

Fundamentos en Humanidades

Universidad Nacional de San Luis – Argentina

Año IX – Número II (18/2008) pp.137/153

Políticas de promoción de la igualdad educativa en San Luis (Argentina). Del dicho al hecho...

Policies on promotion of education equality in San Luis, Argentina. “To promise is one thing, to keep it another”

Ana Masi¹

Universidad Nacional de San Luis
ammasi@unsl.edu.ar

Rosa Somaré²

Universidad Nacional de San Luis
somare@unsl.edu.ar

(Recibido: 10/12/08 – Aceptado: 26/05/09)

Resumen

El presente trabajo intentará analizar una de las políticas de promoción de la igualdad educativa en el marco de la Ley Nacional de Educación. A los efectos del mismo, se hará especial hincapié en el análisis de uno de los programas nacionales de Inclusión Educativa: “Volver a la Escuela”, que se implementa a partir de 2006 en todas las jurisdicciones argentinas.

Para esta investigación, tomaremos como unidad de análisis a la Escuela “Juan T. Zavala” ubicada en la capital de la provincia de San Luis,

1 Integrante del Proyecto de Investigación Consolidado N° 42701 “Las nuevas relaciones entre Sociedad, Estado y Educación”. Docente Investigadora, Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional San Luis.

2 Integrante del Proyecto de Investigación Consolidado N° 42701 “Las nuevas relaciones entre Sociedad, Estado y Educación”. Docente Investigadora, Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional San Luis.

fundamentos en humanidades

donde realizamos un breve trabajo de campo a partir de entrevistas a docentes de dicha institución educativa.

Se abordará este análisis a partir de la conceptualización de las políticas sociales como parte de las políticas públicas, para poder profundizar acerca de los principios que subyacen en dos tipos de Estado diferentes: de Bienestar y Neoliberal.

Abstract

This work deals with the analysis of a policy on education equality promotion framed within the National Law of Education. It focuses on one of national programs of Education Inclusion: "Going back to school", implemented since 2006 in every Argentine education jurisdiction.

The unit of analysis is the School "Juan T. Zavala" located in the city of San Luis. There, a field work consisting in interviews to teachers was conducted. The analysis is based on the conceptualization of social policies as part of public policies in order to examine thoroughly the principles underlying two different types of States: the welfare and the neo-liberal state.

Palabras clave

Estado neoliberal - educación - políticas sociales - programa de inclusión educativa

Key words

Neo-liberal state - education - social policies - program of education inclusion

Introducción

El presente trabajo intentará analizar una de las políticas de promoción de la igualdad educativa en el marco de la Ley Nacional de Educación. A los efectos del mismo, se hará especial hincapié en el análisis de uno de los programas nacionales de Inclusión Educativa: "Volver a la Escuela", que se implementa a partir de 2006 en todas las jurisdicciones argentinas.

Para esta investigación, tomaremos como unidad de análisis a la Escuela "Juan T. Zavala" ubicada en la capital de la provincia de San Luis, donde realizamos un breve trabajo de campo a partir de entrevistas a docentes de dicha institución educativa.

Se abordará este análisis a partir de la conceptualización de las políticas sociales como parte de las políticas públicas, para poder profundizar acerca de los principios que subyacen en dos tipos de Estado diferentes: de Bienestar y Neoliberal.

Las políticas sociales y el Estado

Como punto de partida resulta conveniente realizar algunas aproximaciones conceptuales sobre políticas sociales y estado, ya que son los dos pilares centrales sobre los que se asientan las políticas de promoción de la igualdad educativa.

Por un lado las políticas sociales han sido definidas como:

- “una intervención del poder público en el sentido de ordenamiento jerárquico de opciones entre necesidades e intereses explicitados por los diferentes segmentos sociales” (Rosemberg, 2005: 1)
- “conjunto de medidas e instituciones cuyo objetivo es el bienestar de la población” (Laurell, 1995: 177)
- “parte de un sistema de políticas públicas, condicionadas por el marco económico y por su propia relación dinámica respecto del nivel y distribución del producto nacional” (Coraggio, 1999: 53).

Debe observarse que, ya sea explícita o implícitamente, en las definiciones de las políticas sociales aparece un rasgo común en torno a la finalidad que persiguen y es que apuntan a lograr un grado de cohesión social tal, que posibilite la participación de todos los grupos que conforman las sociedades complejas.

