

## Resumen

El artículo discute dos dimensiones del fenómeno de la exclusión escolar. El primero se relaciona con el acceso y permanencia en las instituciones escolares. El segundo remite al problema del aprendizaje. La universalidad de la escolarización y el desarrollo efectivo de los aprendizajes plantean condiciones sociales y pedagógicas. En la mayoría de los países de América Latina, las múltiples expresiones de la exclusión social (desempleo, subempleo, informalidad, inseguridad, violencia, desestructuración familiar, etc.) van acompañadas de un proceso permanente de inclusión escolar. Esta combinación es relativamente inédita, está produciendo una serie de transformaciones profundas en el sentido y las experiencias escolares. A su vez, las instituciones educativas que atienden a las poblaciones socialmente excluidas por lo general son instituciones débiles; es decir, cada vez menos capaces de estructurar las prácticas y experiencias significativas de las nuevas generaciones. En este contexto, se han desplegado políticas y programas de inclusión escolar que apuntan tanto a fortalecer la demanda como a mejorar las condiciones de la oferta escolar. Luego de ofrecer una tipología de las intervenciones se desarrollan algunas consideraciones acerca de las modalidades de recepción de los programas en las instituciones escolares, así como algunos de sus efectos perversos.

## Palabras clave

Educación básica, exclusión escolar, abandono, exclusión social, aprendizaje, políticas y programas de inclusión escolar

## Abstract

The article discusses two dimensions of school exclusion. The first relates to school access and attendance. The second has to do with the problem of learning. Universal schooling and ensuring effective learning imply social and pedagogical conditions. In most countries in Latin America, the multiple expressions of social exclusion (unemployment, underemployment, informality, insecurity, violence, family disintegration, etc.) are associated with a permanent process of inclusion in schools. This relatively new combination is leading to a series of profound changes in school experiences and meanings. In addition, the educational institutions that serve the socially excluded populations are usually weak institutions, meaning they are increasingly unable to structure the significant practices and experiences of the younger generations. In this context, school inclusion programs and policies have been developed which aim at strengthening the demand as well as improving the conditions offered by the schools. After presenting a typology of the existing interventions, a few considerations about the ways in which these programs are received by the schools are included. Some of the negative effects are also considered.

## Key words

Basic education, school exclusion, dropout, social exclusion, learning, school inclusion program and policies

# Dimensiones de la exclusión educativa y políticas de inclusión<sup>1</sup>

Emilio Tenti Fanfani<sup>2</sup>

## Introducción

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

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

---

<sup>1</sup> Este texto retoma y sintetiza argumentos presentados en el libro de Emilio Tenti Fanfani (2007), *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. Texto recibido el 16 enero, evaluado el 21 de abril, y arbitrado el 9 de junio de 2008.

<sup>2</sup> Investigador del CONICET y profesor titular de la Universidad de Buenos Aires. Consultor internacional del IPE/UNESCO, Sede Regional Buenos Aires. [emilio@iipe-buenosaires.org.ar](mailto:emilio@iipe-buenosaires.org.ar)

En una segunda parte se analizan los esfuerzos que desde hace más de una década despliegan los ministerios de educación para garantizar las condiciones sociales y pedagógicas de la escolarización y el aprendizaje. En un primer apartado se proponen dos criterios con el fin de construir una topología de los programas de combate a la exclusión escolar. A su vez, los denominados programas *compensatorios* tienen por lo menos tres potenciales efectos no deseados (efecto de etiquetamiento, condescendencia pedagógica, sobrecarga funcional de la escuela) que es preciso conocer y controlar.

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

## Inclusión y exclusión educativa

Los sistemas educativos latinoamericanos tienen que resolver, al mismo tiempo, dos desafíos estrechamente relacionados. Por una parte tienen que ampliar las oportunidades de escolarización, por la otra deben mejorar la calidad de los aprendizajes de quienes frecuentan la escuela. En muchos países, la obligación de frecuentar una escuela comienza en edades cada vez más tempranas (el caso de México es paradigmático ya que la escuela es obligatoria a partir de los 3 años de edad). Por otro lado, la legislación alarga el período de la escolarización obligatoria hasta edades cada vez más elevadas (En la Argentina es obligatorio terminar la educación media básica y superior). Por lo tanto la deuda educativa tiende a ampliarse. Las sociedades son cada vez más ambiciosas en términos de escolarización por lo tanto, cuando un nivel determinado se masifica, comienza la presión por extender la obligatoriedad hacia el nivel siguiente. Todo parece indicar que nunca termina la carrera por la escolarización de la población.

