

I ENCUENTRO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN

Espacios de investigación y divulgación

29, 30 y 31 de octubre de 2014

NEES – Facultad de Ciencias Humanas – UNCPBA

Tandil – Argentina

IV.3. Gobierno, políticas y prácticas de inclusión social y educativa

“Políticas nacionales para la inclusión en educación y co-responsabilidad Estado-organizaciones de la sociedad civil.”

Oreja Cerruti, María Betania (Dep. de Educación/UNL)

betaniaoreja@sion.com

Presentación

En la última década, el discurso oficial sostuvo que, desde 2003, se ha impulsado un “modelo de desarrollo económico con inclusión social”. La educación es presentada como una pieza clave para el “desarrollo” del país y una de las principales “políticas de inclusión”. En ese sentido, se ha implementado una serie de medidas como la Asignación Universal por Hijo, la obligatoriedad del nivel secundario y la puesta en marcha, por parte del Ministerio de Educación nacional, de un conjunto de programas cuyos objetivos explícitos plantean el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria.

En esta presentación nos proponemos, por un lado, problematizar los usos recientes del concepto de “inclusión” en educación, desde un enfoque teórico que advierte su adscripción a una concepción de sociedad que niega el conflicto social y la existencia de clases sociales contrapuestas y que intenta soslayar las desigualdades. La distribución de la matrícula en escuelas públicas y privadas, la desigualdad en la inversión por alumno según provincia y las diferenciaciones que pueden advertirse entre escuelas públicas (por ejemplo, entre instituciones céntricas y periféricas) son algunos de los elementos que permiten interrogarnos acerca de los límites y las ambigüedades del concepto de inclusión para caracterizar un sistema educativo profundamente segmentado.

Por otro lado, se sistematizan diversas propuestas de intervención que, desde los programas impulsados por el Ministerio de Educación nacional, buscan estimular la acción conjunta entre la escuela y las organizaciones de la sociedad civil promoviendo la conformación de un “entorno educativo ampliado” que permita garantizar el acceso y la permanencia de los estudiantes en los distintos niveles educativos. Nos proponemos caracterizar las concepciones políticas subyacentes y considerar las posibilidades y límites para la implementación de esas líneas de acción, especialmente a través del ejemplo del Programa Integral para la Igualdad Educativa, desarrollado en un conjunto de escuelas del nivel primario de enseñanza.

El trabajo recupera parte de los avances y conclusiones del proyecto de investigación “Programas nacionales para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión en educación. Políticas y procesos institucionales”, desarrollado en el marco de la Maestría en Política y Gestión de la Educación (UNLu) y dirigido por S. Vior¹.

Las trampas de la inclusión

El énfasis en la inclusión, como meta y como concepto que aglutina diversas políticas públicas –no sólo educacionales- excede el ámbito nacional. En los últimos años, por ejemplo, el Banco Mundial ha incorporado en sus documentos sobre políticas educacionales y sociales la necesidad de promover la inclusión, en especial de los jóvenes, identificados como un factor social de riesgo para la “governabilidad” de los países pobres. El organismo recomendó expandir la educación secundaria y generar políticas de “empoderamiento”, a través de programas multisectoriales (Banco Mundial, 2007; La Cava y otros, 2004). Respecto de la Argentina, el Banco ha manifestado su interés en apoyar al país para alcanzar un “crecimiento sostenido con equidad, inclusión social y mejora de la gobernabilidad” (Banco Mundial 2006 y 2008).

El par exclusión-inclusión se ha generalizado notablemente en las últimas décadas tanto en el ámbito académico como en los documentos de los organismos internacionales. Así como a fines del siglo XX, el concepto de exclusión se utilizó como una suerte de paradigma de fin del milenio (Fontes, 1996), en los últimos años asistimos a un uso intensivo del concepto de inclusión. Tanto uno como otro implican un alto grado de ambigüedad como categoría teórica para la comprensión de la realidad.

