

**PROGRAMAS DE INCLUSIÓN, IGUALDAD Y CALIDAD EDUCATIVA - ANÁLISIS DE  
CAPACIDADES INSTITUCIONALES**

**SANTIAGO ELIDA GRACIELA**

**MEINARDI GRACIELA**

**VAIRO CRISTINA**

## PROGRAMAS DE INCLUSIÓN, IGUALDAD Y CALIDAD EDUCATIVA - ANÁLISIS DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES

### **1.- El escenario educativo actual: crisis, riesgos y desafíos para las políticas públicas**

A casi 120 años de la promulgación de la primera Ley Nacional de Educación en nuestro país, el objetivo de que los beneficios de la educación lleguen a *todos*, mantiene vigencia. Sin embargo, lentamente se ha ido desplazando el eje de la **accesibilidad** al sistema educativo por el de la **retención y la significatividad** de los aprendizajes.

Y es justamente en este punto donde se sitúa el verdadero desafío de la educación de hoy, porque ambos conceptos emergen de un escenario complejo donde interactúan atributos pertenecientes a campos diversos de la estructura social, económica, cultural y política.

Partiendo del reconocimiento explícito de esta realidad, se intenta trabajar e intervenir desde el Estado a través del diseño e implementación de acciones destinadas, en una primera instancia, a fortalecer a las escuelas, y en una segunda y más ambiciosa a dejar una cierta “capacidad instalada” en términos de estrategias de inclusión en las instituciones educativas, todo ello recuperando algunos posicionamientos teóricos tales como una concepción no homogeneizante de la integración, la articulación de actores sociales, la interdisciplinariedad y la adecuación a las necesidades particulares.

Con el objetivo de llevar adelante una Política Pública específicamente destinada a generar mecanismos para que los niños y adolescentes que se encuentran fuera de la escuela regresen a ella, evitar la marginación y lograr la inclusión, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación ha elaborado e implementado el Programa Nacional de Inclusión Educativa “**Todos a Estudiar**”

### **2.- Objetivos y marco metodológico de la investigación**

Nuestro objetivo será el análisis del Programa “**Todos a Estudiar**” (TAE), haciendo eje en la cuestión del riesgo.

El riesgo -no siempre visible- aparece pues en la perspectiva analítica que adoptamos, como el elemento que motoriza la acción, afectando la construcción de instituciones, dotándolas de sentido y significación, configurándolas en orden a determinada dirección.

En la elaboración de las categorías de análisis y formulación de instrumento de recolección de datos se recurrió a la metodología SADCI (*Sistema de Análisis de*

*Capacidad Institucional*)<sup>1</sup>. El potencial de esta metodología consiste en permitir identificar el grado de capacidad institucional existente para llevar a cabo determinadas acciones; evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello.

Se realizaron entrevistas a los responsables de la implementación de los Proyectos – Directores y/o facilitadores - en instituciones de nivel medio de la Ciudad de Córdoba y con el Referente Jurisdiccional de la Provincia de Córdoba. Se analizaron los proyectos institucionales de inclusión elaborados por las escuelas y los documentos de formulación del Proyecto Nacional y sus recomendaciones de implementación.

Las entrevistas tuvieron como finalidad tomar conocimiento de las características de cada Proyecto y relevar datos sobre la existencia de posibles déficit de capacidades institucionales, relacionados con su implementación.

Estos constituyen la distancia entre lo que las organizaciones ambicionan hacer (su "aspiración" en términos de logros de un proyecto) y lo que efectivamente consiguen; son obstáculos o inconvenientes que por diferentes motivos impiden o entorpecen la realización de las diferentes tareas requeridas. Estos obstáculos o brechas pueden resumirse en seis categorías de problemas o Deficit de Capacidad Institucional (DCI):

- a. Déficit relacionados con leyes, reglas, normas y “reglas de juego” vigentes en general.
- b. Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales.
- c. Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y la distribución de funciones.
- d. Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.
- e. Déficit relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas.
- f. Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

Es importante destacar que esta modalidad de análisis de capacidad institucional no se limita a los DCI que puedan existir en una única organización, sino que abarca toda la trama institucional involucrada en la realización del Proyecto o en el desarrollo de los procesos habituales de la organización. Se reconoce asimismo el hecho de que las brechas de capacidad no responden exclusivamente a factores intra organizacionales, sino que pueden deberse a restricciones contextuales o estructurales frente a los cuales la organización no está en condiciones de efectuar cambios (v.g., la legislación vigente).