Por otro lado definir el Estado siempre ha sido un tema crucial y de vasto desarrollo para las ciencias políticas y sociales pero como no es objeto de este trabajo discutir estas concepciones, se opta por partir de la conceptualización del Estado como “un pacto de dominación y un conjunto de aparatos institucionales autorregulados por organizaciones burocráticas y códigos formales e informales que buscan representar las esferas públicas y privadas de la sociedad. (...) Un papel central del Estado es el de mediador en el contexto de la crisis del capitalismo, especialmente dentro de las contradicciones entre acumulación y legitimación” (Torres, 1996: 160).

Ahora bien, las políticas sociales como parte del sistema de políticas públicas expresan el tipo de Estado al que pertenecen, no sólo en cuanto al discurso sino en la implementación de estrategias políticas y prácticas sociales concretas.

La necesidad de establecer las diferencias principales entre Estado de Bienestar y Estado Neoliberal no es otra que tener en cuenta que “el contexto dentro del cual aparece enunciado un término establecerá los parámetros de su significación posible” (Buenfil Burgos, 1991: 2), de modo que las políticas sociales son parte de una estructuración de significaciones que opera como marco de referencia.

Sobre el Estado de Bienestar

Desde la década del '50 hasta mediados de los '70, en la mayoría de los países Latinoamericanos los Estados Nacionales asumieron un perfil que se correspondía con el del Estado de Bienestar.

El Estado aparece como el “gran organizador” de la sociedad, fomentando el desarrollo económico para lograr una sociedad de pleno empleo y tiene la responsabilidad de lograr el bienestar de ciudadanos/as garantizando la seguridad social “mediante transferencias monetarias, servicios, infraestructura física y políticas reguladoras en el área de salud, educación, vivienda, asistencia social, protección laboral y asistencia familiar” (Offe, 1996: 83).

El Estado de Bienestar es un espacio institucional público donde, por medio de un abanico de políticas sociales, se dirimen intereses y se resuelven necesidades colectivas. Conforman un campo que “se extiende, por un lado a las intervenciones públicas sobre el plano laboral, es decir, sobre las pautas de inserción y exclusión de las personas en los mercados de trabajo; y por el otro lado, sobre el conflicto distributivo, es decir, sobre las tensiones por la asignación de valores, recursos y oportunidades entre grupos sociales” (Brugué, Goma y Subirats, 2002: 22).

Resumiendo puede acordarse que “el estado de bienestar social representa un pacto entre el trabajo y el capital” (Torres, 1996: 162).

En Europa, este Estado Social pudo fortalecerse gracias a una adecuada política de industrialización y obtuvo resultados favorables durante un tiempo bastante prolongado. Aún así, al comienzo de la década del '70, el Estado Social evidenció signos claros de desgaste, básicamente porque la crisis de acumulación llevó a la reestructuración del régimen de acumulación que produjo un cambio en las relaciones entre capital y trabajo.

En América Latina, con sus variantes populistas, el Estado de Bienestar no pudo consolidarse: el estancamiento en la producción frenó el proceso de industrialización iniciado en los '60, posicionando a nuestros países como meros productores de materias primas y favoreciendo las importaciones. El resultado fue un desempleo creciente y grandes grupos de

marginales desocupados por largo tiempo que aumentaron sus demandas al estado colapsando el sistema de seguridad social, que por otro lado sufría una creciente desinversión.

La ruptura del pacto entre capital y trabajo profundizó los conflictos sociales e hizo crecer el apoyo a organizaciones sociales como gremios, sindicatos, partidos políticos de izquierda, haciendo peligrar la gobernabilidad; esto evidentemente resultó preocupante para los inversionistas extranjeros, que aliados a los defensores del *status quo* y a las fuerzas militares nacionales provocaron golpes de estado en Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, entre otros. Esto inauguró en América Latina una "forma inédita de Estado militar, que no dependía ya primariamente de la figura de un exitoso caudillo uniformado, sino que era el producto de operaciones planificadas por los estados mayores de las fuerzas armadas. Ahora también los golpes militares se planificaban. Fueron concebidos como una operación de guerra que comprometía institucionalmente a las fuerzas armadas en la conducción del Estado. La acción estaba obviamente inspirada en las nuevas doctrinas de la seguridad nacional y la guerra antisubversiva promovidas por los Estados Unidos" (Graciarena, 1995: 36-37).

En general, las políticas sociales del estado de bienestar, llamadas por algunos autores, políticas de integración se encuentran "animadas por la búsqueda de grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro. Ellas proceden mediante orientaciones generales en un marco nacional. Son ejemplos los intentos de promover el acceso de todos a los servicios sociales y la educación, la reducción de las desigualdades sociales y un mejor reparto de las oportunidades, el desarrollo de las protecciones y la consolidación de la condición salarial" (Castel, 2004: 422).

