del Estado es garantizar su competitividad internacional.

El aspecto social de estas políticas se basa en un esquema que se puede sintetizar en la idea de crecer - educar - focalizar. El primer elemento, crecer, constituye la base fundamental de este esquema, ya que garantiza la acumulación, que a su vez habilita el financiamiento de la inversión social. La educación es el elemento por el cual se produce movilidad social ascendente y corrige las desigualdades en la distribución de la riqueza y el ingreso. A mediano plazo, el crecimiento económico lleva a un proceso de distribución que en teoría tiene un efecto social positivo y lleva a la inclusión de la mayoría de la población. La idea de focalizar apunta a dirigir el gasto público hacia los sectores más pobres, y eliminar a los sectores medios todo subsidio público directo o indirecto, de modo que puedan incorporarse directamente al mercado.

El impacto de estas políticas en la región es indiscutible. En los primeros años de la década se conformó un escenario alentador - que llevó a plantear que se estaría pasando de la década perdida a la década de la esperanza - en el que se pueden destacar un mayor control de los equilibrios macroeconómicos y una leve tendencia a la recuperación de la capacidad productiva de los países, en el marco de un proceso de afianzamiento de los procesos democráticos. Todo ello llevó a que a comienzos de la década se produjera una recuperación del nivel de vida de las familias y la reducción de la pobreza en algunos países. En cambio, hacia la segunda mitad de la década, y aún en contextos de crecimiento, se comenzó a percibir un cambio en las tendencias, expresado a través del incremento de la desocupación, la creciente desigualdad social y el deterioro de los servicios públicos.

La articulación de estos factores, entre otros, lleva a que la década termine con un creciente desencanto de la población respecto a la democracia. Los informes del año 2001 de la consultora Latino-barómetro muestran que los efectos de la crisis económica internacional en los países tiene un fuerte impacto en la evaluación que los ciudadanos hacen del sistema democrático. Menos de uno de cada dos latinoamericanos apoyan la democracia y sólo uno de cada cuatro está satisfecho con ella, situación que se agravó respecto al año anterior. Según la consultora, estos resultados se explican porque hay una estrecha dependencia del sistema democrático respecto del estado de la economía, de tal manera que los problemas económicos de fines de la década afectan simultáneamente al gobierno y a la opinión de los ciudadanos sobre la democracia.

En este escenario tienen lugar las reformas educativas realizadas en todos los países analizados en este estudio. Así, Chile inicia la década con su reforma de 1990. En 1992 se inicia la de México y en 1993 se tienen lugar las correspondientes a Perú, Argentina, Colombia y Paraguay. Por último, en 1996 Uruguay se suma a esta serie de reforma de los sistemas educativos. El hecho de que estas reformas tengan lugar en este escenario tiene al menos tres implicancias directas. La primera de ellas es que las mismas deben ser interpretadas como parte constitutiva de las reformas de Estado y del conjunto de las políticas sociales desarrolladas en ese período, y no como hechos aislados, exclusivos del campo educativo. En segundo lugar, la relevancia política de la educación en la agenda social de los países de la región se ve reforzada durante los años 90, entre otros factores, por el lugar central que se da a la educación como motor del desarrollo social, en el marco del nuevo modelo de económico y social imperante. Por último, la lógica de la focalización presente en los programas de todas las áreas sociales de la década y el agravamiento de la situación social se articulan para dar cabida al desarrollo de los programas compensatorios, acciones que se caracterizan por estar orientadas en base a principios de discriminación positiva a favor de los sectores más pobres.

2.- Los avances en relación a la repitencia, la sobreedad y la deserción

La información presentada en los siete estudios realizados permite ver que en el transcurso de la década de los años '90 se da un proceso de consolidación de la educación básica o primaria como universal, y una significativa expansión de la matrícula preescolar y de educación media. Así ocurrió, por ejemplo, en Chile y Argentina, donde los informes dan cuenta de una fuerte tendencia de ampliación de la cobertura en los niveles de inicial y media, o Colombia, donde se describe además la expansión de la educación secundaria, específicamente en áreas rurales. En México la obligatoriedad de la secundaria mejoró la absorción de alumnos desde la escuela primaria, pese a que aún hay un 10% de primarios que no pasan de nivel. En todos los países estas expansiones en la matrícula se traducen en un aumento de la cobertura educativa, reflejada en mejores tasas de escolarización entre los niños y los adolescentes.

