



# Las tram(p)as de la inclusión

## Políticas públicas y procesos de democratización en el campo educativo (2003-2015)

**Myriam Feldfeber y Nora Gluz (compiladoras)**

Autoras: Carolina Ambao, Myriam Feldfeber, Nora Gluz, Mariel Karolinski,  
Inés Rodríguez Moyano, Lucrecia Rodrigo, Vanesa Romualdo,  
Andrea Rozenberg, Fernanda Saforcada



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras



## **Las tram(p)as de la inclusión**

---



## **Las tram(p)as de la inclusión**

Políticas públicas y procesos de democratización  
en el campo educativo (2003-2015)

Myriam Feldfeber y Nora Gluz (compiladoras)

Autoras: Carolina Ambao, Myriam Feldfeber, Nora Gluz,  
Mariel Karolinski, Inés Rodríguez Moyano, Lucrecia Rodrigo,  
Vanessa Romualdo, Andrea Rozenberg, Fernanda Saforcada



Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad de Buenos Aires

<b>Decano</b> Américo Cristófalo	<b>Secretario de Investigación</b> Marcelo Campagno	<b>Consejo Editor</b> Virginia Manzano
<b>Vicedecano</b> Ricardo Manetti	<b>Secretario de Posgrado</b> Alejandro Balazote	Flora Hilert
<b>Secretario General</b> Jorge Gugliotta	<b>Subsecretaria de Bibliotecas</b> María Rosa Mostaccio	Marcelo Topuzian
<b>Secretaria Académica</b> Sofía Thisted	<b>Secretaria de Transferencia y Relaciones Interinstitucionales e Internacionales</b> Silvana Campanini	María Marta García Negroni
<b>Secretaria de Hacienda y Administración</b> Marcela Lamelza	<b>Subsecretario de Hábitat e Infraestructura</b> Nicolás Escobari	Fernando Rodríguez
<b>Secretaria de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil</b> Ivanna Petz	<b>Subsecretario de Publicaciones</b> Matías Cordo	Gustavo Daujotas
		Hernán Inverso
		Raúl Illescas
		Matías Verdecchia
		Jimena Pautasso
		Grisel Azcuy
		Silvia Gattafoni
		Rosa Gómez
		Rosa Graciela Palmas
		Sergio Castelo
		Ayelén Suárez
		<b>Directora de imprenta</b> Rosa Gómez

---

**Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras**  
**Colección Saberes**

Imagen de tapa: Alejandra Andreone @chealejandra\_da

ISBN 978-987-8363-83-7

© Facultad de Filosofía y Letras (UBA) 2021

Subsecretaría de Publicaciones

Puan 480 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina

Tel.: 5287-2732 - info.publicaciones@filo.uba.ar

www.filo.uba.ar

Las tram(p)as de la inclusión / Nora Gluz ... [et al.]; compilación de Myriam Feldfeber; Nora Gluz. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires, 2021. 232 p. ; 20 x 14 cm. - (Colección Saberes)

ISBN 978-987-8363-83-7

1. Derecho a la Educación. 2. Estado y Educación. I. Gluz, Nora II. Feldfeber, Myriam, comp. III. Gluz, Nora, comp.  
CDD 379

# Índice

<b>Presentación</b>	7
<b>La democratización como horizonte y las políticas de “inclusión” en el campo educativo</b>	13
<i>Nora Gluz y Myriam Feldfeber</i>	
<b>Los sentidos de la inclusión en la perspectiva de los organismos internacionales</b>	45
<i>Lucrecia Rodrigo</i>	
<b>Políticas educativas e inclusión en América Latina: disputas de sentido</b>	67
<i>Fernanda Saforcada, Carolina Ambao y Andrea Rozenberg</i>	
<b>La configuración de la relación Nación-provincias para materializar el derecho a la educación secundaria</b>	107
<i>Vanesa Romualdo</i>	
<b>Políticas y subjetividad: lxs docentes frente a las “políticas de inclusión”</b>	147
<i>Nora Gluz e Inés Rodríguez Moyano</i>	

<b>Organizaciones sociales y democratización de la educación. Potencialidades, tensiones y desafíos a partir de la experiencia de los jardines comunitarios en la Provincia de Buenos Aires</b>	195
<i>Mariel Karolinski</i>	
<b>Sobre las autoras</b>	233



## Presentación

Este libro recoge los resultados del proyecto de investigación UBACyT “Políticas públicas y democratización de la educación. Sentidos, regulaciones y procesos en torno a la inclusión en la actual coyuntura latinoamericana”, con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, que se desarrolló entre 2014 y 2017.