En teoría, frente a un Estado que asume un rol principalista como responsable de garantizar el cumplimiento de los derechos sociales, la política social será entonces el medio para hacer efectivo estos derechos. Podría afirmarse entonces que este tipo de políticas sociales pertenecen a las llamadas "universales", porque respetan los principios de la seguridad social y protección indiferenciada de todos los miembros de la sociedad. Se pueden enumerar entre ellas a los regímenes de salarios negociados colectivamente entre patrones y trabajadores como salario familiar, pensiones de retiro, los subsidios de desempleo y las políticas de acceso a viviendas económicas. No obstante, es en la implementación práctica donde muchas veces no logran su cometido, vale como ejemplo la pretensión universalista de la política social durante los gobiernos peronistas en Argentina que, a pesar de haber destinado importantes cantidad de fondos públicos a la política social, estas alcanzaron a los trabajadores

asalariados pero al no lograr una sociedad de pleno empleo hubieron sectores que quedaron sin protección.

Sobre el Estado Neoliberal

El proyecto neoliberal nace después de la Segunda Guerra mundial, en Europa y América del Norte. Aparece como reacción teórica y política contra el Estado de Bienestar y su premisa fundamental, plasmada en las ideas de Hayek (1944) es sostener enfáticamente que cualquier limitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado, representa una amenaza letal a la libertad, no sólo económica sino también política.

Recién en los '70 y motivado por la gran crisis del modelo económico de posguerra se consolida "la ofensiva neoliberal en el poder" (Anderson, 1997: 17) por medio de Thatcher (Inglaterra), Reagan (EEUU) y Pinochet en Chile como experimento latinoamericano al decir de Anderson. Esta ofensiva marca un cambio sustancial hacia posiciones neoconservadoras en cuanto a la concepción del Estado, que se caracteriza según Cano (1996) por regular en forma regresiva las relaciones sociales, beneficiando a los dueños del poder y la riqueza y perjudicando al pueblo.

El "Consenso de Washington" se basa en el supuesto de que la asignación óptima de recursos se da a través de los mecanismos del mercado y elabora una serie de propuestas para los países periféricos que formaron parte del "ajuste estructural" en el marco de la consolidación del Estado Neoliberal, con recomendaciones que implicaron un conjunto de reformas a nivel macroeconómico, de política exterior y desarrollo del sector privado, garantía a los derechos de propiedad y atracción de inversiones directas. Desde lo privado se dará una reconversión productiva por medio de la incorporación de nuevas tecnologías que aumentaran la productividad y competitividad en lo que se refiere a las exportaciones.

En ese sentido podemos decir que estas reformas tuvieron como resultado "la disminución de la participación financiera del Estado en la provisión de servicios sociales (educación, salud, pensiones y jubilaciones, transporte público y vivienda económica)... Las actividades del sector público o estatal son vistas como ineficientes, improductivas, no económicas y como un desperdicio social" (Torres, 1996: 165).

Por tanto, el Estado comienza a asumir un carácter subsidiario en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos y le otorga una nueva significación a "lo público" que ya no es sinónimo de estatal sino que también incorpora el sector privado.

En cuanto a las políticas sociales ya no se plantea un alcance universal, sino que se trata de políticas focalizadas que tienden a “asistir” a grupos vulnerables de la sociedad como los desempleados, los excluidos, los sin tierra, los sin casa. A este tipo de políticas, Castel las denomina “políticas de inserción” diciendo que “obedecen a una lógica de discriminación positiva: se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, y despliegan estrategias específicas” (Castel, 2004: 422).

En relación a la situación de Argentina respecto a las políticas focalizadas es muy clara la apreciación de Lo Vuolo (2004) cuando afirma que no se busca superar el problema (de la exclusión) sino meramente administrarlo como un componente funcional a los principios de organización social y evitar así que afecte al cuerpo “sano” de la sociedad. Esto se suma a la visión de los organismos internacionales que proclaman que la solución es a largo plazo y que llegará a partir del crecimiento económico y la generación de trabajo genuino. Es por esta razón que existe una primacía de políticas de tipo asistenciales, que se encargan de atender los emergentes de la pobreza. Son aplicadas indistintamente por el estado nacional o provincial.