Esta expansión en la matrícula no necesariamente va acompañada de una mejora en otros indicadores tales como los niveles de repitencia, abandono o sobreedad. Un fenómeno que se verifica, por ejemplo en el caso argentino y el mexicano, es que a partir de la mayor retención de los adolescentes en la escuela se produce una postergación del momento de abandono, sin que ello implique un aumento significativo en las tasas de egreso del nivel medio. Al mismo tiempo, en estos países los indicadores relativos a repitencia y sobreedad no mostraron mejoras significativas. En el caso de Uruguay el comportamiento de los indicadores es complejo, y en conjunto configuran una tendencia estable de estos procesos. Tal vez el caso peruano es el que más se diferencia de este esquema general; en este país es menos visible la expansión de las tasas de cobertura, al tiempo en que muestra mejoras en los niveles de promoción, repitencia y deserción, especialmente entre 1993 y 1999.

Una hipótesis que queda instalada tras una lectura conjunta de los trabajos es la posibilidad de que se esté llegando a un techo en la capacidad de expansión de los sistemas educativos mediante la aplicación de las políticas que se vienen implementando hasta la actualidad. En el documento de Argentina esta hipótesis queda explícitamente planteada: tras una historia en que década a década el sistema educativo argentino no cesó en su expansión, es posible pensar en un escenario en que la primer década del 2000 marque un punto de inflexión en esta tendencia. El trabajo sobre México alerta sobre este riesgo cuando plantea que es posible que en ciertos indicadores que tuvieron un comportamiento estable durante la década los programas compensatorios hayan evitado su retroceso. Finalmente, aparece también en el informe de Chile, donde da cuenta de que las actuales cifras de abandono escolar podrían acercarse a un cuadro o condición estructural de la población escolar resultando mucho más compleja su superación a través de instrumentos tradicionales. El informe chileno se extiende sobre este punto al destacar que si bien los antecedentes de cobertura escolar constituyen referencias con un grado de consolidación significativo, la eventual persistencia de la inestabilidad económica y la mantención de tasas de bajo crecimiento y alto desempleo, es decir, los factores exógenos al sistema educacional y su propia dinámica, pueden introducir en el futuro modificaciones a este proceso y regresiones importantes. Desde este punto de vista general, el problema de la deserción escolar en el país adquiere dimensiones específicas que enmarcan cualquier intento de intervención o definición de políticas sectoriales.

En términos generales, se sabe que los procesos de crecimiento siguen una dinámica según la cual los ritmos disminuyen a medida que los índices se aproximan al valor final. En contextos de baja escolarización, por ejemplo, la educación forma parte de lo que se conoce como "áreas blandas" de la política social, es decir, aquellas que ofrecen menos resistencia al cambio. En la medida en que se avanza

en una mayor cobertura de la demanda, la sociedad en su conjunto debe realizar mayores esfuerzos e inversiones para continuar hacia la plena escolarización. Así, la educación paulatinamente se va colocando dentro del conjunto de las llamadas “áreas duras” de la política social. La idea de que la educación se instaló en las áreas duras de las políticas sociales implica que el avance hacia metas de mayor captación y retención de los niños y adolescentes para proveerles una educación de calidad requiere de

mayores esfuerzos, capaces de remover aquellos obstáculos estructurales que se presentan. Desde el punto de vista operativo, las herramientas de políticas que se mostraron muy eficientes al momento de iniciar los procesos de expansión de la cobertura, o aquellas otras que llevaron a los sistemas de educación al nivel de logros que pueden mostrar en la actualidad no necesariamente son las adecuadas para poder avanzar hacia sus metas de educación de calidad para todos.

3.- Acciones y recomendaciones

En los trabajos desarrollados en cada uno de los países se llevó a cabo una revisión de los estudios realizados desde inicios de los años '90 en relación a los problemas de repitencia, sobreedad y abandono. Además se realizó una revisión de los principales programas compensatorios u otras políticas implementadas para abordar estos problemas. Como resultado de esta revisión los autores de los trabajos realizaron recomendaciones que permitan orientar las próximas acciones para afrontar las diversas expresiones del fracaso escolar. En esta sección se presenta una breve conclusión a partir de los hallazgos y recomendaciones, enfatizando en primer lugar en los estudios y en los diagnósticos sobre los cuales fueron diseñados los programas, y en segundo lugar en las acciones llevadas a cabo desde inicios de la década pasada.