---

<sup>1</sup> Oszlak O. y Orellana E. (2000) “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI” Biblioteca virtual [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)

## PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSIÓN EDUCATIVA “TODOS A ESTUDIAR”

El Programa Nacional de inclusión educativa, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, se desarrolla llevando adelante una Política Pública destinada a generar mecanismos para que los niños y adolescentes que se encuentren fuera de la escuela regresen a ella, evitar la marginación y lograr la inclusión

En el marco de las obligaciones del Estado Nacional de intervenir activamente en el desarrollo de políticas que permitan hacer efectiva la obligatoriedad de la enseñanza, esto es ingreso, permanencia y egreso de los alumnos de los niveles primarios y secundarios de la enseñanza, y recuperando experiencias de Programas y Políticas anteriores, algunas vigentes y otras no, tales como el Plan social Educativo, el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, El Programa de Educación Solidaria, los Centros de Actividades Juveniles entre otros, se pone en marcha hacia en el año 2003 el Programa Nacional de Inclusión Educativa , con dos líneas de acción concretas, una en orden a las escuelas de nivel Primario denominado “volver a la escuela” y otras atendiendo al Nivel Medio bajo la denominación “Todos a Estudiar”.

Nos ocuparemos específicamente del sub-programa Todos a Estudiar, que tiene como **objetivo general**: intervenir sobre la tensión entre educación y pobreza, fortaleciendo tanto la inclusión y la permanencia en el sistema educativo como la promoción y el egreso de los alumnos mediante la implementación de políticas pedagógicas e institucionales orientadas principalmente al primer ciclo de la escuela media.<sup>2</sup>

Los objetivos específicos del Programa son:

- Abordar el problema de la exclusión, escolar, específicamente en los niños y jóvenes entre los 11 y los 18 años, propiciando la inclusión a diferentes instancias del sistema educativo que las jurisdicciones ofrecen y priorizando la escolaridad obligatoria.
- Favorecer a través de diferentes estrategias la inclusión educativa, teniendo como meta que todos los niños y jóvenes de 11 a 18 años logren finalizar su escolaridad.
- Apoyar a través de distintos recursos, el diseño y puesta en marcha de proyectos de inclusión escolar en cada una de las jurisdicciones que contemplen las diversas trayectorias escolares de los jóvenes.
- Apoyar con becas la reinserción a los alumnos que se incorporen al Programa.

En el marco de los objetivos presentados se enuncian líneas de acción a llevarse a cabo para su logro:

---

<sup>2</sup> EGB3 al momento de la formulación.

1. *Realización de acuerdos en cada Jurisdicción*  
Cada Jurisdicción firmará un convenio con el MECTN<sup>3</sup> y designará a una persona como referente del Programa. Cada Provincia seleccionará a las escuelas que participarán del Programa en función de los indicadores educativos y de la situación de la población que atiende, entre otros criterios.
2. *Constitución de la Mesa Coordinadora Local*  
Cada escuela participante constituirá junto con organizaciones juveniles y/o comunitarias una Mesa de Coordinación Local. Esta realizará un diagnóstico socioeducativo para relevar la situación educativa de los niños y jóvenes de la comunidad
3. *Desarrollo de Proyectos de inclusión*  
Cada Mesa será responsable del diseño de un proyecto de inclusión, para cuya implementación y desarrollo se destinará un fondo de apoyo financiero anual específico
4. *Creación del espacio puente*  
Se crearán espacios transitorios a los que se integran los alumnos. Estarán a cargo de un facilitador pedagógico, que es un docente de la escuela, que por esta tarea percibirá un plus mensual.
5. *Capacitación a docentes, facilitadores pedagógicos, directores, supervisores y organizaciones de la sociedad civil.*

#### Una gestión asociada

La propuesta del programa que plantea una **gestión asociada** entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil se desarrolla en el marco de la gestión nacional de gobierno entre el 2003- 2007 en coherencia con el objetivo de convocar a actores nacionales, fuerzas políticas, sociales, religiosas y productivas, entre otras, a la elaboración de un Proyecto Educativo Nacional que se constituya en núcleo central de la política de Estado para el desarrollo económico, social y cultural.<sup>4</sup>

#### La articulación entre la escuela y las Organizaciones Comunitarias

El proyecto busca fortalecer en la posibilidad de trabajar de manera interdisciplinaria e interinstitucional, propiciando formas de articulación y asociación. Para ello introduce el concepto de *Comunidad de Aprendizaje*.

<sup>3</sup> Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación.

<sup>4</sup> Fundación SES (Sustentabilidad. Educación. Solidaridad), FOC (Fundación de Organización Comunitaria), Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y el acompañamiento de UNICEF

La *Comunidad de Aprendizaje* es definida como la comunidad organizada que construye y se involucra en un proyecto educativo y cultural propio, para educarse a sí mismo, a sus niños, jóvenes y adultos, en el marco de un esfuerzo endógeno, cooperativo y solidario, basado en un diagnóstico no sólo de sus carencias y debilidades, sino también, y sobre todo, de sus fortalezas para superar tales debilidades.<sup>5</sup>

Se aspira a fortalecer los grupos interactivos de aprendizaje colectivo, en los cuales, estudiantes, docentes, padres, vecinos y organizaciones preocupadas por las mismas problemáticas sumen las acciones en general, aisladas, infructuosas e improductivas y las potencien con el accionar en conjunto.