La utilización del concepto de “exclusión” fue creciendo desde mediados de los ’70 y, sobre todo en los años ’80 y ’90, a medida que la expansión del programa neoliberal a nivel global generaba el incremento de la desocupación, la pobreza y la desigualdad. La amplia difusión del concepto buscó, de algún modo, dar cuenta de los cambios en el capitalismo desde la crisis de inicios de los ’70, cuya salida implicó una fuerte afronta del capital sobre el trabajo y la consiguiente expulsión de trabajadores del proceso de producción. Sin embargo, tal como afirma Rodríguez Guerra (2002) su uso ha sido ambiguo e impreciso utilizándose, en la mayor parte de los casos, como sinónimo de pobreza y marginación y para designar situaciones heterogéneas.

Una primera objeción conceptual es que el par inclusión-exclusión implica asumir la posibilidad de una exterioridad al capitalismo. Siguiendo los aportes de Marx, Fontes (1996) propone, en cambio, la categoría de *inclusión forzada* para dar cuenta del proceso de mercantilización de la fuerza de trabajo por el cual se expropia al trabajador de la capacidad de autonomía para asegurar su subsistencia y de parte del valor producido por su trabajo, al tiempo que se ve prácticamente imposibilitado de escapar a ese proceso toda vez que es privado de los medios de producción. Por otra parte,

propone la categoría de *exclusión interna* para designar los procesos de expulsión del mercado de empleo de amplios contingentes de población “sobrante”.

Otro problema del planteo exclusión-inclusión es que, como advierte Rodríguez Guerra (op. cit.), la solución al problema de la exclusión es la inserción en el mercado de trabajo que no es más que la fuente fundamental de desigualdad social y de explotación. Por otra parte, el autor señala que la metáfora “dentro-fuera” oculta las desigualdades sociales en el seno de cada grupo, los procesos de explotación de aquellos que están “incluidos” y la existencia de clases sociales con intereses contradictorios. Así, “el discurso dominante en torno a la exclusión social estaría coadyuvando, pues, al empeño neoliberal en que las clases sociales han desaparecido o, cuando menos, ya no conforman una categoría sociológica relevante para el análisis social” (R. Guerra, op.cit.: s/n).

La preocupación por la exclusión-inclusión se volvió central ante los estallidos sociales y la pérdida de “cohesión social” y “governabilidad” producto de la aplicación de políticas de Nueva Derecha. Como señalan con claridad Wanderley Neves y Sant’Anna, los denominados excluidos

contingente más directa y negativamente afectado por el neoliberalismo, constituyeron un nítido potencial de protesta e insumisión al *status quo*, pudiendo representar la tentativa del establecimiento de la contra-hegemonía. Sin embargo, al ser transmutados en incluidos, pasan no sólo a ser agraciados con los servicios sociales (...) sino que se convierten en contribuyentes, participantes y fundamentalmente en colaboradores de los mecanismos de consenso. Consenso que, de otra manera, sería mucho más difícil de ser alcanzado si la situación de la exclusión es mantenida o admitida (2009: 37).

Quizás uno de los que más francamente ha pronunciado el desplazamiento del concepto de igualdad por el de inclusión ha sido Giddens (1998). Partiendo del supuesto del fin de la sociedad de clases, el sociólogo británico propuso una Tercera Vía entre el neoliberalismo y la socialdemocracia “a la antigua” eliminando toda posibilidad de organizar la sociedad de forma alternativa al capitalismo. Su propuesta de “renovar” la socialdemocracia buscó impulsar un capitalismo con rostro humano que recuperara “algunos valores del socialismo”. Giddens sostiene que “la nueva política define igualdad como inclusión y la desigualdad como exclusión” (Ibídem: 123). “La exclusión no se refiere a niveles de desigualdad, sino a mecanismos que operan para

apartar a grupos de personas de la corriente principal de la sociedad” (Ibídem: 125). Incluso argumenta que existen dos formas de exclusión: la

de los que están abajo, aislados de la corriente principal de oportunidades que una sociedad ofrece” y “en la cúspide está la exclusión voluntaria, ‘la rebelión de las élites’: una retirada de las instituciones públicas por parte de los grupos más ricos, que eligen vivir separados del resto de la sociedad (...) en comunidades fortificadas, y se apartan de los sistemas públicos de educación y sanidad (Ibídem: 123).