3.1.- Los estudios y diagnósticos

Parte del trabajo que se realizó en la elaboración de cada uno de los informes de país fue la revisión de los principales estudios e investigaciones que se realizaron desde comienzos de los años '90 en relación a los problemas de repitencia y abandono, con el fin de comprender qué análisis se hace de estas cuestiones, y a qué factores aparece asociado en cada caso. Como resultado de esta revisión se puso en evidencia que hay muchos trabajos realizados en relación a estos temas. El único informe en el cual se manifiesta la dificultad de encontrar estudios relevantes sobre esta cuestión es el de Colombia. Los restantes muestran una gran variedad de estudios elaborados desde muy diversas perspectivas. Un primer producto muy valioso de estos trabajos es la identificación una bibliografía muy extensa que da cuenta de la producción académica realizada en los últimos diez en estos siete países.

El panorama cambia cuando se profundiza en

la búsqueda de información estadística. El balance al que se llega como resultado de los estudios desarrollados se puede sintetizar en dos ideas: a) hay poca información y b) hay cierta subutilización de la información existente. La coexistencia de estos hechos constituyen una alerta respecto a las condiciones en que se está trabajando para hacer frente a los problemas de fracaso escolar e inequidad, o, de un modo más general, en la planificación educativa. La posibilidad de gestionar con mayor eficiencia la escuela, y también la de evaluar y monitorear la implementación de las políticas globales, requiere de la producción de información relevante, confiable y oportuna, desde las instancias más operativas del sistema educativo. En América Latina existe una tradición en la producción de información desde los sistemas de estadística educativa, que desarrollan un tipo de información de rutina, tales como los parámetros estadísticos básicos, para el cual la idea de relevancia y oportunidad se basa en la estabilidad de las situaciones.

El desafío de gestionar un sistema educativo de creciente complejidad, capaz de contemplar la diversidad de situaciones en las que debe desplegar su accionar, en un proceso de paulatina descentralización y autonomía de las escuelas requiere de otro tipo de información, disponible de modos más accesibles y flexibles. Uno de las grandes carencias informativas se pone en evidencia cuando se intenta articular la información de educación con aquella que da cuenta de la situación social en que viven los alumnos. En los países en que se desarrolló este estudio se recurre a encuestas de hogares, que son de gran valor como instrumento para el diagnóstico, pero de alcance limitado en el momento de la planificación de acciones educativas. Es de destacar que en los programas compensatorios la posibilidad de articular información de estas diversas dimensiones es fundamental para lograr una orientación adecuada de los recursos, así como para monitorear y evaluar los procesos.

En el capítulo correspondiente a recomendaciones de cada uno de los trabajos no está ausente la

demanda por más conocimiento. En relación a los estudios e investigaciones que se desarrollan sobre el campo educativo, el balance que se hace en cada país pone en evidencia ciertos nichos aún no explorados y que merecen ser abordados. Uno de ellos es la especificidad que requiere desde el punto de vista de la educación la interacción con culturas cada vez más diversas. Así, la cuestión étnica, las especificidades regionales, lo rural, o los escenarios de extrema pobreza y exclusión merecen ser estudiados más en profundidad para poder desarrollar estrategias pedagógicas e institucionales que garanticen un mayor impacto educativo en estos grupos sociales específicos. El tipo de preguntas que se instalan en escenarios sociales cada vez más complejos es, por ejemplo, cómo se educa exitosamente en contextos de extrema pobreza?, cómo se trabaja con grupos de alumnos cada vez más heterogéneos? Finalmente, una demanda presente en el campo de las investigaciones es la necesidad de un diagnóstico más acabado del nuevo escenario social que se está configurando en la región, a los efectos de profundizar en el análisis de los factores extraescolares que hacen obstáculo a la expansión educativa y a una distribución más equitativa del conocimiento.

Una segunda cuestión, muy asociada al punto anterior, es la necesidad de más y mejores evaluaciones. Aparece la demanda por una evaluación más rigurosa y una adecuada documentación de las innovaciones pedagógicas desarrolladas para poder así garantizar la replicabilidad de aquellas más exitosas. Por otro lado, se sugiere analizar más en detalle el impacto de ciertas acciones específicas, como lo son la expansión de la educación preescolar y su relación con la repitencia en el nivel inicial, o el efecto de retención que tiene la extensión de la jornada. Por último, queda instalada en los trabajos la necesidad por profundizar en una relación más próxima entre el campo de producción de conocimiento y el de diseño y ejecución de políticas educativas.