Se invita a trabajar en redes entre distintas instituciones y organizaciones, tener mecanismos organizados de intercambio, combinar procesos de planificación participativa con mecanismos de gestión compartida entre diversos actores con el objeto de trabajar y encontrar mecanismos de inserción de los alumnos que han abandonado la escuela, por considerarlo una situación crítica.

Considera la posibilidad de caracterizar a las experiencias de articulación en grupos conforme las estrategias utilizadas:

- De soporte a la educación escolar: Apoyo escolar, talleres, acciones de alfabetización, centros comunitarios de orientación educativa, bibliotecas, seguimiento de trayectorias escolares, tutorías.
- Complementarias de la educación escolar: espacios y eventos lúdicos, deportivos, radiales, culturales; campamentos, revistas, centros culturales, talleres de capacitación, espacios de intercambio y de producción colectiva. Intercambios de diagnósticos, encuestas, entrevistas.
- De desarrollo integral: eventos colectivos, centros infantiles comunitarios, campañas de salud, controles de alimentación, acciones de prevención, capacitación a madres.
- Formación laboral: capacitación técnica en diversas actividades, capacitación en gestión de microemprendimientos, producción de artesanías locales y otros emprendimientos productivos.

La articulación de los actores está pensada en la formulación en base a Mesas que actúan en tres instancias: nacional, provincial y local.

**De la Mesa Nacional:** Está integrada por la Coordinación Nacional del Programa del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, con representantes de OSC (Fundación SES y FOC) que integran la Mesa Nacional de Organizaciones educativas, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y UNICEF Argentina. La Mesa Nacional trabaja desde la gestión asociada, coordina y realiza la capacitación y asistencia técnica de las distintas jurisdicciones y desarrolla estrategias que permitan la mejor implementación del Programa.

---

<sup>5</sup> Torres, Rosa María, Comunidad de Aprendizaje. Mimeo 1999. en El papel de las Organizaciones comunitarias en las Mesas Locales. MECTN

**De la Mesa Provincial:** Se conformará con la participación de las autoridades de los Ministerios Provinciales de Educación y representantes de las OSC y organizaciones juveniles que tengan actuación o impacto provincial. Estas mesas Provinciales sumarán actores y movilizarán recursos, al tiempo que colaborarán en la implementación de los proyectos locales.

**De las Mesas locales:** Se conformarán con la participación de los representantes de la escuela, dos o tres OSC y dos o tres asociaciones juveniles como actores claves en el diseño e implementación de proyectos de inclusión educativa. Las OSC podrán ser Organizaciones vecinales, cooperativas barriales, sociedades de fomento, clubes, organizaciones parroquiales, u otras organizaciones que desarrollen actividades con jóvenes.

### Los actores del Programa

La incorporación de un conjunto de actores de participación estratégica a la hora de provocar como resultados la inclusión educativa, son caracterizados en el Proyecto como actores “primarios” y “secundarios”.

En los primeros se incluye, directores y docentes de cada escuela, los integrantes de las OSC que actúan en el entorno de la escuela.

En tanto que en el grupo de actores “secundarios” se consideran las autoridades municipales, los IFD, las universidades, las diferentes iglesias, comerciantes, asociación de trabajadores, medios de comunicación.

El desafío que se les plantea a los actores es generar, lo que el programa denomina **Espacio Puente**, *espacios simbólicos o físicos destinados a recibir en primera instancia a los niños y jóvenes que se encuentran fuera del sistema con el objeto de lograr su inserción en el grupo escolar común correspondiente*. Es decir que los *espacios puente*, son espacios de intervención de características variadas conforme a la realidad local y personal, en este sentido, se reconocen en la formulación del Programa algunas categorías tales como:

- Acciones de compensación económico-social: becas y subsidios económicos que permiten a los adolescentes capacitarse laboralmente y permanecer o reinsertarse en el sistema educativo.
- Acciones educativas propiamente dichas: actividades que promueven aprendizajes, con objetivos tales como la reincorporación y la permanencia de los jóvenes en la escuela, el esfuerzo y la adquisición de competencias básicas.
- (talleres de apoyo escolar, acompañamiento psicopedagógico, talleres de expresión)
- Acciones de recreación y deporte: jornadas de juegos, campeonatos, campamentos.

- Acciones relacionadas con el arte y la comunicación: Talleres de música, teatro, video, radio.
- Acciones de formación para el trabajo: capacitación en oficios, cursos de computación, orientaciones sociolaboral.
- Acciones de capacitación en temáticas de interés: talleres de prevención de SIDA, adicciones, educación sexual, derechos de los jóvenes, problemas de género.
- Acciones de trabajo comunitario: actividades que implican compromiso y participación del grupo en los problemas de la comunidad.