El propósito de la investigación fue analizar las orientaciones y alcances de las políticas públicas en materia de democratización de la educación. Para ello, se estudiaron los sentidos, las propuestas y las regulaciones que se fueron definiendo respecto de la inclusión como objetivo central y eje vertebrador de las políticas educativas en América Latina, con especial referencia al caso argentino, en la denominada fase “posneoliberal”, tomando como período de estudio 2003-2015.

La pregunta por la democratización ha sido un tópico recurrente de la investigación educativa de América Latina, en especial luego de las cruentas dictaduras que sufrieron muchos países de la región y que tuvieron fuerte impacto en el campo educativo.

Desde el retorno a la democracia se amplió el acceso al sistema educativo. Sin embargo, ello tuvo lugar en el marco de nuevas dinámicas de desigualdad que se agudizaron en el contexto de las políticas neoliberales. Las consecuencias de estas políticas en términos de crisis económica, crecimiento de la pobreza, del desempleo y de la exclusión social generaron diversas formas de resistencia que dieron lugar a una nueva etapa caracterizada por la confrontación con las políticas neoliberales que algunos autores identifican como “posneoliberalismo” (Ceceña, 2008; Sader, 2008) o “ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina (CINAL)” (Thwaites Rey y Ouviaña, 2018).

Esta etapa significó el fin de las políticas de ajuste estructural y las reformas pro-mercado, y el comienzo de una fase en la que el Estado empezó a adquirir una nueva entidad, tanto en el plano valorativo-ideológico como en las prácticas concretas (Thwaites Rey, 2010). La emergencia de los denominados gobiernos progresistas en la región a partir del cambio de siglo y las transformaciones en las relaciones de fuerza social, sumadas a una mayor holgura financiera, posibilitaron la implementación de políticas redistributivas, de ampliación de derechos y, en algunos casos, de mayor participación en la articulación con movimientos sociales. Las denominadas políticas de inclusión tuvieron como objetivo superar o disminuir las profundas desigualdades que caracterizan a nuestras sociedades y revertir los procesos de exclusión, con todas las limitaciones que estos procesos tienen en el marco de las sociedades capitalistas.

En este contexto, los debates conceptuales y los estudios acerca de los procesos de democratización desde un enfoque de derechos y de los desafíos y demandas de justicia social entendida esta en términos de políticas de redistribución, reconocimiento y participación social (Fraser, 2006) adquirieron un renovado interés.

En este libro, que puede inscribirse en dicha línea de estudios, se propone discutir los alcances de estos procesos en el campo educativo en un período reciente, complejo y polémico de la historia del país y del contexto regional en el que tuvieron lugar. Las evidencias recogidas a lo largo de tres años de investigación permiten mostrar los sentidos que se fueron construyendo en torno a las denominadas políticas de inclusión y, en el caso argentino, las transformaciones normativas e institucionales, así como algunas dinámicas relevadas en el trabajo de campo en instituciones escolares de nivel secundario de la Provincia de Buenos Aires.

En términos metodológicos, analizamos las políticas educativas dentro del campo de las políticas públicas. Entendemos que toda política pública implica una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1983; Thwaites Rey, 2005). En este sentido, entendemos, desde una perspectiva dialéctica, que las políticas educativas resultan de la interacción entre determinadas condiciones estructurales, las instituciones construidas y las prácticas, posicionamientos, discursos y perspectivas de los sujetos y grupos sociales en contextos específicos. Las políticas educativas no son el resultado de procesos lineales, coherentes y deliberados, sino que son objeto de un proceso social y político que conforma un campo en disputa. Desde este enfoque, concebimos a las políticas públicas como textos y como discursos, como dispositivos y como estructuras, como acciones y como recursos, como procesos, composiciones y conflictos, que materializan tanto en prácticas de los agentes sociales como en marcos institucionales. Las trayectorias de las políticas constituyen una codificación —producto de luchas sociales— y su decodificación en contextos determinados por agentes que lo hacen desde sus puntos de vista, en función de sus recursos, intereses y posiciones sociales (Ball, 2002). En el estudio de es-

tas trayectorias, analizamos las orientaciones y definiciones gubernamentales (ministeriales, equipos técnicos y actores que disputan esas orientaciones), las institucionalidades que se generan así como las apropiaciones por parte de los sujetos en el contexto de sus instituciones. Es en esta articulación entre regulaciones, institucionalidades y actores que se trama el sentido y alcance de las políticas de inclusión que se tensionan entre propuestas democratizadoras y modelos de contención social que caracterizaron a las políticas neoliberales de la década de los noventa.