3.2.- las políticas

Un hecho que se pone en evidencia cuando se analizan en conjunto las políticas compensatorias desarrolladas en los siete países es una gran similitud en sus planteos. Esta idea inicial no niega la particularidad que adquieren en cada uno de los países, ni la especificidad del caso argentino que, a partir de ser un país federal con la gestión educativa descentralizada al nivel de las provincias, muestra un gran número de iniciativas provinciales y municipales que acompañan a los programas compensatorios nacionales. Sin embargo hay ciertos rasgos comunes a todos los programas presentados. En primer lugar, y tal como se adelantó, estas políticas son parte constitutiva de las reformas educativas implementadas en la región. En segundo lugar, y recurriendo a la categorización de factores sobre la cual se organizó el estudio, estas políticas pusieron especial énfasis en los aspectos endógenos materiales, tales como la infraestructura y el equipamiento de los establecimientos, en un esfuerzo por ampliar la oferta y recomponer las condiciones de trabajo en el aula. Un tercer elemento de similitud es el estímulo al desarrollo de proyectos a nivel local, como parte de la meta de descentralización que está presente en todas las reformas de estos países. Un cuarto factor común en estas políticas, que entra en tensión con el punto anterior, es la escasa participación de los beneficiarios de estos programas en su diseño y gestión.

Esta homogeneidad en el campo de los programas compensatorios se replica en gran medida en el conjunto de las políticas educativas y sociales en la región durante los años '90. Tal como se destacó al inicio de este trabajo, las reformas educativa se enmarcan en procesos de reformas de los Estados de la región, en sintonía con los esquemas de políticas dominantes en los comienzos de la década. Ahora bien, es importante alertar sobre el riesgo de aplicar esquemas homogéneos en escenarios crecientemente heterogéneos. Es precisamente la capacidad de poder dar cuenta de la diversidad de situaciones

que presenta la región, y encontrar respuestas a los desafíos que cada uno de los escenarios propone, una de las claves para poder avanzar hacia políticas de equidad en el acceso a la educación. Como se verá más adelante, son recurrentes en los trabajos las recomendaciones orientadas a acercar la toma de decisiones a nivel local para poder operar a la medida de las necesidades de la comunidad, dar cabida a la participación de los actores locales, y promover el salto desde las políticas compensatorias a las políticas de equidad como formas de superar esta brecha entre la homogeneidad de las políticas centralizadas y la heterogeneidad de los escenarios.

Tal como se mencionó previamente, los países pueden mostrar indicadores exitosos en términos de ampliar la captación de los niños y adolescentes, así como su retención. La dificultad que aparece en todos los casos es que no se cuenta con evaluaciones que permitan dar cuenta del verdadero impacto de las políticas compensatorias y sus diferentes componentes, como para poder obtener aprendizajes a partir de las mismas. Si bien todos los estudios se encontraron con esta dificultad, en el caso mexicano es donde más claramente queda planteado: “La carencia de procesos estandarizados de evaluación y de uniformidad en los criterios de medición impide cualquier conclusión respecto del impacto de los programas compensatorios en los indicadores. Aunque en algunos casos se muestran mejoras, es notable que en los informes institucionales no se expliquen las razones del comportamiento errático de los indicadores ni se analice por qué parece que se mejora en lo general y no en lo particular”. En la misma línea se encuentra el estudio de Paraguay cuando asevera que sin dudas los programas ofrecen nuevas oportunidades en sectores sociales que nunca las tuvieron, pero no hay certeza de que reduzca la inequidad. Esta falta de precisión respecto al verdadero impacto de estas acciones genera una gran incertidumbre a los decisores que deben avanzar en la implementación de determinadas acciones, a partir de la intuición o la confianza de que se está haciendo lo correcto.

Todos los trabajos incluyen un espacio de recomendaciones. El espectro de las mismas es bien amplio, y tienen en común el hecho de que apuntan a superar las limitaciones que tuvieron las políticas compensatorias durante los años 90, y fortalecer las acciones orientadas a reducir la repitencia y el abandono. En este sentido, es importante destacar que la gran mayoría de las recomendaciones están dirigidas a cambios y redefiniciones de la política educativa, más allá de las políticas compensatorias. Esto responde al reconocimiento, hecho explícito en la mayoría de los trabajos, de que la solución a los problemas de repitencia y deserción excede a los alcances de las políticas compensatorias.