Por el contrario, la inclusión “se refiere en su sentido más amplio a la ciudadanía, a los derechos y deberes civiles y políticos que todos los miembros de una sociedad deberían tener (...) a las oportunidades y a la integración en el espacio público” (Ibídem: 123). En ese punto, señala que el acceso al trabajo y a la educación es clave para el “desarrollo de oportunidades”. Sostiene la necesidad de fortalecer el espacio público e implementar estrategias para romper “el círculo de pobreza” y, aunque reconoce que la educación no puede reducir las desigualdades de manera directa, afirma que constituye “el nuevo mantra” para los políticos socialdemócratas. Esto nos lleva al terreno educativo.

Inclusión y desigualdad en el sistema educativo argentino

El énfasis en la inclusión oculta las fuertes desigualdades presentes en el sistema educativo argentino y constituye una estrategia oficial de diferenciación respecto de la década del '90, productora de “excluidos”. Así como en los '90, la calidad y la equidad reemplazaron a los conceptos de democratización e igualdad, el énfasis en la inclusión no sólo vuelve a desplazarlos sino que coloca en un segundo plano a la búsqueda de calidad, tanto en su acepción neoliberal como la reivindicada desde una perspectiva emancipatoria, estrechamente asociada a la denuncia y al combate de las desigualdades (da Silva, 1997).

La retórica de la inclusión se torna vacía si no se consideran dos fuentes de desigualdad estructural del sistema educativo argentino: la “descentralización” y la privatización. La información estadística muestra que el peso mayor del financiamiento continúa en las provincias con leves variaciones entre 2003 y 2013: en 2005, Nación aportaba el 26,9% del gasto consolidado en Educación, Ciencia y Tecnología y las jurisdicciones el 73,1%. En 2012, Nación aportó el 24,8% del gasto consolidado en Educación (excluyendo Ciencia y Tecnología) y las provincias el 75,2% (Fuente:

Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación).

A pesar del incremento del presupuesto alcanzado en el período y de los mecanismos fijados por la Ley de Financiamiento Educativo para garantizar “condiciones equitativas y solidarias en el sistema educativo nacional” (art. 7º, 8º y 14º), persisten profundas desigualdades entre provincias derivadas de la falta de sanción de una ley que regule el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos –pendiente desde 1996, por disposición transitoria establecida en la reforma de la Constitución Nacional de 1994-. Ello redunda en perjuicio de las provincias que concentran mayor matrícula y de las que cuentan con menores recursos propios. Así, en el año 2010, por ejemplo, Tierra del Fuego contó con una inversión por alumno estatal de 17.213 pesos corrientes mientras que la provincia de Buenos Aires destinó \$6.520 y Salta \$3,276 (Bezem y otros, 2012)ⁱⁱ.

Por otra parte, las tasas de sobreedad, repitencia y abandono interanual dan cuenta de fuertes desigualdades entre escuelas públicas y privadas.

Cuadro N°1: Tasas de repitencia, sobreedad y abandono interanual en escuelas secundarias públicas y privadas según ciclo. Total país, año 2009.

	Públicas		Privadas	
	Ciclo Básico	Ciclo Orientado	Ciclo Básico	Ciclo Orientado
Tasa de repitencia	15,2%	9,5%	5%	3,1%
Tasa de sobreedad	45,7%	46,7%	17,8	20,3%
Tasa de Abandono Interanual	11%	17,8%	4,6%	10,7%

Elaboración propia. Fuente: DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

Se incluye al 7º año/1er año independientemente de su ubicación en la estructura. La tasa de abandono interanual es 2009-2010.

La DINIECE no publica en el sitio oficial la información desagregada por “tipo de gestión”. Al realizar una consulta a esa Dirección en 2013, se pudo acceder a esa información hasta el año 2009.

Como puede observarse, la tasa de abandono interanual muestra los problemas para garantizar la permanencia de los estudiantes en el nivel, situación más aguda en las escuelas públicas.