El pacto de gobernabilidad democrática en el Estado Neoliberal, ya no se sustenta en el Estado como mediador entre el capital y el trabajo, porque el trabajo protegido, completo y permanente aparece como un bien que no alcanza para todos sino para los más calificados. Como es inevitable que muchos sectores dependan de trabajos eventuales y precarios, el Estado debe desarrollar un sistema de políticas sociales que les garanticen a todos un mínimo de inserción, de tal modo que no se produzcan conflictos sociales. Al mismo tiempo se genera otra forma de dependencia, como la existente entre beneficiario y programa social.

Neoliberalismo y educación en Argentina

En educación el impacto del neoliberalismo se manifiesta fundamentalmente, en que el sistema educativo comienza a funcionar bajo la lógica de la primacía del mercado sobre el Estado en todos sus aspectos.

Whitty señala que las ideas que la Nueva Derecha propone para la educación pública se sintetizan en: la privatización de los servicios que antes eran costeados con fondos públicos, mediante el pago de aranceles a cargo de los usuarios; la privatización de la administración de los servicios generales que antes eran realizados por su propio personal (pago de sueldos, servicios de limpieza, mantenimiento, etc.), dentro de estas formas de privatización se encuentran distintos tipos de autogestión

y gerenciamiento de instituciones y también contempla, principalmente para la educación superior, la venta de bienes o empresas que pueden producir ingresos monetarios, tales como predios, editoriales, laboratorios, hospitales, etc. (Paviglianiti, 1991).

En la agenda educativa latinoamericana y en Argentina, a partir de la Ley Federal de Educación del año 1993, y con la actual Ley de Educación Nacional N° 26.206, se incorpora como cualidad deseable de la educación el término “equidad”, muchas veces utilizándolo como sinónimo de igualdad, o intercambiándolo indistintamente; inclusive forma parte del discurso de muchos estudiantes de profesorados y aún de muchos docentes a la hora de definir la educación con la que sueñan. Quizás por ello resulta imperiosa la necesidad de su conceptualización en el contexto neoliberal.

Equidad significa “dar a cada uno lo que merece”, mientras que igualdad es un “principio que reconoce a todos los ciudadanos capacidad para los mismos derechos”; es claro que se habla de cosas distintas.

La igualdad denota la búsqueda de justicia social que se vincula claramente a las premisas del Estado de Bienestar mientras que la equidad, asociada a los Estados Neoliberales, orienta sus estrategias de modo diferenciado, reservando la buena calidad de los bienes y servicios para quienes puedan adquirirlos o comprarlos en el mercado y “asistiendo” a aquellos que por insolvencia económica no puedan acceder a los mismos.

“En la propuesta educativa neoliberal, la promoción de la equidad requiere un modelo de financiamiento en el cual los sectores más pudientes de la sociedad deben pagar por su propia educación, y los sectores más pobres deben ser subsidiados por el gobierno, por sus padres, por sus comunidades y/o por entidades filantrópicas. En términos de políticas de financiamiento educativo, este mecanismo permite que los fondos públicos, aunados a las instituciones filantrópicas, se canalicen fundamentalmente a financiar la educación de los pobres” (1) (CLACSO, 2000: 20) y cumplir con el enunciado de universalización de la enseñanza básica.

Las políticas de promoción de la igualdad educativa

La Ley de Educación Nacional N° 26.206 destina su Título V a las Políticas de promoción de la Igualdad Educativa haciendo constar en el artículo 79 que “el Ministerio de Educación de la Nación, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación fijará y desarrollará políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género

o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación” (2006).

Es pertinente reflexionar sobre la impronta de esta normativa, ya que jerarquiza

la “igualdad educativa” por sobre un piso de múltiples desigualdades (sociales, económicas). Se atacan los “síntomas” a partir de la focalización sin “orientar la mirada hacia aquellos principios universales que integren las partes saludables y enfermas, pobres y ricos, empleadas y desempleadas, de un modo radicalmente diferente del que actualmente existe en nuestras sociedades” (Lo Vuolo, 1996: 37).

Las políticas de promoción de la igualdad educativa asumen un carácter que intenta ser compensatorio de las desigualdades sociales y tienden por tanto a aliviar las situaciones más graves de exclusión que genera una sociedad librada a la lógica del mercado. Pero, como sostiene Coraggio, “la ineficiencia de la política social neoliberal es estructural, como lo son las causas de la exclusión: mas allá de las intenciones de sus agentes directos, el asistencialismo focalizado es la otra cara de la irracionalidad de un capital que opera sin otros límites que la competencia” (Coraggio, 1999: 13).