A la demanda permanente de escolarización se agrega la demanda por el aprendizaje. En otros términos, las sociedades cada vez demandan más conocimiento; es decir, mejorar los aprendizajes efectivamente desarrollados por los alumnos escolarizados. Por eso la exclusión escolar hoy tiene dos caras: una tradicional, que se mide por la cantidad de niños y jóvenes que están fuera de la escuela, cuando según la legislación, deberían estar adentro. Pero la cara más complicada de la exclusión es la que tiene que ver con el conocimiento. Aquí las mediciones son más complejas, aunque desde hace algunos años, se cuenta con las evidencias que proveen los sistemas nacionales de medición de la calidad de la educación. Por lo tanto, las políticas educativas deben enfrentar al mismo tiempo, la compleja tarea de escolarizar a los que están afuera y desarrollar aprendizajes significativos (para las personas y para la sociedad) en todos los niños, adolescentes y jóvenes que frecuentan las institucio-

nes educativas. Pero las políticas educativas actuales se desarrollan en un contexto social, económico, político y cultural que es muy diferente del que acompañó el momento fundacional de los sistemas educativos modernos.

## Inclusión educativa y debilitamiento de las instituciones escolares

La escuela ya no funciona como una institución concebida como una especie de molde que *forma* a los individuos. En efecto, todavía algunos creen en esta representación de la escuela como institución fuerte, capaz de producir individuos autónomos y libres, y al mismo tiempo, *iguales* e integrados a la sociedad<sup>3</sup>. De ser así, para conocer la educación bastaba conocer los planes y programas y los sistemas de normas y recursos que definen al sistema y las instituciones escolares. Desde este punto de vista, las leyes y programas, con sus fundamentos filosóficos, sus objetivos generales y específicos y sus dispositivos y recursos *son la educación* y tienen un poder de formar a los individuos.

Por una serie de razones que no es el caso desarrollar aquí, la escuela ha perdido esta consistencia. Según toda una corriente de sociólogos, la escuela ya no funciona como una institución. Ya no es un molde que da forma a los individuos. Hoy la escuela, más que una *fábrica de sujetos*, es un espacio dotado de reglas y recursos, por lo general desiguales, donde los sujetos que lo habitan tienen espacios de negociación, de articulación, de producción de experiencias y sentidos diversos. Por otra parte se espera de la escuela que desarrolle objetivos que no siempre son necesariamente complementarios, cuando no contradictorios (la socialización, la personalización, la formación para el trabajo, la reproducción de una identidad religiosa o cultural, la formación de competencias laborales, la formación de ciudadanos críticos, etc.). Los agentes escolares (los padres, los alumnos, los directivos y docentes) están obligados a elegir, articular y estructurar estrategias en función de sus condiciones de vida, recursos disponibles, valores y tradiciones culturales. La escuela no produce *productos estándar*. Las vivencias escolares son muchas veces impredecibles y diversas. Para saber qué produce la escuela es preciso ir más allá del estudio del sistema; es preciso interrogar los sentidos y reconstruir las experiencias, valores, expectativas y estrategias de los sujetos. Los alumnos no son objeto de educación, sino que, en parte son protagonistas de sus propias experiencias, las cuales pueden ser más o menos exitosas o fracasadas y pueden recorrer caminos

---

<sup>3</sup> En el campo sociológico es casi un lugar común señalar un debilitamiento de las instituciones, que es la otra cara del proceso de individualización. En efecto, no sólo la escuela, sino otras instituciones fundamentales tales como la familia, la iglesia, el partido político, etc., tengan cada vez menos capacidad de estructurar las decisiones y prácticas de los individuos que la conforman. El proceso de individualización tiene condiciones sociales de emergencia y no homogéneo, sino que adquiere intensidades y formas particulares diferentes entre los distintos grupos y clases que conforman la estructura social.

muy distintos entre sí. Para ver esta realidad dinámica no es suficiente analizar las variables sistémicas (acceso, eficiencia interna, rendimiento) que se expresan mediante indicadores específicos (cobertura, extraedad, repetición, deserción, logros de aprendizaje, etc.) sino que es necesario recurrir a estrategias analíticas cualitativas. Este tipo de abordaje es el que permite reconstruir las experiencias y los sentidos que construyen los actores y contribuyen a determinar sus propias trayectorias escolares, las cuales son extremadamente diversas y contrastan con la *homogeneidad* formal de las variables institucionales.