Otro nivel donde se expresan con crudeza los problemas de la “inclusión” es el inicial. Ante la insuficiente oferta pública, se registran altas tasas de privatización: entre 1996 y 2010 el porcentaje de matrícula del nivel inicial en instituciones privadas del país pasó del 29,5% al 32,2%. En Ciudad Autónoma de Buenos Aires alcanza el 57% y en el Conurbano Bonaerense, el 46,3% (año 2010). Según el Censo de Población, Hogares y Viviendas de 2010, el 9% de los niños y niñas de 5 años no asistía a ninguna

institución educativa (2% había asistido alguna vez y 7% nunca) a pesar de que sala de 5 es obligatoria desde 1993ⁱⁱⁱ. En el caso de los niños y las niñas de 4 años no asistía el 30%. Como ya lo han señalado hace décadas los estudios de sociología de la educación, la asistencia al nivel constituye un elemento clave para abordar tempranamente las desigualdades sociales y generar condiciones para los aprendizajes posteriores.

Si la información aportada se complementa con datos según jurisdicción, se pueden constatar las fuertes desigualdades nacionales.

Acción conjunta entre la escuela y las organizaciones de la sociedad civil

Continuando con la distribución de atribuciones entre la Nación y las provincias –conformada a partir de la culminación del proceso de transferencias de escuelas a principios de los ‘90-, desde el 2003, el Ministerio de Educación nacional diseñó un conjunto de programas cuyos objetivos explícitos plantean el mejoramiento de la calidad, la igualdad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria como complemento de la acción principal de las provincias. Algunos de ellos proponen estimular la relación entre la institución escolar y las organizaciones de la sociedad civil promoviendo la conformación de un “entorno educativo ampliado” que permita garantizar la inclusión de los estudiantes en los distintos niveles educativos. Entre ellos, pueden mencionarse:

- el *Programa Nacional de Inclusión Educativa* (2004-2007): proponía dar respuesta al problema de la “exclusión educativa y social” de niñas, niños y adolescentes y, para ello, preveía “becas de inclusión” y un “fondo escolar” para que las escuelas desarrollaran diversas acciones. Se promovió la creación de “espacios-puente” con organizaciones de la sociedad civil y mesas de coordinación locales y provinciales con representantes del Ministerio de Educación, UNICEF, Caritas, fundación FOC, fundación SES, fundación CIMIENTO, Coca-Cola, Fundación YPF y otras. Más tardíamente, en 2007, se incorporaron la organización “Barrios de Pie” y la Secretaría de DDHH de Nación (www.me.gov.ar).

- El *Programa Integral para la Igualdad Educativa* (2004-continúa): destinado a fortalecer la enseñanza en escuelas primarias con población “en situación de mayor vulnerabilidad”. Inició en 1000 escuelas y actualmente alcanza a 3.799 escuelas primarias de educación común (20,5% de las primarias públicas de educación común

del total del país) y 200 de Educación Especial. Entre sus objetivos se incluyó el de “promover acciones educativas vinculadas con el entorno escolar para la conformación de comunidades de aprendizaje” y “diseñar e implementar redes interinstitucionales e intersectoriales y desarrollar estrategias de atención e inclusión de los niños que están fuera de la escuela” (PIIE-MECyT, ca. 2004: 11).

- *Centro de Actividades Infantiles (CAI)* (2010-continúa): dependiente de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, se propuso generar “actividades socioculturales y comunitarias” que promuevan el fortalecimiento de lazos entre la escuela, las familias y “la comunidad”.

- *Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos* (2004-continúa): impulsó la organización de Centros de Alfabetización mediante convenios con municipios, provincias, organizaciones religiosas y de la sociedad civil, etc. Se convocó a la participación de alfabetizadores voluntarios.

- *Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES)* (2008-continúa): en un principio se destinó a jóvenes y adultos que adeudaran materias del último año del nivel secundario. Luego se extendió a todos aquellos jóvenes y adultos que no hubieran iniciado o finalizado la educación primaria o secundaria. Prevé la acción conjunta entre el Ministerio de Educación nacional, los ministerios provinciales, sindicatos, empresas, iglesias y otras organizaciones sociales.