Las mismas están destinadas a niños y adolescentes que no han ingresado a la escuela, la han abandonado o son potencialmente vulnerables a desertar de la misma por repitencia, fracaso, sobreedad, etc. La mayoría de estos niños pertenecen a grupos familiares que constituyen los sectores más pobres de la sociedad y por ello presentan condiciones extremas de vulnerabilidad y violencia social.

En estas políticas el diseño, implementación y control está a cargo de instituciones estatales. El Estado provee los recursos económicos necesarios con el apoyo de fundaciones locales, ONG y otras organizaciones nacionales o internacionales. La participación de la comunidad y de las organizaciones intermedias, en general está acotada a la detección de casos puntuales o al aporte de datos sobre las familias y los niños.

Los destinatarios son concebidos e incorporados exclusivamente como beneficiarios: directos (en el caso de becas estudiantiles o ayudas económicas) o indirectos (en el caso en que la asistencia llegue a los establecimientos escolares).

En la actualidad en materia educativa existen en nuestro país cuatro programas que se enmarcan dentro de las políticas de promoción de la igualdad educativa:

- Programa Integral para la Igualdad Educativa.
- Programa Nacional de Acciones Compensatorias en Educación.

- Programa Nacional de Becas Estudiantiles.
- Programa Nacional de Inclusión Educativa, éste último consta de cuatro líneas de trabajo: “Todos a Estudiar”, “Volver a la Escuela”, “PNIE Rural” e “Inclusión de Chicos con Causa Judicial”.

Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE)

El PNIE se desarrolla a partir del 2004 con una Línea de Trabajo que es el programa “Todos a Estudiar”, depende del Ministerio de Educación de la Nación, y tiene como objetivo promover y facilitar la inclusión al sistema educativo de niños, niñas y jóvenes que alguna vez asistieron y que actualmente no asisten a la escuela. El área de cobertura es todo el territorio nacional y sus destinatarios son niños, niñas y jóvenes entre 11 y 18 años que han abandonado la escuela y que desean continuar sus estudios en algunos grados correspondientes al 2° ó 3° Ciclo de la EGB y/o Polimodal (o equivalentes) (2).

Se implementa a través de una Beca Estímulo para el niño y también brindando apoyo financiero para el desarrollo de propuestas pedagógicas institucionales, para los facilitadores pedagógicos y para la adquisición de equipamiento escolar para el desarrollo de actividades complementarias.

A partir del 2006 se abre una nueva línea de acción dentro de este Programa Nacional de Inclusión Educativa que se denomina “Volver a la escuela”, dirigida a niñas y niños de 6 a 14 años que se encuentran fuera del sistema escolar pero en edad de cursar la educación obligatoria. Busca cumplir con el Artículo 2 de la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo que sostiene “garantizar un mínimo de diez años de escolaridad para todos los niños, niñas y jóvenes (...)”.

La normativa que enmarca las acciones desarrolladas por el Programa “Volver a la Escuela” es la Resolución Ministerial N° 677 (Ministerio de Educación de la Nación) y expresa en su objetivo que “el programa nace para dar respuesta al problema de la exclusión educativa y social de niños, adolescentes y jóvenes (...) que se encuentran fuera del sistema escolar (...) apoyando con diferentes estrategias la vuelta y la permanencia de aquellos que no concurren a la misma...” (2006).

Este enunciado confirma al menos dos de las reflexiones anteriores: en primer lugar la intervención estatal prevista es claramente focalizada, y en segundo lugar supone que con “estar adentro” del sistema educativo se responde al problema de la exclusión social. En ese sentido, lo falaz de este argumento coincide con lo que sostiene el Grupo de Trabajo de Educación y Sociedad de la CLACSO cuando afirman: “promover la equidad a través

de políticas escolares compensatorias supone que la educación, por sí sola, contribuye a la igualdad social (...) la noción de equidad educativa tiene un alcance limitado para contrarrestar las desigualdades propias del sistema capitalista” (CLACSO, 2000: 17).

En la sección II de la misma resolución se expresa que “el proceso de inclusión deberá involucrar también al grupo familiar” (Res. N° 677, 2006: 5).