## El abandono como proceso y construcción social

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

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

El abandono o la incapacidad de llegar al final de los recorridos escolares que se consideran social y legalmente obligatorios (en el caso de la Argentina, con la sanción de la Ley de Educación Nacional se extiende a la finalización de los estudios de nivel medio) debe entenderse como el desenlace de una serie de acontecimientos que muestran una especie de equilibrio negativo o positivo entre el éxito y el fracaso escolar. Mientras algunos (por sus condiciones objetivas y subjetivas de vida) tienen éxito en la carrera, otros experimentan la dolorosa experiencia del fracaso en formas muchas veces sistemáticas. Mientras que algunos aprenden *el oficio de alumno*, otros no saben *hacer lo que hay que hacer* para tener éxito, progresar en la carrera y alcanzar los títulos o certificaciones que se consideran socialmente necesarios. Para entender integralmente el abandono es preciso mirarlo no como un acontecimiento expresado en un porcentaje que se asocia con una serie de factores objetivos (características del establecimiento que se frecuenta, condiciones sociales y familiares de

vida, etc.) sino como un proceso o una trayectoria donde se pueden identificar tendencias, logros o fracasos parciales, síntomas que preanuncian un desenlace determinado: el éxito o el fracaso escolar. Las estrategias cualitativas permiten aprender cómo se construyen estos desenlaces. Un mejor conocimiento de las estrategias y de las trayectorias permitirá desplegar acciones preventivas y correctivas justamente en esos momentos o dimensiones de la experiencia escolar que son críticos y que en parte determinan las etapas posteriores de la trayectoria escolar.

## Consideraciones acerca de las políticas de inclusión

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

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

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

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

Es probable que los ministerios de educación (así como los otros ministerios *sociales y asistenciales*) constituyan la cara *progresista* de los Estados latinoamericanos contemporáneos. Incluso en períodos de reforma económica, apertura al mercado internacional, desregulación, privatización, etc., con todas sus crueles se-

cuelas sociales, los ministerios de educación y los de desarrollo social manifestaron una preocupación por paliar las consecuencias más dolorosas de la exclusión social. Los programas implementados siempre fueron mínimos frente al tamaño de la población afectada y a la gravedad de costo humano de las políticas económicas neoliberales. Sin embargo, es preciso reconocer que en muchas situaciones en el interior mismo del Estado se presentó una tensión más o menos notoria y radical (dependiendo de los momentos y las circunstancias nacionales) entre los ministros *sociales* y los ministros de economía y/o hacienda. Los propios intereses políticos de los ministros encargados de las políticas redistributivas favorecían la confrontación con quienes protagonizaban las políticas de ajuste del gasto público y achicamiento del Estado (y sus políticas).

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

Desde México a la Argentina estos programas adquirieron diversas denominaciones y persiguieron diversos objetivos con suerte muy dispar. Podemos proponer una tipología elemental de todas estas acciones utilizando dos criterios básicos:

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

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

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

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

son más difíciles de medir. Más difícil aún es evaluar el impacto de estos programas en el rendimiento escolar de los niños y adolescentes que frecuentan las escuelas. Sin embargo todo parece indicar que los programas compensatorios tuvieron un éxito relativo en términos de hacer más atractiva la escuela y aumentar la cobertura escolar, en especial en el nivel inicial y en el nivel medio tanto rural como urbano. No obstante, en el caso de la Argentina los últimos años muestran un deterioro de la capacidad de retención de los adolescentes en el sistema escolar como consecuencia del deterioro de la calidad de la oferta y de las dificultades crecientes de las familias más excluidas para sostener la escolaridad de sus hijos.