En el momento de sistematizar el conjunto de recomendaciones plasmadas en los trabajos en relación a las políticas educativas es adecuado retomar la categorización de factores que estuvo presente en el diseño de los estudios realizados. Así, si se analiza qué recomendaciones surgen en relación a acciones que operan sobre los factores extraescolares o exógenos, aparece la necesidad de mejorar las condiciones de salud y alimentación de los niños. En efecto, el tema de la pobreza y su impacto sobre las posibilidades de éxito educativo de los niños está presente en todos los estudios realizados, los cuales muestran la necesidad de implementar acciones que compensen las limitaciones de las familias.

Si bien la preocupación por el problema del financiamiento de la educación también está presente en todos los trabajos, es tal vez el estudio sobre Perú el que más explícitamente plantea la necesidad de aumentar el financiamiento, reasignando el gasto público de otros sectores y promoviendo otras formas de financiación. En otros estudios, como el caso de Argentina y de Chile, aparece la mención a los problemas de financiamiento del sistema como uno de los factores que explica los límites en los avances en materia educativa.

Aparece también de un modo reiterado (en especial en los casos de Colombia, Chile y Paraguay) la necesidad de promover un compromiso de la sociedad y el gobierno con el tema de la exclu-

si3n social, generando as3 movilizaci3n social en torno a la permanencia y promoci3n escolar. El objetivo es promover la participaci3n de la comunidad mediante diversas estrategias orientadas al fortalecimiento de la demanda. Por 3ltimo, tambi3n en referencia a los factores ex3genos culturales, en los informes de Paraguay y Chile se manifiesta entre las recomendaciones la preocupaci3n por atender con m3s cuidado los aspectos relacionados a la cultura del pa3s y promover el fortalecimiento de la identidad cultural

El espectro de recomendaciones se ampl3a cuando se trata de operar sobre los factores propios del sistema educativo para reducir los niveles de repitencia y deserci3n. En principio hay un conjunto de recomendaciones de car3cter general que se presentan expl3citamente en los trabajos, tales como concentrar los esfuerzos de mejora de la calidad en los sectores m3s pobres, o, en la misma l3nea, lograr que los esfuerzos que hoy se realizan en expandir la cobertura se complementen con aquellos de reducir la repitencia y la deserci3n. En otros casos, partiendo del car3cter acumulativo que tiene el proceso educativo, se coincide en algunos trabajos en la necesidad de ampliar la cobertura en la educaci3n preescolar y reforzar la calidad en la primaria para prevenir la deserci3n en la secundaria.

Adem3s de estas recomendaciones de 3ndole general, aquellas orientadas a los factores end3genos ponen especial 3nfasis en las cuestiones pol3tico administrativas. Tal como se adelant3, estas recomendaciones apuntan, en su mayor3a, m3s all3 de los programas compensatorios, dirigi3ndose a las pol3ticas educativas e su conjunto. Un primer tema recurrente en los estudios es la redefinici3n de la relaci3n

entre las instancias central y local de la administraci3n educativa. Aparecen la propuesta de autonom3a de los centros educativos con elecci3n participativa de los directivos, la profundizaci3n de proyectos institucionales con asesor3a estatal que garanticen la equidad, y una mayor flexibilidad en la planeaci3n escolar para poder adaptarse m3s f3cilmente a diferentes contextos sociales y culturales. En esta l3nea de fortalecer la capacidad de toma de decisiones a nivel local se promueve adem3s la participaci3n de la comunidad en los procesos institucionales.

Un segundo tema que parece en los estudios es la necesidad de perfeccionar los sistemas de informaci3n. Se destaca la necesidad de poder hacer un adecuado monitoreo de resultados y de normas, as3 como tambi3n un seguimiento del flujo de alumnos entre escuelas, a los efectos de lograr un real dimensionamiento de los problemas de deserci3n, y lograr adem3s un seguimiento de las trayectorias educativas de los alumnos a lo largo de toda su carrera. Por 3ltimo, y como un modo de profundizar en esta l3nea, se propone mecanismos de identificaci3n y captaci3n de los alumnos desertores. La cuesti3n docente es un tema planteado en al menos dos de los estudios, enfatizando en la necesidad de jerarquizar la profesi3n y poder as3 elevar el nivel social y cultural de los candidatos a la profesi3n.