Una reflexión sobre tal afirmación nos conduce al siguiente análisis: la mayoría de las veces el abandono, la deserción escolar o el no-ingreso directamente a la escuela, forma parte de lo cotidiano del grupo familiar al que pertenece el niño, porque tal como lo indican los teóricos, la exclusión es un fenómeno complejo y multicausal que “entrapa” no sólo a la familia sino al entorno, por ello se habla de “territorios de exclusión” ubicados en las villas, los barrios periféricos, los asentamientos, etc. Estos territorios manejan un universo de códigos propio, diferente al de la escuela. Por ello también resulta bastante llamativo que la información para difusión disponible en la página Web del Ministerio de la Educación sobre el Programa “Volver a la escuela” afirme que los niños que no están dentro del sistema educativo “pierden la alternativa de ingresar y participar de un universo simbólico común y compartido con el resto de la sociedad”.

Remitiéndose a lo que muestra la realidad cotidianamente, entendemos que no existe tal universo común y mucho menos compartido entre los grupos excluidos y el resto de la sociedad. Es más, en estos últimos años, la distancia entre unos y otros manifiesta profundas rupturas. Se ha construido en torno a los excluidos un discurso estigmatizante donde el otro aparece como amenaza, como violento, como responsable de la inseguridad al que hay castigar, perdiendo de vista que los excluidos son los primeros violentados por las políticas que el sistema ha creado.

El PNIE “Volver a la escuela” en una institución escolar de San Luis

En relación al Programa “Volver a la Escuela” se puede decir que es bastante flexible y deja espacio a que cada jurisdicción a través de una Mesa de Coordinación Provincial, elabore las mejores propuestas para desarrollarlo adecuándolo al contexto. Esto también es propio de la visión neoliberal sobre descentralización, es decir mientras se respeten ciertas normas establecidas desde los organismos centrales, lo demás puede flexibilizarse.

fundamentos en humanidades

Los establecimientos que desarrollan este programa en la ciudad de San Luis son: Escuela Santa María Eufrasia (cuenta con los nueve años que antes conformaban los EGB), Centro Educativo Eva Perón (cuenta con todos los niveles), Escuela Rosario Mercedes Simón (cuenta con los nueve años que antes conformaban los EGB), Escuela Esteban Adaro (cuenta con los nueve años que antes conformaban los EGB), Escuela Tulio Zabala (cuenta con los nueve años que antes conformaban los EGB), Escuela Pancha Hernández (los seis años que conformaban EGB 1 y 2), Puertas del Sol (todos los niveles).

Un dato a destacar es que estas escuelas se encuentran cercanas o enclavadas en barrios populosos de la ciudad, con un número importante de familias pobres cuyos adultos se desempeñan en trabajos informales (cartoneros, ayudantes de albañil, empleadas domésticas) o son beneficiarios del Plan de Inclusión Social provincial “Trabajo por San Luis” dedicado a arreglos y limpieza de rutas y caminos de acceso a distintas localidades, desembanque y limpieza de canales de riego, ejecución de nuevos canales de riego, recuperación turística y parquizaciones de espacios verdes.

Nuestra intención fue acercarnos a una de las escuelas mencionadas a fin de conocer cómo se estaba desarrollando el programa “Volver a la Escuela”, por ello concurrimos a la Escuela Juan T. Zabala que también implementa el programa “Todos a Estudiar”. A partir del trabajo realizado y de las entrevistas con directivos y docentes que participan fuimos reconstruyendo y aproximándonos a la realidad de estas políticas de promoción de la igualdad educativa.

En octubre del año 2004 la escuela Juan T. Zabala recibe una notificación de una dependencia del gobierno provincial llamada “Escuela y Sociedad”, para formar parte del programa “Volver a la escuela”. En el 2005 firma un acta de compromiso donde acepta integrarse a dicho programa.

En el relato la directora de la escuela recuerda “... lo complejo que era, porque no sabía si tomarlo o no, si tenía gente capacitada para llevarlo a cabo. Cuando convoqué a los docentes la mayoría dijo que no, en general no había apoyo institucional porque los alumnos que deberían incorporarse no habían terminado la escuela primaria y eran considerados chicos problema. Busqué a los docentes que compartían un poco la idea. Al principio tenían dos horas de huerta, dos horas de carpintería, siempre coordinadas por docentes. Desde Familia Solidaria (programa del Gobierno provincial) se nos pide que contengamos un grupo de chicos que ellos tenían de distintos barrios a cambio de enviarnos dos capacitadores en huerta. Cada 28 chicos nos asignaban dos docentes”.

Hasta ese momento tanto la Mesa Coordinadora provincial como la escuela misma se limitaron a cumplir sólo lo estipulado en la normativa, es decir los chicos concurrían dos horas a trabajar con los facilitadores pero no necesariamente en tareas pedagógicas.