El libro se estructura en seis capítulos. En el primero, de autoría de Nora Gluz y Myriam Feldfeber, se presentan los debates conceptuales acerca de la democratización considerando las transformaciones recientes en el campo de las políticas educativas. En función de las conceptualizaciones respecto de la democratización que asume este trabajo colectivo, se formulan las primeras hipótesis respecto de los diversos sentidos que adquiere la educación como derecho; de los problemas asociados a la vulneración de este derecho y de las estrategias para afrontarlos durante los gobiernos progresistas.

En el segundo capítulo, Lucrecia Rodrigo presenta un análisis de las iniciativas internacionales vinculadas a la educación desde las cuales se impulsó la llamada “inclusión” como uno de los ejes estructurantes de la agenda educativa internacional. El trabajo pone en evidencia el carácter polisémico que adquirieron las llamadas políticas inclusivas y la diversidad de líneas de actuación promovidas por organismos internacionales con distintas posiciones frente a la cuestión.

En el tercer capítulo, se presenta un panorama de las políticas educativas autodenominadas políticas de inclusión en una serie de países de la región, a través de las cuales Fernanda Saforcada, Carolina Ambao y Andrea Rozenberg analizan tanto los sentidos que asume este concepto, así como la con-

tribución —o no— de dichas políticas a una ampliación de derechos.

En el capítulo cuatro, elaborado por Vanesa Romualdo, se analiza el caso argentino enfocando el proceso de democratización en clave de las relaciones entre la Nación y la Provincia de Buenos Aires, a partir del diseño y puesta en marcha de las políticas para la escuela secundaria. Se describe la ampliación de las instancias y de las estrategias de acuerdo federal y la participación diferencial de las provincias en función de sus recursos.

En el quinto capítulo se analizan los modos de apropiación por parte de los docentes de las políticas de inclusión en las instituciones escolares del nivel secundario. En el escrito Nora Gluz e Inés Rodríguez Moyano se interrogan acerca de la dimensión cultural de las políticas públicas para analizar los diversos sentidos que se construyen sobre las y los estudiantes y sus trayectorias a partir de los imperativos de inclusión y los alcances y límites de estas políticas en términos de democratización.

Por último, en el capítulo de Mariel Karolinski se describe el proceso de incorporación y reconocimiento de nuevos actores sociales, en términos de ampliación de la participación democrática a partir de incluir en la esfera pública colectivos otrora silenciados, a la vez que expresa las tensiones presentes en los modos subalternos de integración al juego político instituido.

A través de los distintos trabajos, el libro presenta un recorrido de las llamadas políticas de inclusión en nuestro país, en el marco más amplio del proceso de impugnación al neoliberalismo que tuvo lugar en la región poniendo en evidencia tanto las lógicas democratizantes que orientaron este proceso como sus límites en términos de ampliación de derechos. Es en esta tram(p)a que nos interrogamos acerca de la medida en que esos límites generaron las condiciones

de posibilidad para las restauraciones conservadoras y los profundos retrocesos en el ejercicio de los derechos para parte de importantes sectores de la población.

# La democratización como horizonte y las políticas de “inclusión” en el campo educativo

Nora Gluz y Myriam Feldfeber

## Introducción

Numerosos son los debates acerca de las propuestas y de las regulaciones que se fueron definiendo respecto de la inclusión como objetivo central y eje vertebrador de las políticas educativas en América Latina durante la denominada fase “posneoliberal”.<sup>1</sup> En la Argentina las denominadas po-