### Fondo escolar para la inclusión educativa

Para garantizar la gestión del Programa en la escuela, se crea el Fondo Escolar para la inclusión educativa (FEIE). Los distintos componentes del FEIE están destinados a ser utilizados en la escuela con el objeto de desarrollar sus proyectos con el contralor de la Mesa Coordinadora Local. El FEIE tiene un formato flexible que permite realizar adaptaciones a las necesidades.

El FEIE consta de tres componentes:

- Componente 1

Becas de reinserción de \$400 anuales para cada alumno que inicia el proceso de inclusión. El pago lo realiza la Mesa Local que distribuirá una cuota inicial de \$80 y ocho cuotas de \$40

- Componente 2

\$3000 anuales destinados al desarrollo de proyectos de inclusión en el ámbito de cada Mesa Coordinadora Local, que se depositarán en dos cuotas semestrales de \$1500.

\$2000 anuales destinados a los facilitadores pedagógicos que estarán a cargo de los espacios puente para el desarrollo y ejecución del proyecto, distribuidos en cuotas de \$200.

- Componente 3

\$3000 anuales para el equipamiento necesario para el funcionamiento de dichos espacios, que se depositarán en dos cuotas semestrales de \$1500

### Evaluación del Programa

La Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa tendrá a su cargo la evaluación y monitoreo de la implementación y llevará a cabo las acciones de evaluación previstas acompañando el desarrollo de esta iniciativa en diálogo permanente con la coordinación jurisdiccional.

### 3.- Desarrollo

#### Los Proyectos Institucionales en el marco del Programa “Todos a Estudiar”

La información de base relevada en cada caso a efectos del análisis institucional fue la siguiente:

- a. Objetivo general del proyecto u organización analizada.
- b. Objetivos particulares de cada componente del proyecto
- c. Actividades o subcomponentes de cada objetivo
- d. Tareas de cada actividad o subcomponente

A efectos de contextualizar la indagación acerca de la posible existencia de DCI en la implementación de los proyectos de cada establecimiento educativo, se abordaron las características de los mismos, sus objetivos generales y específicos, actividades previstas y modos de implementación, resultados obtenidos, etc.

En relación a los **objetivos generales y específicos** de los proyectos se encontró que estos guardan coherencia con los propuestos en la formulación del Proyecto Nacional, esto es:

- Abordan el problema de la exclusión escolar, específicamente en jóvenes hasta los 18 años, propiciando su inclusión en el sistema educativo a través de su incorporación y/o reincorporación a las propias instituciones, priorizando la escolaridad obligatoria e implementan para ello diferentes estrategias que contemplan las diversas trayectorias escolares de los jóvenes.

En relación a **las líneas de acción** propuestas por las instituciones educativas en sus respectivos Proyectos institucionales, encontramos que se desarrollan actividades vinculadas principalmente con las estrategias enunciadas o sugeridas por el Programa Nacional, bajo los títulos de:

- Soporte a la educación escolar
- Complementarias de la educación escolar
- Formación laboral

#### La experiencia de implementación: Análisis de las entrevistas

De las entrevistas realizadas a los responsables de la implementación de los proyectos en relación a la posible existencia de Déficit de Capacidades Institucionales, se obtuvieron los siguientes resultados:

### **Déficit relacionados con leyes, normas y, en general, “reglas de juego”.**

Se indagó a los responsables sobre la existencia de **trabas normativas** que dificultaran o impidieran en alguna medida la implementación de los proyectos tal y como estaban diseñados, coincidiéndose en señalar que no se registraron dificultades en relación con el marco legal vigente en la jurisdicción **para la ejecución de las actividades** previstas, no siendo esto considerado en ninguna de las experiencias analizadas como una restricción u obstrucción.

Se destacó que, sin embargo, las restricciones se presentan a la hora de **incorporar y/o reincorporar a los alumnos a la educación formal**, siendo que este es precisamente, el principal resultado esperable de la implementación de los proyectos. Las normas jurisdiccionales vigentes han sido establecidas para un homogéneo que no distingue las particularidades propias de los alumnos “bajo proyecto”. Se señala la inexistencia de una norma específica que contemple por ejemplo, la condición de alumnos oyentes o libres, las adaptaciones curriculares, las mesas en turnos especiales, plazos de inscripción etc., es decir, reconocer una serie de excepciones a las normas generales que podrían facilitar la reinserción.

Este aspecto del déficit fue también reconocido por la referente jurisdiccional, quien señaló que pese a haberse hecho los esfuerzos de formulación de un proyecto de normativa específica, con participación de Directores e inspectores vinculados al Proyecto “Todos a Estudiar”, éste nunca fue convertido en norma.