Respecto a los programas compensatorios, las recomendaciones apuntan a descentralizar la operaci3n de los mismos, evitar la creaci3n de un sistema de gesti3n y transferencia de recursos paralelo al sistema educativo, y evitar que los sumen dureza burocr3tica. Por 3ltimo, se propone mejorar los criterios de orientaci3n de recursos de estos programas focalizados.

4.- Desafíos hacia el futuro.

Esta última sección pretende sintetizar algunas de las inquietudes que, si bien ya estaban plasmadas en los trabajos presentados por los siete países, se consolidaron y estuvieron presentes en todo momento en el seminario en que se discutieron los principales hallazgos y las recomendaciones.

El informe de Colombia destaca, entre las recomendaciones, la necesidad de diferenciar acciones de corto, mediano y largo plazo. Las acciones de corto plazo, además de dar respuesta a las cuestiones más inmediatas, deben crear condiciones para el logro de las metas de mediano y largo plazo. Un esquema de planificación de estas características lleva a la necesidad de prever algún hipotético escenario de futuro que permita un ejercicio de diseño de un horizonte en el largo plazo.

En este punto adquiere sentido nuevamente poner la mirada sobre la dinámica social de América Latina en los últimos diez años. Tal como se adelantó, el saldo social de la década pasada es poco alentador. El aumento del desempleo, la expansión de la informalidad en el mundo del trabajo, y el desarrollo de las economías en base a inversiones poco demandantes de fuerza de trabajo incrementaron significativamente la desigualdad en la distribución de la riqueza, debilitaron o anularon los mecanismos de movilidad social ascendente, y ampliaron los márgenes de fragmentación espacial de la sociedad y de exclusión.

La década actual se inicia además con una creciente debilidad de las economías nacionales, que tiene su máxima expresión en la crisis argentina. En este contexto, es difícil concebir en el mediano plazo un escenario social que de cuenta de un proceso de recuperación. Por el contrario, las tendencias actuales invitan a pensar en una profundización de la crisis social, y un mayor deterioro en las condiciones de vida de la población. Hay indicios que alertan sobre la presencia de escenarios sociales en los que no es posible crear condiciones para que los niños y adolescentes puedan

participar exitosamente del proceso educativo. Los barrios marginales de las grandes ciudades, por ejemplo, en los que se consolidan espacios de ruptura de los lazos sociales y exclusión las familias no están en condiciones de preparar a sus hijos para la escuela. Así, los niños llegan a clases sin los recursos necesarios para poder aprender.

La hipótesis que queda instalada es que en este contexto las políticas compensatorias, tal como se las implementó durante la década pasada, tienen un alcance limitado. El documento de México plantea la necesidad de pasar de políticas compensatorias a políticas de equidad, propuesta que, analizada a la luz de los hallazgos de los siete estudios, presenta básicamente dos implicancias. En primer lugar, la acción compensatoria de los programas que se han desarrollado durante la última década requiere de una fuerte articulación con otras áreas de política social, tales como por ejemplo las de desarrollo comunitario, empleo y salud, con el fin de promover un fortalecimiento más integral de las condiciones con las que llegan los niños y adolescentes a la escuela, atacando así a factores estructurales que favorecen el fracaso escolar. En segundo lugar, no desaprovechar la oportunidad de tener a estos niños y adolescentes en la escuela, y garantizar para ellos una educación de calidad. De este modo se fortalece a los sectores más postergados en su acceso a mejores niveles de bienestar, a partir de una mayor participación en la distribución de la riqueza que generan las sociedades.

En esta línea están basadas las conclusiones de los trabajos de Argentina, Colombia y Paraguay. En ellos se destaca el hecho de que los problemas del fracaso escolar en los sectores sociales más postergados exceden a las políticas educativas y deben ser asumidas por las políticas sociales en su conjunto. Sólo es posible promover una educación de calidad a partir de ciertos mínimos de bienestar a los cuales una proporción creciente de familias no puede acceder, y afrontar estas situaciones de extrema pobreza y exclusión requiere de

políticas sociales integradas que puedan hacer un abordaje intersectorial de los problemas de la comunidad, recomponiendo así las condiciones para retomar el ritmo de expansión y mejora del sistema educativo, y así poder garantizar una educación de calidad para todos.