- el *Programa Nacional de Educación Solidaria* (2003-continúa): entre sus objetivos planteó “articular los esfuerzos solidarios de las organizaciones de la sociedad civil en beneficio de la equidad y calidad educativa con el sistema educativo formal” y “promover la educación en la solidaridad y la participación comunitaria y ciudadana a través de la propuesta pedagógica del aprendizaje-servicio, en todas las instituciones educativas de Educación Básica y Superior, de gestión estatal y privada”. A través del programa se constituyó una Mesa de Organizaciones Solidarias con la Educación para “canalizar la creciente participación de la sociedad civil en el área educativa” (Res.del MECyT N° 42/2003). Participaron Cáritas, Fe y Alegría, diversas fundaciones (Arcor, Cimientos, Cruzada Patagónica, Marista, Acindar, Noble, YPF) y Red Solidaria, entre otras (www.me.gov.ar).

Partiendo del reconocimiento de la importancia de que la escuela se vincule con otras instituciones públicas y organizaciones sociales, pueden señalarse una serie de problemas. En primer lugar, la concepción de “sociedad civil” y “comunidad” de la cual se parte. La noción de “comunidad” implica una matriz fuertemente conservadora que niega el conflicto, naturaliza las desigualdades y aspira a una sociedad armónica en la que se persiga un supuesto “bien común”. Las organizaciones de la sociedad civil distan de ser homogéneas y tienen sus propios intereses. Esto se torna muy evidente en organizaciones religiosas, empresas y ONGs con intereses privados a las que se convoca a participar a través de los diferentes programas y que cuentan con capacidad de influencia en el diseño de políticas.

Por otra parte, es necesario advertir que las mismas políticas de Nueva Derecha incluyeron la promoción de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas sociales. Ello se debió, por un lado, a los procesos de privatización y des-responsabilización del Estado. En educación, los organismos internacionales de crédito (Banco Mundial, BID) recomendaron la acción complementaria de organizaciones sociales como co-responsables del financiamiento de los distintos niveles, en especial, el inicial y el secundario. Recientemente, en el documento “Aprendizaje para todos” (2011), el Banco Mundial planteó la necesidad de centrar “la nueva estrategia en educación” en el aprendizaje –más que en la escolarización- dado que argumenta que el crecimiento, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza dependen más de los conocimientos efectivamente adquiridos – dentro o fuera de la escuela- que de los años de escolaridad. En ese sentido, recomendó impulsar reformas en las que los gobiernos garanticen las posibilidades del acceso a la educación con la colaboración de organizaciones no gubernamentales, organismos bilaterales y multilaterales, familias, “comunidades” y grupos locales, “grupos de maestros”, fundaciones y empresas privadas.

Por otro lado, la agudización de los conflictos sociales como consecuencia de las políticas de ajuste, llevaron a la necesidad de diseñar medidas destinadas a recomponer el orden social. Así, desde mediados de los '90, los organismos recomendaron la participación de las organizaciones de la sociedad civil como forma de garantizar el “éxito” de las políticas impulsadas y atemperar los conflictos (Banco Mundial, 1996). Esta preocupación se acentúa en la propuesta de la Tercera Vía, formulada por Giddens (op.cit.), que subraya la necesidad de estimular una “sociedad civil activa” que asuma

responsabilidades en el desarrollo de políticas sociales y favorezca la cohesión social y la colaboración y solidaridad entre clases sociales. Desde esa concepción

la noción de comunidad debería orientar la búsqueda de la cohesión social, o sea, debería volverse un instrumento para rescatar las formas perdidas de solidaridad entre las clases sociales y renovar los lazos entre los diversos grupos hasta llegar al conjunto de la sociedad. Así, la llamada sociedad civil activa se tornaría el *locus* de la ayuda mutua, de la solidaridad, de la colaboración y de la armonización de las clases sociales (de Souza Lima y Silva Martins, 2009:55).