En lo que respecta a lo que se podrían considerar como restricciones atribuibles a las “reglas de juego” imperantes, se vinculó a este aspecto **la dificultad de constituir las Mesas Locales** (grupo de trabajo que se constituye al interior de las escuelas involucradas); en especial para la incorporación de las ONG’S de las respectivas zonas, tal y como estaba previsto en el Programa TAE. El principal motivo aducido para esto fue el **“alto grado de politización” que caracteriza a estas organizaciones**, lo que representaría, desde el punto de vista de los responsables del proyecto, la existencia de un cierto riesgo de pérdida o desplazamiento de objetivos propios de los proyectos hacia otros no buscados y/o no necesariamente compartidos por la totalidad de los involucrados.

El trabajo conjunto con entidades altamente politizadas, se visualiza como un riesgo en el sentido de abrir una puerta de entrada a parcialidades ideológicas o políticas en las instituciones educativas, a las que se procura mantener al margen de posibles cooptaciones y compromisos que pudieran dificultar tanto el funcionamiento interno de la escuela como su relación con el entorno de la comunidad educativa.

Recordemos en este punto, que uno de los ejes del proyecto en su formulación es la **gestión asociada** con fuerzas políticas, sociales, religiosas y productivas, entre otras, tanto en la elaboración de los Proyectos como en su ejecución.

El otro aspecto cultural coincidentemente señalado como restrictivo para la implementación de los proyectos así como para sus posibilidades de sustentabilidad e impacto en las poblaciones meta, refiere al **rol de los padres o las familias de los alumnos**. En este sentido, se remarcó el hecho de que los padres (y los chicos) se vinculan al proyecto en tanto BECA o PLAN. Como una “cultura instalada”.

Esto, que en una primera lectura debería operar como un aspecto positivo desde el punto de vista de la participación y el involucramiento, aparece en la realidad como dificultad u obstrucción en la medida que se lo visualiza en **sentido restringido**, como mera parte de una estrategia general de supervivencia económica y no se lo vincula con una necesidad educativa de los propios hijos, ni genera ningún nivel de compromiso con sus objetivos y metas, a la vez que, ante la interrupción o no percepción del componente económico, se da por automáticamente terminada toda relación con el proyecto.

Resulta interesante asimismo el hecho de que, por su parte, también desde la propia **gestión directiva de las unidades educativas visitadas**, se reconozca la existencia de una cultura institucional de asumir y sumar proyectos como parte de estrategias de obtención de recursos para las escuelas.

### **Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales**

Refiere en este caso, a la **valoración de las relaciones** que se establecen entre las instituciones vinculadas a la implementación de los proyectos, esto es, entre las Mesas Locales (Escuelas y Cooperadoras en la mayoría de los casos), la Mesa Provincial (Referente jurisdiccional y Equipos Técnicos pertenecientes a la Dirección de Políticas educativas del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba)<sup>6</sup> y los responsables nacionales.

La jurisdicción provincial tuvo en los inicios un papel poco activo que dificultó en alguna medida el desarrollo del programa, situación que a posteriori registró un cambio significativo, ya que actualmente se considera que se ha llegado a establecer un buen nivel de comunicación y colaboración entre las Mesas Locales y los referentes Provinciales, coincidiéndose en calificar las actuales relaciones como “muy buenas y productivas”

En uno de los casos se puntualizó que subsisten no obstante, algunos déficits en cuanto a circulación de información y al hecho de que se producen constantes cambios en los miembros asignados al Equipo Técnico de la Mesa Provincial

Respecto a la relación con la Coordinación Nacional, la modalidad de realización periódica de Encuentros Regionales, resultan productivos únicamente en tanto posibilidad de intercambio de experiencias entre escuelas bajo proyecto, señalándose como deficitario el papel que cumplen en esto los técnicos

---

<sup>6</sup> Esto es así porque la composición de la Mesa Jurisdiccional no se concretó en el período analizado.

nacionales, respecto a los cuales se coincidió en señalar que su función se limita a repetir en cada encuentro un discurso uniforme y sin aportes significativos.

### **Déficit relacionados a la estructura organizacional interna y distribución de funciones**

En lo que respecta a la organización interna de las Mesas Locales, compuestas por los Directores de las escuelas, facilitadores, un número variable de profesores que pueden pertenecer o no, según el caso, a la propia institución y los **miembros de las Cooperadoras escolares**, así como a la correspondiente distribución de funciones, se señaló coincidentemente que este aspecto no registra dificultades, y que resulta suficiente tanto en su estructura cuanto en su modo de funcionamiento, ya que cada uno cumple las actividades estipuladas en los Proyectos, que a su vez fueron definidas acorde a o respondiendo a esa modalidad de estructura organizacional y funcional.

En términos generales, con lo que pareció existir un acuerdo bastante generalizado es en apreciar la estructura organizacional como operativa y manejable, no registrándose reclamos de incorporación de otras funciones y/o ampliación de las existentes.