---

1 Dávalos (2014) señala que el *posneoliberalismo* es un concepto que solo tiene sentido y significación en el debate político latinoamericano. Nace desde América Latina por la necesidad de caracterizar el tiempo histórico de los gobiernos que surgieron desde las luchas sociales en contra del neoliberalismo y que configuraron los denominados *gobiernos progresistas* en referencia a Hugo Chávez y la *Revolución Bolivariana* en Venezuela; Evo Morales y el *Movimiento Al Socialismo (MAS)* en Bolivia; Rafael Correa y la *Revolución Ciudadana* en Ecuador; Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner y el *kirchnerismo* en la Argentina; Luiz Inácio “Lula” Da Silva y Dilma Rousseff y el *Partido de los Trabajadores*, en Brasil; Tabaré Vázquez y José Mujica y el *Frente Amplio* en Uruguay. Estos gobiernos cambiaron el sentido de las políticas públicas hacia políticas más inclusivas y con mayor sensibilidad social, preocupándose por la inversión social y la lucha contra la pobreza. Sin embargo, surge el interrogante sobre si el posneoliberalismo es una nueva categoría económica y política que rompe radicalmente con la tradición del neoliberalismo en América Latina o más bien es una continuación de este, habida cuenta de las políticas extractivistas de estos gobiernos y su creciente distanciamiento de los movimientos sociales (Svampa, 2013; Dávalos, 2014).

líticas de inclusión fueron impulsadas por los gobiernos “kirchneristas” durante el período comprendido entre 2003 y 2015, en el marco de las transformaciones más amplias en la región. Estas políticas orientaron las preocupaciones de la investigación, cuyos resultados se presentan en este escrito.

A partir del cambio de siglo se produjeron importantes disputas respecto de las orientaciones de la política y se visibilizaron actores sociales otrora silenciados en la esfera pública. Mientras algunos países implementaron políticas que se inscriben en una perspectiva democratizadora en términos de materialización del derecho a la educación, otros sostuvieron y, en algunos casos, profundizaron las políticas de corte neoliberal vinculadas con el modelo del Consenso de Washington que orientaron las reformas educativas de los años 90. A su vez, las tensiones entre perspectivas democratizadoras y tendencias privatizadoras y mercantilizadoras se expresaron también en la coexistencia de nuevos y viejos modos de construcción política al interior de los gobiernos progresistas en la región.

En esa coyuntura compleja y contradictoria, caracterizada por el triunfo de la democracia liberal y la crisis del campo socialista (Sader, 2008), los gobiernos democrático-populares implementaron diversas políticas que intentaron dar respuestas a los efectos más devastadores de las políticas neoliberales. La radicalidad de dichas respuestas fue variable. En algunos casos se generaron condiciones para avanzar en la materialización de derechos, en otros promovieron la creación de los llamados “socialismos del siglo XXI”. Aun cuando se pueden identificar importantes diferencias, es evidente que las políticas desplegadas por los gobiernos democrático-populares y las relaciones de fuerza que se fueron articulando en cada contexto lograron alterar en distinto grado las relaciones de poder establecidas, incluido el campo educativo. De este modo, la pregunta por la democratización



en términos de la ampliación de los derechos a nuevos colectivos sociales bajo renovados mecanismos de deliberación política y el despliegue de nuevas institucionalidades volvió a ocupar un lugar central en el análisis de estos procesos.

Frente a la recomposición de los proyectos conservadores en América Latina se torna cada vez más necesaria la comprensión de los alcances, las relaciones de fuerza implicadas y los límites materiales y simbólicos de los procesos de ampliación de derechos en la medida en que se cuestionan no solo las políticas centradas en un enfoque de derechos (Pautassi y Gamallo, 2012)<sup>2</sup> sino la propia democracia. Los denominados “golpes blandos” que se consolidan por vías institucionales (Tokatlian, 2014) y la asunción de gobiernos de derecha electos democráticamente comenzaron a revertir los procesos iniciados con los gobiernos progresistas, que incluían la recuperación de la centralidad del Estado y la revalorización de la esfera pública para el desarrollo de políticas de inclusión social, así como el despliegue de mecanismos de cooperación y de integración regional basados en nuevos paradigmas que confrontaron con los de libre comercio (Sader, 2008; Wierzbza *et al.*, 2013) En nuestro país, el triunfo de la Alianza Cambiemos en 2015 se inscribe en este proceso.