## Los programas en los ministerios y su implementación en las instituciones

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

Los programas educativos con su etapa de instalación, implementación e institucionalización que adquieren un determinado desarrollo según el *terreno institucional* donde se aplican. En otras palabras, cada programa contiene implícita o explícitamente una serie de condiciones sociales cuya presencia no está garantizada de la misma manera en todas las instituciones educativas. Esto es tanto más cierto en un contexto de extrema diversidad (territorial, cultural, institucional), desigualdad de recursos y complejidad en el interior de la vasta red de instituciones donde se ofrece educación media en la Argentina. Por lo tanto, el éxito o el fracaso de las políticas y programas nacionales (y otros) no obedece únicamente a su lógica y cohesión interna, sino también a sus condiciones institucionales de aplicación. De allí la importancia de estudiar los programas como un proceso dinámico que se va haciendo a medida que se va desarrollando en el terreno más o menos fértil de las instituciones. Esta cualidad relacional y dinámica de los programas explica que en muchos casos los resultados que se obtienen son extremadamente diversos y que incluso en ciertos casos se registren consecuencias no intencionales y no deseables; es decir, completamente opuestas en relación con los objetivos que formalmente se persiguen.

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

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

Por eso, además de las evaluaciones que suelen hacer de cada uno de los programas es interesante estudiar su dinámica, configuración, interacción y recreación a nivel local e institucional. Para hacerlo es conveniente utilizar metodologías cualitativas que permitan reconstruir casos, situaciones, dinámicas, estrategias y situaciones a partir de los testimonios y experiencias de directores de establecimiento, equipo de dirección, personal docente y otros agentes institucionales.

Para terminar digamos que en el modelo tradicional de política educativa que todavía predomina en muchos países de América Latina, la escuela es una especie de *blanco* o *campo de aterrizaje* de muchas políticas y programas diseñados desde afuera y desde *arriba* (como suelen decir los actores institucionales o territoriales: los programas, al igual que las directivas, *bajan* a la escuela). Pero las escuelas no deben ser consideradas únicamente como campo de aterrizaje o como *blanco* de las políticas, sino como espacios donde se desarrollan procesos de negociación, articulación, diseño y producción de prácticas donde los programas *que vienen del exterior*, adquieren significaciones insospechadas, novedosas y diversas que es preciso conocer mejor.

## Los efectos perversos de las políticas compensatorias

Más allá de los impactos de estos programas tanto en términos de mejoramiento de la calidad de la oferta como de la probabilidad de escolarización y/o aprendizaje efectivo de los alumnos de los grupos sociales más desfavorecidos, lo cierto es que todos ellos, pese a sus intenciones explícitas (reducir disparidades, mejorar las oportunidades de aprendizaje de los más pobres, compensar diferencias en la calidad de la oferta, etc.) tienen potencialmente algunos efectos perversos<sup>4</sup> que la investigación permite clasificar de la siguiente manera:

### Efectos estigmatizantes del etiquetamiento

Muchas veces la focalización sobre los más desfavorecidos tiende a la conformación de separaciones y jerarquizaciones institucionales. Las escuelas beneficiarias de deter-

---

<sup>4</sup> El concepto de efectos perversos es ampliamente utilizado en las ciencias sociales como una manera de combatir a los enfoques más subjetivistas de la teoría social, los cuales tienden a explicar los resultados de las acciones individuales o colectivas en función de una voluntad o intencionalidad consciente de los actores concernidos. Desde el punto de vista político, el reconocimiento del carácter no intencional de muchas relaciones sociales sirve para criticar las ideologías *conspiracionistas* de la historia (*todo lo que sucede ha sido planeado y ejecutado por alguien*, etc.), las cuales en muchos casos se han convertido en *sentido común* ampliamente difundido en nuestras sociedades.

minados programas asistenciales se convierten en escuelas para pobres. De hecho ya lo eran antes, pero la llegada de los programas formaliza esta tipificación. En algunos casos, como por ejemplo en la Ciudad de Córdoba, se desplegaron programas compensatorios denominados de *escuelas marginales*. De este modo, las escuelas beneficiarias eran llamadas *escuelas marginales*. Si ya existía una segmentación social en estos establecimientos (era una condición para ingresar al programa), su inclusión en el mismo tendía a reforzar el carácter homogéneamente clasista de su composición social.