Posteriormente la misma docente expresa una serie de dificultades que se suscitaron en relación a:

- El gobierno provincial, quien después de firmar dicho convenio se desentiende del acompañamiento del programa, limitando su participación a enviar los fondos para su funcionamiento. “El dinero proviene de fondos nacionales, se recibía las órdenes de pago y entregábamos a los que habían cumplido. La provincia controlaba lo financiero. A los chicos que no cumplían no se les pagaba y el dinero de esa beca servía a la institución”. Esto ha sido modificado en la actualidad ya que los beneficiarios cobran directamente en el banco o por tarjeta después de que la institución envía el listado de alumnos.
- La propia institución ya que hubieron docentes que no quisieron trabajar con este tipo de alumnos. También el resto de los alumnos de la escuela los discriminaban: al principio eran objetos de burlas y discriminaciones, les decían “los grandotes”, “el viejote”.
- La familia de los chicos, en general y por las características ya descritas, no acompañaron el proceso, al respecto la maestra dice: “las chicas embarazadas que empezaron terminaron dejando el programa”. Vinculado a esto, nos afirmó que eran los mismos chicos quienes sentían vergüenza al punto de auto discriminarse.

A partir del 2007 la escuela comienza a plantearse una estrategia pedagógica diferente para desarrollar el programa, en tal sentido la directora expresa: “presentamos otro proyecto porque bajó la matrícula de la escuela y sobraba un docente, entonces para que no quedara sin trabajo, pusimos en ejecución el proyecto de incluir como un grado común el constituido por esos chicos, con el horario completo, con las materias especiales, todo”.

Evidentemente esta decisión marca un cambio importante en el modo de concebir la tan ansiada inclusión educativa, que dependió exclusivamente de la buena predisposición de los docentes que asumieron una mayor responsabilidad en su trabajo, dedicación y esfuerzo. Conformaron un grupo de trabajo, donde todas las actividades y propuestas son pensadas y llevadas a cabo con la aprobación de todos.

Los relatos dan cuenta de este proceso, tanto en sus logros como dificultades: “...fue todo un trabajo poner límites pero, a la vez hacerles elegir por ejemplo en qué aula querían estar y eligieron al lado de los

más grandes. Los alumnos estaban contentos de pasar a ser un grado más en la escuela... La mayoría son del barrio, hubo muchos sinsabores, con robos, intervino la policía del menor. Hoy ya se acostumbraron y la institución también y son uno más”.

“Nosotros no tenemos adaptación curricular sino que cuando logra el currículo se incluye en el grado al que corresponde (por los logros obtenidos). Conjuntamente, se va consultando a la maestra del grado al que correspondería y se le empiezan a tomar los trimestrales de ese grado aunque todavía esté en el grado recuperador; si le va bien se integra porque ya conoce a la maestra que es la que lo ha evaluado y ya sigue en el grado que le corresponde... Pudimos comprar elementos para poner en funcionamiento un programa radial realizado en su totalidad por los alumnos y fue difundido por una radio de FM”.

“Nuestro trabajo fue premiado como la escuela que mayores logros había obtenidos. Los docentes que llevan a cabo el programa pudimos concurrir con los alumnos al mar (Chapad Malal) de vacaciones en el 2007, donde conocieron y compartieron con chicos de otros lugares del país que estudian con este tipo de programas. Para ellos fue una experiencia muy linda ya que la mayoría nunca se va de vacaciones, ni conocían el mar. Los maestros aprovechamos esta motivación de los chicos y organizamos en pos de este viaje, distintas experiencias educativas que mostraran los logros alcanzados en relación al arte, la lengua, la escritura, entre otros”.

Respecto a los logros pedagógicos nos explicaron que:

- Algunos alumnos pudieron rendir libre la primaria y ya fueron promovidos a otras escuelas luego de completar el noveno año y siguen cobrando la beca del programa “Todos a Estudiar”.
- Otros estudiantes asistiendo al grado recuperador pudieron integrarse al grado común de acuerdo a sus logros. Mientras que otros permanecen en el grado recuperador y asisten a contraturno al apoyo escolar.

Es necesario destacar que los estudiantes que han logrado permanecer y progresar en este proceso de inclusión, han sido los que fueron contenidos por la escuela y acompañados por sus padres.

Algunas reflexiones para seguir pensando

Nos parece que es innegable que la escuela puede ser visualizada y de hecho lo es, como el “último espacio público” (Redondo y Thisted, 1999) antes de la desafiliación social, por tanto puede aparecer como el salvavidas después de un naufragio, pero no debe olvidarse que esa

escuela que hoy pretende contener a los niños, niñas y jóvenes pobres es la misma que los expulsó.