El caso del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE)

El origen del PIIE, en 2004, está estrechamente vinculado a la necesidad de generar algún tipo de intervención, por parte del Ministerio de Educación nacional, ante las consecuencias de la crisis de 2001/2002 en las escuelas. Fue concebido como parte de las metas más amplias de la política educacional nacional,

una política que apunta a la inclusión y al ejercicio de derechos, entre ellos, el derecho a educarse, que se sostiene en el principio de igualdad de oportunidades, procurando para cada niño/a un recorrido significativo de experiencias de aprendizaje (PIIE-MECyT, ca. 2004b: 7).

El programa se propuso “fortalecer la enseñanza” y generar condiciones institucionales para la “igualdad educativa”. Las escuelas recibieron equipamiento y un subsidio para la puesta en marcha de “iniciativas pedagógicas”. Éstas debían contemplar el desarrollo de “acciones pedagógicas y comunitarias” vinculadas con el entorno escolar. En esta presentación focalizamos el análisis en este objetivo del programa que plantea la promoción de un “entorno educativo ampliado”.

En los documentos oficiales se afirma el propósito de fortalecer y revisar el vínculo de la escuela con la “comunidad”, promoviendo acciones participativas y la generación de redes sociales. Frente a la fragmentación y las desigualdades sociales, se plantea la necesidad de llevar a cabo un trabajo conjunto entre escuelas y organizaciones de la sociedad “como un elemento estructurante y como uno de los caminos posibles para la reconstrucción de la trama del tejido social de nuestro país” (PIIE-MECyT, ca. 2004d: 12). Se convoca a reconocer otras formas válidas de aprender y enseñar, distintas a las escolares, y a impulsar “alternativas de aprendizaje enriquecedoras” (PIIE-MECyT, ca. 2004a: 8).

Trascendiendo una definición de “comunidad educativa” acotada a los docentes, padres y alumnos, se propone entenderla como el conjunto de todas las organizaciones sociales (comedores, bibliotecas, asociaciones civiles, grupos juveniles, asociaciones religiosas, sociedades de fomento, cooperadoras, grupos de padres, gremios, asambleas vecinales, ONGs, etc.) reduciendo las distancias entre el “afuera” y el “adentro” de la escuela (PIIE-MECyT, ca. 2004 d). Desde la asunción de “una visión integral y amplia de la educación”, como forma de acceso a una “ciudadanía plena”, se recupera el concepto de “comunidades de aprendizaje” de R. M. Torres, entendidas

como una expansión de la propuesta escolar al desarrollar alianzas con organizaciones de la comunidad y que asume un proyecto educativo propio. Dicha comunidad, se propone reforzar por un lado la tarea educativa de la escuela con el fin de mejorar las condiciones socio históricas de los sujetos que la transitan, y por otro contribuir a transformar las condiciones socioculturales de la comunidad en la que la escuela está inserta (PIIE-MECyT, ca. 2004 d: 5).

Para ello, se sugiere impulsar acciones educativas “comunitarias” que superen el espacio estrictamente escolar; construcción de redes interescolares e intersectoriales que permitan articular y potenciar proyectos y recursos, identificar problemas comunes y socializar experiencias, abordando de forma integral los problemas de niños y jóvenes.

Se plantea que la modalidad de gestión y de toma de decisiones de las “comunidades de aprendizaje” debe ser participativa y que, para que se produzcan los efectos deseados, el vínculo entre las escuelas y las organizaciones sociales

debe tener como punto de partida el convencimiento de la escuela y de su personal de la necesidad de mejorar las condiciones sociales, culturales, políticas y educativas de la comunidad en la que está inserta y de la propia escuela (PIIE-MECyT, ca. 2004d: 16).

A fines de 2007 se puso en marcha el Fortalecimiento Pedagógico de las Escuelas del Programa Integral para la Igualdad Educativa (FOPIIE) que, a partir de una donación de la Unión Europea, contempló el componente “Proyecto Escuelas en Red - Sociedad Civil”. Se convocó a organizaciones y universidades para “para la subvención de proyectos destinados a fomentar procesos y contenidos basados en el contexto local, fortalecer el currículo escolar del 2º ciclo del nivel primario y desarrollar acciones centradas en las problemáticas educativas que afectan la trayectoria escolar vinculadas

con sobreedad, repitencia, deserción, promoción y mejorar la articulación con el nivel medio” (<http://www.me.gov.ar/fopiie/fopiie.htm>).