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

## La condescendencia pedagógica

Estos prejuicios pueden favorecer el desarrollo de actitudes de condescendencia pedagógica. El hecho efectivo de que el comedor escolar y la beca funcionan como poderosos incentivos de la escolarización y una gran parte del tiempo escolar, los maestros pueden verse objetivamente inclinados a adecuar los objetivos y estrategias de enseñanza aprendizaje *a la medida de las posibilidades* reales que les ofrece la situación. En consecuencia, tanto el programa como los sistemas de evaluación tienden a redimensionarse y a volverse menos ambiciosos. *A estos niños no se les puede exigir lo mismo que a los de clase media o media alta* y por lo tanto para ellos vale un programa especial, la promoción automática, etc. Caso contrario nos arriesgamos a estimular el abandono de la carrera escolar, por lo tanto es mejor una pedagogía condescendiente que retiene y no un programa ambicioso que expulsa.

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

## La escuela sobrecargada (y subdotada)

Por último, la tentación de tomar a la escuela como ámbito privilegiado de ejecución de políticas para la infancia y la adolescencia tiende a recargarla de funciones y actividades. La barca de la escuela está cada vez más recargada de objetivos<sup>5</sup>. La

<sup>5</sup> Desde hace tiempo la sociología de la educación observó que la escuela, a diferencia de otras organizaciones productoras de bienes materiales y/o servicios, es multifuncional. Es frecuente que en muchas instituciones escolares, sus miembros (padres, profesores, alumnos, etc.) no persiguen los mismos

sociedad espera que la escuela no solo eduque, sino también que alimente, que sane, que prevenga adicciones, que forme ciudadanos, que contenga, etc., etc. ¿Pero cómo hacerlo todo en el mismo tiempo (cuatro horas por día), en el mismo marco institucional y con los mismos recursos humanos?

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

Para resolver estos nuevos desafíos es preciso que las sociedades elijan entre dos grandes alternativas estratégicas:

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

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

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

---

objetivos (unos ponen el foco en el desarrollo de aprendizajes fundamentales como la lengua y las matemáticas, mientras que otros esperan que la escuela preserve una determinada tradición religiosa o cultural o el desarrollo de competencias tales como el inglés y la computación, para la inserción en el mercado de trabajo. De allí que la definición de lo que es una *buena escuela* sea una construcción social estructurada por equilibrios de poder e intereses que puede ser más o menos estable.

## Sin la escuela no se puede

Sin la escuela no se puede construir una sociedad más justa e integrada. Esta proposición es cada vez más verosímil en las condiciones actuales del desarrollo social. En efecto, es para todos una evidencia que la riqueza de las sociedades y el bienestar de las personas depende cada vez más de la calidad y cantidad de conocimientos que ha logrado incorporar y desarrollar. El conocimiento es un capital cada vez más estratégico para producir y reproducir la riqueza. Pero si es un capital, ¿por qué extraña razón éste tendría una distribución más igualitaria que las otras especies de capital (por ejemplo la tierra, los activos, el dinero, etc.)? Algunos creen que el conocimiento es un recurso que está igualmente disponible para todos. Esto es una ilusión. Es cierto que los medios masivos de comunicación e información, el desarrollo de Internet, por ejemplo, pone al alcance de la mano productos culturales (obras de arte, textos, fórmulas, información, etc.) que cuando se trataba sólo de una existencia material (libros, aparatos, cuadros, etc.) estaban concentrados en determinados lugares físicos y lejos del alcance de las mayorías. Hoy pareciera ser que todo el saber acumulado por las disciplinas está disponible para quien puede pagar el costo de unas horas de Internet. Pero no es lo mismo tener un libro en la biblioteca que transformar el saber en el libro en un saber incorporado y transformado en competencia; es decir, en saber hacer. La incorporación de saber, el desarrollo del conocimiento en las personas es una tarea muy compleja y que requiere de una combinación de elementos y recursos que tienen un costo y no están disponibles para todos. El primer aprendizaje, el aprendizaje estratégico que le permite a los sujetos aprender toda la vida necesita del auxilio de una institución especializada: la escuela<sup>6</sup>. Por eso, para mejorar la distribución de esa riqueza estratégica que es el conocimiento, la escuela es necesaria.