No obstante lo anterior, si se llegó a puntualizar que llegado el caso, las dificultades que pudieran existir en el cumplimiento de tareas y/o actividades de los proyectos, serían inherentes al grado de compromiso con que cada actor desempeña sus funciones, aspecto que a su vez se ve influenciado por la disponibilidad de fondos en tiempo y forma para pagar los servicios de facilitadores y otros docentes. Ambos señalamientos nos remiten, respectivamente, a otros tipos de déficit, como los de reglas juego y de financiamiento.

Llama la atención que **no se señalara como déficit** de la estructura y/o de las funciones de la organización interna el hecho de que no sea frecuente encontrar la participación de organizaciones del medio, de hecho en ninguno de los casos estudiados esta participación existe, y por lo tanto cabría considerar que la organización interna, prevista por el propio Programa Nacional como de **gestión asociada**, no ha sido conformada en su totalidad. Recordemos la valoración negativa antes señalada respecto a la incorporación del entorno organizacional extraescolar (en términos de ser considerada como riesgosa), lo cual constituye un déficit de “reglas de juego” tan significativo como para que se considere hasta cierto punto preferible el hecho de que las acciones que se derivan de los Proyectos recaigan íntegramente sobre dos figuras centrales: el Director y el/los facilitadores.

### **Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.**

Este ha sido el punto que sin dudas, de acuerdo al resultado de los datos relevados, se percibe como la mayor y más persistente dificultad para el **sostenimiento** de los Proyectos.

Si bien los **montos** asignados a los Proyectos fueron calificados como exiguos (Becas de reinserción de \$400 anuales para cada alumno, \$2000 anuales destinados a los facilitadores pedagógicos que estarán a cargo de los espacios puente para el desarrollo y ejecución del proyecto, \$ 3000 anuales destinados al desarrollo de proyectos de inclusión en el ámbito de cada Mesa Coordinadora Local), este aspecto no representaría el principal inconveniente o restricción, dado que habiendo sido previamente estipulados e iguales para todos, cada proyecto se diseñó y se viene implementando en función de los fondos disponibles.

La mayor dificultad radica, según se destacó en todos los casos, en la **recepción en tiempo y forma de los fondos asignados**.

Todo lo anterior remite a un señalamiento coincidente en cuanto a que el sostenimiento de los proyectos se realiza en gran medida con base al “voluntarismo” de los involucrados.

Consultados sobre el manejo que se hace internamente de los fondos recibidos, si bien el Programa TAE tiene claramente estipulada la asignación por rubros de los mismos, los responsables de las mesas locales cuentan con margen de decisión para su utilización.

La referente provincial coincidió con las dificultades señaladas y agregó que los fondos para equipamiento nunca fueron ejecutados.

### **Déficit relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas.**

Según el relato de los responsables de las Mesas Locales, a través de los respectivos Directores fueron convocados los docentes que cubrirían las funciones de facilitadores y que trabajarían conjuntamente con éstos en la implementación de los proyectos. Los facilitadores perciben por su tarea el fondo de proyecto destinado a esa asignación, esto es 10 cuotas de \$200.

El resto de los profesores involucrados en la realización de las actividades previstas, no perciben retribución económica por esto, pero se les extiende una CERTIFICACION de su participación en el proyecto que les sirve para obtener puntaje en la Junta de Calificaciones. Idéntica figura es utilizada en el área central de implementación, las asistencias técnicas con la que cuenta la coordinación del Programa son personal de Planta del Ministerio de Educación que realiza esta tarea entre otras.

El hecho de que el o los facilitadores sean escogidos para esa tarea por los directores de sus respectivas escuelas y que al aceptarla estén también

acordando con los objetivos del programa, conlleva un importante compromiso con el trabajo a realizar y opera, en general, como un desproporcionado esfuerzo en pro de su logro.

El incentivo está puesto fundamentalmente la reinserción del alumno: cada fracaso es vivido como personal, pero también cada éxito es un insumo necesario para continuar intentando, descubriendo y construyendo modos de llegar a la meta. Desde esta perspectiva cuasi artesanal, la tarea se despliega y se construye, en muchos casos aún por fuera y más allá del proyecto presentado.

Los actores señalan la distancia entre el esfuerzo y la recompensa y califican la tarea asumida más como un voluntariado que como un trabajo remunerado. Sin embargo encuentran como muy positivo las características desburocratizadas que asume esta cobertura de cargos por fuera del sistema formal de ingreso a la docencia (dado que para esto son convocados en forma directa por las autoridades institucionales) a la vez que encuentran altamente desestimulantes los magros resultados generales y la ausencia de una política integral de retención que contemple, por ejemplo, la acción e incorporación de recursos humanos adicionales con preparación específica para abordar sólidamente una problemática tan compleja, tales como gabinetes psicopedagógicos y asistentes sociales. Esto lleva a que las acciones de retención queden estrictamente circunscriptas al marco de posibilidades de intervención de la escuela, lo cual en la gran mayoría de los casos no resulta suficiente para garantizar la permanencia de los niños y/o jóvenes en el Sistema.