En este capítulo se presenta un análisis de los procesos político-educativos desarrollados durante el período 2003-2015 considerando los sentidos de las políticas de inclusión en términos de democratización desde la perspectiva de la ampliación de derechos. Se trata de procesos contradictorios, cuya comprensión involucra tanto diferentes concep-

---

2 El enfoque de derechos busca “definir no solo aquello que el Estado no debe hacer sino aquello que sí debe hacer para lograr la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Esa nueva concepción supera la tradición histórica que conceptualizaba a los derechos como un “medio para imponer límites a las formas abusivas del poder del Estado y los convierte en un programa que puede orientar las políticas estatales y contribuir a las estrategias de desarrollo con inclusión social” (Pautassi y Gamallo, 2012: 41).

tualizaciones y normas que regulan los derechos, como las instituciones en que cristalizan y la presencia o ausencia de espacios de participación de los sectores más marginados y su inserción en el juego político (Fleury, 2007). Es en este sentido que resulta relevante comprender tanto la dinámica de los procesos sociales, y sus contradicciones, como la interacción entre los nuevos patrones de intervención y aquellos que perduran aún bajo orientaciones de política sustancialmente diferentes. Es decir, considerar las relaciones no lineales y hasta contradictorias que se construyen en el campo político, donde los procesos normativos no son necesariamente coincidentes con la institucionalidad y/o con los modos de apropiación de las políticas.

El escrito se organiza en cuatro partes. En la primera, caracterizamos el contexto regional en el que los gobiernos democrático-populares impulsaron políticas de inclusión y de ampliación de derechos. En la segunda parte, recuperamos algunas de las discusiones conceptuales sobre los procesos de democratización a partir de interrogarnos por los sentidos de las políticas de inclusión en el marco de dichos procesos. En la tercera, presentamos un análisis para el caso argentino de los sentidos que se han construido en torno a la educación como derecho, los problemas asociados a la vulneración de derechos y las denominadas políticas de inclusión desplegadas durante los gobiernos “kirchneristas” (2003-2007; 2007-2011; 2011-2015). Por último, presentamos algunas reflexiones sobre los alcances y límites de estas políticas.

## **Las políticas de inclusión en el contexto regional a partir del cambio de siglo**

Con el cambio de siglo se inició en América Latina el ciclo de los gobiernos democráticos populares que se caracterizaron

por la oposición al consenso reformista neoliberal hegemónico en la década de los años 90 y por la implementación, con diverso grado de alcance e intensidad, de políticas destinadas a la inclusión de los sectores tradicionalmente excluidos de la sociedad. Los alcances y los límites de estas políticas constituyen temas de investigación y de debate, en especial a partir de la crisis del denominado “ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina” (Ouviaña y Thwaites Rey, 2018).

Los progresismos latinoamericanos significaron un avance hacia un modelo de cambio social, hacia una sociedad alternativa porque eran una expresión gubernamental de movimientos sociales de resistencia al neoliberalismo, dentro de los cuales se pueden destacar los casos de la Argentina, Brasil, Bolivia y Ecuador (Ospina Peralta, 2016). También podemos señalar que mientras algunos de los gobiernos democrático-populares promovieron cambios constitucionales, otros permanecieron en los marcos institucionales y constitucionales de los gobiernos neoliberales que los precedieron. Un aspecto común a estos gobiernos es que lograron conquistas sociales significativas tales como la reducción de la pobreza y del desempleo y la incorporación de sectores históricamente excluidos (Betto, 2014).

Estos gobiernos se apropiaron de parte del excedente para volcarlo en políticas sociales (Thwaites Rey, 2010) e implementaron algunas políticas de carácter redistributivo logrando mejoras en las condiciones de vida de la población. Sin embargo, la desigualdad sigue caracterizando a la región. En efecto, “aunque de manera insuficiente, en diez años la pobreza en ALC descendió de manera ostensible: si en 2002 el 44% de la población de la región era pobre, en 2012 lo era el 28%; una disminución de cerca de 61 millones de personas. En el mismo período, la desigualdad en el ingreso per cápita también se redujo, pero sigue siendo la más alta del mundo” (OXFAM, 2016: 9).