## Pero la escuela sola no puede

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

---

<sup>6</sup> Esta proposición es necesaria para criticar cierto autodidactismo ingenuo. Por el contrario, aquí se sostiene que la voluntad, el interés y la capacidad de aprender en forma relativamente autónoma son cualidades que se desarrollan a partir de ciertas condiciones sociales y pedagógicas bien determinadas.

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

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

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

## El drama de la exclusión cultural

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

El hambre (necesidad material por excelencia) es uno de los cinco miedos de los habitantes del año 1000... y del año 2000. En cierto modo no hay necesidad más *sentida*. Sin embargo no existe un *hambre automática de saber*<sup>7</sup>. El uso de esta expresión es más bien retórico. En las sociedades latinoamericanas actuales, pese a las carencias y desigualdades de conocimiento y de aprendizaje, no existe una *demand* fuerte y socialmente organizada de matemáticas o lenguaje (menos aún física o química). Conocemos y hemos conocido en el pasado movimientos sociales a nivel internacional y también local que demandaban escolaridad; es decir, que pedían al Estado la fundación de escuelas o la ampliación de *bancos* (escolares). Pero no es lo

---

<sup>7</sup> La crítica de la metáfora del *hambre de saber* es de Pierre Bourdieu (Entrevista con el autor de este artículo, París, febrero de 1996).

mismo la demanda de escolaridad que la demanda de conocimiento. Es más, nuestras sociedades han sido mucho más eficientes para extender la escolarización que para desarrollar conocimientos socialmente valiosos en todas las personas. Vale la pena recordar que es más fácil construir escuelas en todo el territorio nacional que desarrollar el aprendizaje en las personas. Lo primero requiere voluntad política y recursos. Lo segundo ni siquiera sabemos muy bien como hacerlo y además requiere de otros recursos (humanos, institucionales, pedagógicos, etc.) más complejos que es preciso desarrollar y no simplemente *invertir*. Además estos recursos también cuestan.

Volviendo a nuestro argumento, existe una demanda cierta de escolarización, pero no hay un movimiento social para poner determinados conocimientos al alcance de todos. En éste sentido no existe propiamente hablando una demanda generalizada de conocimiento o bien existe de un modo muy desigual. En realidad estamos en presencia de una paradoja, los que más capital cultural tienen son los que más demandan y exigen. En el extremo, los más desposeídos de cultura son quienes están en peores condiciones de demandarla<sup>8</sup>. Y esto también refuerza el círculo vicioso de las desigualdades.

Crear que se puede romper este círculo sólo con una política educativa *centrada en la demanda* (política que supone que esta demanda existe y es un *dato* y que sólo hay que proveerle información para que se movilice) es una ilusión. Sólo una voluntad colectiva para construir una sociedad más justa puede mantener políticas sostenidas de igualdad. En este sentido la escuela pública es uno de los últimos resabios del Estado benefactor. Su presencia masiva en el territorio, la convierte en una poderosa herramienta de política pública y como tal es un bastión de los valores colectivos que es preciso no sólo defender, sino incluso fortalecer y expandir. Más que subordinar la oferta a una demanda (inexistente o defectuosa) es preciso partir de la política. En este sentido hay que redefinir el sentido mismo de la obligatoriedad escolar que usaron nuestros padres fundadores (que eran liberales, pero de ninguna manera partidarios del espontaneísmo ingenuo). Lo que debiera ser *socialmente obligatorio* sería el conocimiento y no la escolarización. Y hoy nuestras sociedades pueden definir en forma democrática cuál es el contenido de esos conocimientos fundamentales que es preciso desarrollar en las nuevas generaciones para garantizar su inserción en la sociedad.

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

<sup>8</sup> Pese a lo anterior existen múltiples evidencias de que en situaciones extremas, las familias más excluidas que tienen a sus hijos escolarizados en instituciones débiles, están tomando conciencia de que lo importante no es *ir a la escuela y obtener certificaciones*, sino desarrollar conocimientos fundamentales tales como la lectoescritura, el cálculo, etc.