A partir de la información relevada en entrevistas a docentes, directivos y funcionarios del programa, puede afirmarse que la articulación con organizaciones y la conformación de “comunidades de aprendizaje” fue la línea del programa que menos logró avanzar. En el caso del componente del FOPIIE se concretaron sólo 13 proyectos con la participación de 56 escuelas.

El análisis de diversas Iniciativas Pedagógicas de un distrito del Conurbano Bonaerense da cuenta de escasas actividades realizadas con organizaciones del entorno escolar. Las escuelas realizaron algunas acciones de forma conjunta con otras instituciones (Salas de Primeros Auxilios, Hospitales y una sociedad de fomento) pero sin vinculación con el PIIE y a partir de necesidades específicas (apoyo escolar, necesidad de atención en instituciones sanitarias, etc.). Por otra parte, la planificación de acciones de articulación con instituciones de Nivel Inicial dependió de que las escuelas contaran, en su radio de influencia, con un jardín público^{iv}.

La convocatoria a que los docentes realicen propuestas que “reduzcan las distancias entre el barrio y la escuela”, asuman la necesidad de mejorar el contexto en el que está inserta la escuela y generen modalidades de toma de decisión democráticas con las “comunidades de aprendizaje”, se contradice con las condiciones y estructura del sistema educativo. Docentes que no son concebidos como sujetos políticos, que no participan de la toma de decisiones de su propia institución sino que forman parte de un sistema educativo jerárquico y que no disponen de los tiempos institucionales necesarios para el trabajo que implica la articulación con otras organizaciones, escasamente podrán llevar adelante una propuesta como la que se plantea si no es desde el voluntarismo. Creemos que esto es lo que explica el escaso avance de esta línea del programa.

Consideraciones finales

A lo largo de esta presentación hemos mostrado la vinculación de las políticas de inclusión con un programa político que no pretende superar las desigualdades sociales ni educativas. Ello remite “al viejo problema de la desigualdad, pero no al problema de la desigualdad de oportunidades al que algún autor, de forma simplona, pretende reducir la exclusión social, sino a la desigualdad derivada de la intensa división del trabajo y de la división de la sociedad en clases” (Rodríguez Guerra, op. cit.: s/n).

El uso del concepto de inclusión está estrechamente asociado a la búsqueda por mantener el orden social, contener el conflicto y propiciar sociedades “integradas y cohesionadas”. Ello ha reforzado una concepción de educación centrada en la búsqueda de integración social ocultando su carácter reproductor y obstaculizando una discusión profunda sobre las contradicciones en el ámbito escolar. La inclusión en educación ha supuesto, además, la permanencia de numerosos programas focalizados en las escuelas y alumnos más pobres.

Por otra parte, la convocatoria oficial a empresas, ONGs, iglesias y “comunidades locales” nos alertan acerca de la profundización del proceso de privatización del sistema educativo argentino, expresado a su vez, en la tendencia creciente de la matrícula en escuelas privadas en el período 2003-2013.

Las propuestas de conformación de “comunidades de aprendizaje” –que encuentran dificultades para implementarse dada las escasas condiciones institucionales- y de trabajo solidario y voluntario actúan como elementos para la construcción del consenso social.

Bibliografía

Bezem, P.; Mezzadra, Florencia y Rivas, Axel (2012). *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe Final*. Buenos Aires: CIPPEC.

da Silva, T. (1997). “El proyecto educativo de la nueva derecha y la retórica de la calidad total”. En: Gentili, P. (comp) *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. Losada. Buenos Aires.

de Souza Lima, K.R. y Silva Martins, A. (2009). “Presupuestos, principios y estrategias”. En Wanderley Neves, L. M. (org.). *La nueva pedagogía de la hegemonía*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Fontes, V. (1996). “Capitalismo, Exclusões e Inclusão Forçada”. En *Tempo*, Rio de Janeiro, vol. 2, nº 3, pp.34-58.