El índice de Gini promedio de 18 países de la región bajó de 0,543 en 2002 a 0,466 en 2017, lo que muestra una tendencia a la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, mientras que en el período 2002-2008 la tasa anual promedio de disminución del índice fue del 1,3%, entre 2008 y 2014 fue del 0,8%, y entre 2014 y 2017 bajó a una tasa promedio anual de 0,3% lo que evidencia el estancamiento de esta tendencia (CEPAL, 2018). Esta mejora lograda en la distribución del ingreso puede explicarse a partir de dos razones fundamentales: por un lado, por el aumento del peso de los ingresos laborales dentro de los ingresos totales (relacionado con el crecimiento económico y con las políticas públicas orientadas a generar empleo) y, por otro, por las políticas sociales que transfirieron recursos a los estratos de menores ingresos (CEPAL, 2018).

Las políticas diseñadas por los gobiernos progresistas se orientaron a recomponer la capacidad regulatoria y de inversión del Estado tal como se evidenció en los casos de la Argentina, Brasil y Uruguay (Sader, 2008). Esta revalorización de la política se acompañó de una promesa electoral respecto de la ampliación de programas y planes de renta mínima como paso necesario, pero no suficiente, para la superación de la pobreza. Estos elementos habilitaron un debate acerca de los mecanismos necesarios para la inclusión social y para la articulación de políticas que garanticen los derechos sociales, pero en constante tensión con la continuidad de los modos de intervención estatal de corte focalizado y compensatorio propios de los años 90 (Moreira *et al.*, 2009).

Es en este marco que las denominadas “políticas de inclusión” se incorporaron en las agendas de la política educativa. En algunos casos, las propuestas estuvieron sustentadas en un horizonte de igualdad basado en un enfoque de derechos. Sin embargo, hay que destacar la diversidad de intervenciones estatales que se pueden identificar en diferentes países y

al interior de cada país (CEPAL, 2010; Cerletti, 2010; Feldfeber y Gluz, 2011).

Un aspecto común, es que el concepto de inclusión en el campo educativo, que originalmente había estado restringido a los alumnos con necesidades especiales (Opperti, 2008), se amplió para dar cuenta de las políticas destinadas a la incorporación de los sectores tradicionalmente excluidos del sistema educativo<sup>3</sup> en el marco de procesos más amplios de inclusión social. Estos procesos no estuvieron exentos de contradicciones, en especial porque los debates sobre la calidad reducidos a la evaluación continuaron ocupando un lugar de relevancia tanto en la agenda global como en las políticas gubernamentales. La implementación de las pruebas estandarizadas, en especial a partir del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (PISA, por sus siglas en inglés) y la difusión de sus resultados expresan la centralidad que los gobiernos neoliberales dieron a la calidad como sinónimo de excelencia en los resultados, presentada como opuesta a la masificación producto de los procesos de inclusión (Brener y Galli, 2016; Feldfeber, 2016).

De este modo, se pueden reconocer diversos sentidos, en algunos casos antagónicos, que orientaron las políticas educativas del período: unos basados en la ampliación del derecho a la educación y en propuestas que integran inclusión y calidad y otros centrados en un discurso que coloca

---

3 Esta transformación en los sentidos político educativos de la inclusión tienen un segundo correlato en el campo de la Educación Especial, donde se configura un cambio del "paradigma de la integración" que supone a niños, niñas y jóvenes como portadores de necesidades educativas especiales —modelo que supuestamente estaría apuntando al déficit— al "paradigma de la inclusión" que, por el contrario, según fundamentan, se corre de la perspectiva sobre las necesidades especiales hacia la del "derecho" que tienen todos los niños, niñas y jóvenes de acceder a una buena educación que los incluya en sus diferencias. Las políticas de inclusión recuperan esta perspectiva fundada en los derechos.

la preocupación por la calidad y su medición estandarizada en el centro de la política pública (Brenner y Galli, 2016; Rinesi, 2016). La coexistencia de estas perspectivas contrapuestas puede explicarse a partir del éxito de las políticas neoliberales que reforzaron la lógica meritocrática del sistema; construyeron —de acuerdo con la perspectiva del Banco Mundial— una mirada sectorial sobre la educación e instalaron en la agenda problemas tales como la calidad educativa, reducida a las mediciones estandarizadas que han tenido gran impacto no solo en términos institucionales sino también subjetivos. Pero también por la falta de decisión política para impulsar cambios más estructurales que articulen, en el sentido formulado por Fraser (2006) políticas de redistribución, de reconocimiento y de participación social. De hecho, las nuevas leyes de educación de los inicios del nuevo milenio han sido en muchos casos más potentes en establecer nuevas definiciones en torno a la educación como derecho (López, 2007; Saforcada, 2012) que en lograr una efectiva redefinición de los modelos existentes de escolarización y gobierno del sistema (Gluz y Moyano, 2016). Asimismo, no siempre se han implementado medidas para materializar los cambios impulsados por la nueva legislación (Feldfeber y Gluz, 2011). Por último, muchos países de la región encontraron dificultades y resistencias para revertir los procesos de privatización y mercantilización, poniendo en evidencia los desafíos aún pendientes en esta materia (Verger *et al.*, 2017; Feldfeber *et al.*, 2018).