Nótese aquí cómo el déficit se ubica claramente en términos de acciones integrales de retención **que no necesariamente impliquen a los actores escolares involucrados como últimos y únicos responsables** del éxito en los objetivos del Proyecto, toda vez que en orden a la estructura organizacional interna y su correspondiente distribución de funciones se consideró suficiente y adecuada.

### **Déficit relacionados con la capacidad individual**

Sobre este aspecto, se hizo hincapié en las dificultades que presenta la cobertura y el desempeño del rol de facilitador, ya que este implica una tarea y demanda de tiempo y esfuerzos que excede ampliamente lo contemplado en las horas que se pagan.

Asimismo, también en este aspecto consultado se señaló como déficit el hecho de que, para darle mayor integralidad a los alcances del proyecto, se requeriría contar con apoyo de otras áreas del estado que aportaran perfiles profesionales como psicólogos, asistentes sociales, etc., que ayuden a complementar el desarrollo de las actividades previstas.

## **Los déficit y las capacidades institucionales a la formulación e implementación**

Una primera cuestión a destacar a modo de conclusión, es la distancia verificada entre uno de los ejes centrales del Programa analizado en tanto referente de una política social concreta, como es **la gestión asociada** y los resultados que en relación con esto se han obtenido en la etapa de implementación, según se desprende del repaso de los déficit de capacidades institucionales realizado.

La no incorporación a las Mesas Locales ni a la Mesa Provincial de organizaciones de la sociedad civil tal y como propende el Programa, lo que ha llevado a la no constitución de hecho de esta última, estaría verificando lisa y llanamente una **imposibilidad de establecer un cierto tipo de relaciones interinstitucionales desde el propio Estado.**

Resulta cuanto menos llamativo que:

- a) La no incorporación del resto de los actores sociales prevista por el Programa no solamente no haya sido identificada como déficit, sino percibida como riesgo.
- b) Los reclamos en términos de integralidad en las acciones de retención que aparecen en las indagaciones sobre política de personal y capacidades individuales sean dirigidos por los actores hacia el propio Estado en orden a proveer aquellos perfiles y/o intervenciones institucionales que se requieren para esto.

Tenemos así, por un lado, una formulación de política social desde la cual "... se invita a trabajar en redes entre distintas instituciones y organizaciones, tener mecanismos organizados de intercambio, combinar procesos de planificación participativa con mecanismos de gestión compartida entre diversos actores", ya que se identifica y reconoce claramente el riesgo: "... con el objeto de trabajar y encontrar mecanismos de inserción de los alumnos que han abandonado la escuela, por considerarlo una situación crítica."

Por otro lado y simultáneamente con lo anterior, los modos dominantes de gestión estatal verticalistas (cuando no paternalistas), compartimentados, desarticulados y autoexcluyentes (cuando no ritualistas y autistas), de los cuales son claramente tributarias las instituciones escolares y su contracara de gestión de organizaciones de la sociedad civil, que en muchos casos comparten esta impronta que, en definitiva, habla de una **deficitaria cultura democrática en general**, obstaculizan el desarrollo de políticas intersectoriales: la fragmentación de los espacios y las instituciones y la competencia entre grupos o líneas que ven en la participación la posibilidad de ampliar cuotas de poder, dificulta la intersectorialidad y la hacen muy costosa y poco eficiente.

La formulación del Programa ambiciona una gestión asociada, pero no prevé los mecanismos ni recursos necesarios para sortear los obstáculos que esta implica.

### **Consideraciones finales**

Las posibilidades de “apropiación” o de institucionalización de los beneficios esperables de la implementación de estas políticas, atribuibles a la existencia de ciertas capacidades, orientó una búsqueda que nos permitiera, de alguna manera, describir y analizar las capacidades institucionales de las escuelas para llevar a cabo determinadas acciones previstas en el Programa Nacional de Inclusión ; evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y realizar algunas propuestas en relación con esto.

Los resultados de la tarea de investigación realizada permiten afirmar que a pesar de la mayor gravitación relativa de algunos tipos de dificultades, es el conjunto de déficits de capacidades institucionales relevados y analizados lo que permite interpretar en alguna medida las limitaciones o restricciones observables en el impacto esperable o deseable del programa analizado.

A continuación hacemos una breve síntesis de estos obstáculos o brechas identificadas y los complementamos con una Agenda Propositiva de posibles alternativas superadoras:

#### **En relación a los déficit de leyes, normas y, en general, “reglas de juego”:**

- Se destacó la clara existencia de una “cultura instalada” en estos grupos socioeconómicos, relacionada con la obtención de ayudas o aportes económicos a través de becas y los denominados planes sociales, respecto a los cuales se verifican claras estrategias de captación y obtención.
- La normativa rígida y homogeneizante que caracteriza al nivel medio, y que quizás sea contenedora de quienes han incorporado la norma en su socialización primaria, no ha sido modificada teniendo en cuenta esta nueva realidad y estos objetivos específicos.
- Se ritualiza la acción de reinserción y se descuida la retención.