Entonces, hay que ser cuidadoso frente a posturas demasiado optimistas respecto del funcionamiento de estas políticas de promoción de la igualdad educativa, porque el éxito de las mismas no puede quedar librado a la buena voluntad de los docentes de las escuelas. Si bien este trabajo da cuenta del esfuerzo hecho por la institución escolar, demuestra una vez más la ausencia del Estado como garante del buen funcionamiento de sus propias políticas sociales; ya que sólo interviene con el dinero para las becas y se desentiende de lo pedagógico y lo humano, entre otras cuestiones.

Desde una postura radical, James Petras (2002) sostiene que el problema real de los excluidos no es la incorporación, sino la transformación del sistema de propiedad y de poder, a fin de que los pobres tengan acceso al control de los recursos de riqueza y servicios sociales. Por ello, frente a las políticas sociales desarrolladas en el marco del Estado Neoliberal, cabe la reflexión sobre qué tipo de sociedad se está construyendo, ya que no es posible hablar de derechos, ni de igualdad cuando muchos hombres, mujeres y ahora, niños, niñas y jóvenes, tienen como único horizonte de vida pertenecer al ejército de “hombres subsidiados”, cautivos de esa condición y de la autonomía perdida que esto conlleva ♦

Notas

- 1- Algunas de las instituciones que apoyan la implementación de las políticas focalizadas en educación, a través de diferentes estrategias en Argentina son Fundación de Organización Comunitaria FOC, Fundación SES, Asociación de Padrinos de Alumnos y Escuelas Rurales. A nivel internacional: Actino Aid (Inglaterra), Asociación Alemana de Educación de Adultos (AAEA) de Alemania, Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEEAL) con representantes en 21 países de América Latina, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD) con representantes en 15 países, Save the Children UK presente en 8 países latinoamericanos.
- 2- Es necesario aclarar que en el momento de crearse el Programa Nacional de Igualdad Educativa se encontraba vigente aún la Ley Federal de Educación que estructuraba la educación en ciclos (EGB1, EGB2, EGB3 y Polimodal), de tres años cada uno. La actual Ley 26.026 promulgada en el 2006 establece una diferencia estipulando Primario y Secundario cada uno de 6 años.

Referencias bibliográficas

Anderson, P. y otros (1997) *La trama del neoliberalismo*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del C.B.C.

Buenfil Burgos, R. (1991). *Análisis de discurso y educación*. Disponible en: www.uv.mx/dei/DSMEI/DSMEI2002-2004/lect_formacion.htm

Brugué, Goma y Subirats (2002). De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional de Sociología*, N° 33. Tercera Época.

Cano, D. (1996). *Conversos, técnicos y caníbales o acerca de las desventuras de la pedagogía en el laberinto del Estado Malhechor*. Buenos Aires: Centro de Estudios Multidisciplinarios.

Castel, R. (2004). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.

CLACSO (2000). *Grupo de trabajo de educación y sociedad*. Mimeo. Disponible en: <http://campus.clacso.edu.ar>.

Coraggio, J. (1999). *Política social y economía del trabajo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Graciarena, J. (1995). *El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva*. Buenos Aires: UBA - Oficina de Publicaciones del C.B.C.

Hayek, F. (1944). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.

Laurell, A. C. (1995). Para pensar una política social alternativa. En C. Vilas (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. México: Nueva Sociedad. UNAM

Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006).

Lo Vuolo, R. (1996). *Contra la exclusión*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.

Lo Vuolo, R. (2004). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Offe, C. (1996). *Un diseño no productivista para las políticas sociales*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.

Paviglianiti, N. (1991). *Neoconservadurismo y educación: un debate silenciado en la Argentina del '90*. Buenos Aires: Del Quirquincho

Petras, J. (2002). *El impacto político y social del neoliberalismo en América Latina*. Disponible en: ar.geocities.com/veaylea2002/petras/04-10-00impacto.htm

fundamentos en humanidades

Resolución Ministerial N° 677. (2006). Ministerio de Educación. Programa Nacional de Inclusión Educativa.

Redondo, P. y Thisted (1999). *La apuesta por la igualdad de la enseñanza*. Disponible en: www.unsam.edu.ar/mundoscontemporaneos/pdf.

Rosemberg, F. (2005). Ponencia presentada en el II Foro de la Primera infancia. Bogotá. Colombia: Mimeo.

Torres, C. (1996). *Las secretas aventuras del orden Estado y Educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.