Giddens, A. (1998). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.

Nisbet, R. (1995). *Conservadurismo*. Madrid: Alianza.

Rodríguez Guerra, J. (2002). “La exclusión social, un problema recurrente del capitalismo”. *Disenso*, Nº 44, julio. Disponible en www.pensamientocritico.org.

Vior, S. y Oreja Cerruti, M. B. (2013). “El Banco Mundial y su incidencia en la definición de políticas educacionales en América Latina (1980 / 2012)”. Versión en

portugués (en prensa) en Pereira, J. M. M. y Pronko, M. (orgs.) *Políticas do Banco Mundial para educação e saúde no Brasil (1982-2012)*, Fundação Oswaldo Cruz / CNPq, Rio de Janeiro.

Wanderley Neves, L. M. y Sant'Anna, R. (2009). "Gramsci, el Estado educador y la nueva pedagogía de la hegemonía". En Wanderley Neves, L. M. (org.) *La nueva pedagogía de la hegemonía*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Documentos consultados

Banco Mundial (2006). "Estrategia de Asistencia al País para la República Argentina 2006-2008". Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Corporación Financiera Internacional. Informe No. 34015-AR, Unidad de Gestión de País Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Región de América Latina y el Caribe, Buenos Aires.

----- (2008). "Argentina: nota de progreso". Banco Mundial Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Buenos Aires.

----- (2007): *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una agenda para la educación secundaria*. Resumen ejecutivo. Banco Mundial, Washington D.C.

----- (2011): *Aprendizaje para todos. Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo*. Resumen ejecutivo. Banco Mundial, Washington D.C.

Ferroni, M.; Mateo, M. y Payne, M. (2006). "La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación". Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington D.C.

La Cava, G.; Clert, C. y Lytle, P. (2004). *Investing in Youth Empowerment and Inclusion: A Social Development Approach Insights from the ECA and LAC regions*. Social Development Papers. Paper N° 60. Banco Mundial, Washington D.C.

PIIE - MECyT. (ca. 2004 a) Documento Base PIIE.

----- (ca. 2004 b) Apoyo a las Iniciativas Pedagógicas Escolares.

----- (ca. 2004 c) Los Equipos de Asistentes Jurisdiccionales del PIIE: Conformación de los Equipos y Acciones a desarrollar.

----- (ca. 2004 d) El entorno educativo: la escuela y su comunidad. Res. del MECyT N° 42/2003.

Sitios web consultados

www.me.gov.ar

ⁱ La investigación aborda el estudio de programas para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión, diseñados y puestos en marcha por el Ministerio de Educación entre 2003 y 2013. Se estudia en profundidad el Programa Integral para la Igualdad Educativa en una muestra de instituciones del distrito de José C. Paz, provincia de Buenos Aires. Se analizaron documentos del programa e información estadística y se realizaron entrevistas a funcionarios nacionales, provinciales y del distrito, docentes, directivos y Asistentes Pedagógicos (figura incorporada por el programa para el acompañamiento en las instituciones).

ⁱⁱ Ello a pesar de que, en ambos casos, las dos últimas destinaron a educación ese año un porcentaje del gasto total mayor que la primera (Tierra del Fuego: 25,6%; Buenos Aires: 36% y Salta 26,7%).

ⁱⁱⁱ Dado que el Censo se realizó en octubre, todos los niños de 5 años debían encontrarse en ese momento del ciclo escolar en el nivel inicial.

^{iv} José C. Paz cuenta con 39 escuelas primarias públicas y solo 21 instituciones públicas de nivel Inicial. El 61,6% de la matrícula del nivel se concentra en los “jardines” públicos mientras que el resto asiste a los 25 privados del distrito (Fuente: Relevamiento Anual 2012, DGCyE). En 2010, el 11,1% de los niños de 5 años (575) no asistía al nivel inicial y 440 nunca lo habían hecho. Un alto porcentaje de niños de 4 años tampoco asistía a pesar de la obligatoriedad establecida por la ley provincial de Educación en 2007