#### **En relación a los déficit en las relaciones interinstitucionales**

- Dificultades en la construcción de redes interinstitucionales que permitan a los actores escolares encontrar el camino para potenciar sus acciones con la modalidad de gestión asociada.

#### **En relación a los déficit de organización interna**

- Se observaron dificultades en los sistemas de comunicación e información, sobre los modos y formas de trabajo al interior de las instituciones.
- No se encuentra el camino para abordar una gestión asociada.

### **En relación a los déficit de competencias y habilidades**

- Se señaló como déficit el hecho de que, para darle mayor integralidad a los alcances del proyecto, se requeriría contar con apoyo de otras áreas de conocimiento que aportaran perfiles profesionales como psicólogos, asistentes sociales, etc., que ayuden a complementar el desarrollo de las actividades previstas.
- Se reconoce la dificultad para generar mecanismos de evaluación.

### **En relación a los déficit en las políticas de personal y sistema de incentivos**

- Los actores señalan la distancia entre el esfuerzo y la recompensa y subrayan la tarea más como un voluntariado.

### **En relación a los déficit de capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.**

- La asignación de recursos es insuficiente y no llegan en tiempo y forma.

### **Agenda Propositiva**

- Un enfoque integral de las políticas sociales permitirá la gradual eliminación de la cultura vinculada al subsidio o la beca, que en este caso opera tanto entre los destinatarios como entre los encargados de la implementación
- Elaborar un marco normativo que favorezca la inclusión de los alumnos que se encuentran fuera del sistema educativo y diseñar mecanismos institucionales para efectivamente garantice su permanencia.
- Lograr el involucramiento institucional en los contenidos sustantivos de lo que se quiere lograr, tendientes a evitar la legitimación de la convivencia entre inclusión y exclusión, como puertas de entrada y de salida del sistema.
- Evaluar los resultados
- Colaborar en la construcción de redes interinstitucionales que permitan a los actores escolares encontrar el camino para potenciar sus acciones con la modalidad de gestión asociada.
- Fortalecer la gestión asociada, promoviendo la participación interinstitucional, en la búsqueda de objetivos compartidos , propendiendo

con esto a la democratización gradual y sostenida de todos los componentes de la relación.

- Actualizar la discusión sobre los modos y formas de trabajo al interior de las instituciones.
- Definir los requerimientos de recursos humanos necesarios para trabajar en la inclusión educativa, atendiendo a la complejidad del problema.
- Formular programas de capacitación interdisciplinaria acordes con estas necesidades.
- Incorporar en la formación de los docentes contenidos que den cuenta de las características de las escuelas inclusivas.
- En relación a los déficit en las políticas de personal y sistema de incentivos, generar un sistema de incentivos que represente un cabal reconocimiento a las tareas que se realizan, superando la mística del voluntarismo como respuesta posible a un tema que demanda a los actores involucrados un fuerte compromiso y dedicación efectiva.
- En relación a los déficit de capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras, establecer mecanismos de desburocratización que aseguren a las instituciones la disponibilidad en tiempo y forma de recursos para la ejecución de las acciones propuestas.

## BIBLIOGRAFIA

- Braslavsky, Cecilia** Re-haciendo escuelas. Santillana. Buenos Aires. 2000.
- Boudieu, Piere. Passeron, J. C** La Reproducción. México: Editorial Fontamara, 1979
- Duschatzky Silvia.** La escuela como frontera. Paidos Buenos Aires 1999.
- Juan José Llach, Silvia Montoya, Flavia Roldán.** “Educación para todos”. IERA . Bs As. 1999
- Mabel Pipkin** Embon. *Cómo se construye el fracaso escolar*, Homo Sapiens ediciones. Buenos Aires 1994.
- Fundación SES (Sustentabilidad. Educación. Solidaridad), FOC (Fundación de Organización Comunitaria), Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y el acompañamiento de UNICEF
- Sirvent María Teresa.** *Jóvenes en Situación de Riesgo Educativo: ¿Cuál será su lugar en el mundo?* Ponencia presentada al 2do. Congreso Nacional de educación y Modelos de Desarrollo Villa María Córdoba 1997
- Offe, Claus;** “Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional”, en Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales; Ed. Sistema, Madrid, 1992.
- Tenti Fanfani Emilio.** *La escuela vacía.* Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad. UNICEF/Lozada. Buenos Aires 1993.
- Torres, Rosa María,** Comunidad de Aprendizaje. Mimeo 1999. en El papel de las Organizaciones comunitarias en las Mesas Locales. MECTN