## **El derecho a la educación en clave de democratización: algunos debates conceptuales**

Los avances y retrocesos en términos de la democratización social y educativa constituyen un problema recurrente

en la investigación desde la restauración democrática (Braslavsky *et al.*, 1989; O'Donnell, 2008; Barco, 2009; Gentili, 2009), en especial a partir de la constatación de la persistencia de las desigualdades en el seno de nuestras sociedades y la incompleta y relativamente precaria democratización de los regímenes políticos latinoamericanos que vino acompañada por una reapertura del debate acerca del significado de la democracia (Borón, 2003). Los debates teóricos en torno a la democratización se presentan estrechamente vinculados a las conceptualizaciones históricamente establecidas sobre la ciudadanía, los derechos, la igualdad y la propia democracia que, en los últimos años, han sido redefinidas incorporando perspectivas que confrontan con cualquier modo de esencialismo en la definición de estos conceptos.

## ¿Democracia o democratización?

Mucho se debate acerca del impacto de las políticas implementadas en materia de ampliación del derecho a la educación a partir del cambio de siglo, en especial cuáles han sido los sentidos, las regulaciones y los arreglos institucionales que configuraron las denominadas políticas de inclusión desde la perspectiva de los procesos de democratización social, en confrontación con la agenda reformista de la década de los años 90.

En el marco de los gobiernos democrático-populares, la agenda de la política pública se centró en la perspectiva de la inclusión con justicia social (Feldfeber y Gluz, 2012; Vargas *et al.*, 2017). Las llamadas políticas de inclusión se definieron más por su reverso —los procesos de exclusión sobre los cuales se proponían intervenir—, que por una conceptualización acerca de la inclusión social y escolar como horizonte en la construcción de sociedades democráticas. En términos de Rancière (2014), podríamos señalar que el presupuesto

fue en mayor medida “una desigualdad a ‘reducir’”, habida cuenta de las desigualdades persistentes que caracterizan a nuestras sociedades, que “una igualdad a verificar”. Sin embargo, los sentidos que orientaron las políticas de inclusión fueron variando al amparo de las relaciones de fuerza que intentaron direccionar la definición de la política. De allí la necesidad de problematizar las concepciones sobre la inclusión social que promovieron las políticas públicas en materia de escolarización durante el período considerado en clave de democratización, evitando asumir el propio discurso de las políticas como perspectiva analítica de la investigación (Bourdieu, 1998). En este sentido, nos interesó indagar en los sentidos que asumieron las políticas de inclusión desde un enfoque de derechos en términos de democratización sin asumir la “inclusión”, *a priori*, como un concepto analítico.

Como señalábamos en otro trabajo (Gluz, 2018), estos procesos se entienden, por un lado, como la garantía estatal de la materialización y vigencia efectiva de los derechos consagrados reconociendo la igualdad inherente a la condición humana y el carácter ciudadano de quienes nacen o se instalan en sus territorios. Por otro, en tanto la ciudadanía no es una esencia, implica simultáneamente “el reconocimiento de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes” (O’Donnell, 2008: 12).

De este modo, se reconoce su carácter procesual e inacabado y, por ello mismo, que se trata de fenómenos potencialmente reversibles: siempre es posible que sean interrumpidos (O’Donnell, 2010, en Iazzeta, 2013). Por lo tanto, aludimos a la democratización como un proceso de construcción permanente.

Podemos identificar, de acuerdo con Iazzeta (2013), al menos tres procesos que darían cuenta de un avance en términos democratizadores: cuando se extienden procedimientos democráticos a áreas e instituciones regidas hasta entonces



por otros principios; cuando se expanden derechos a nuevos grupos sociales antes privados de los mismos; o cuando las instituciones promueven la participación ciudadana. Esta perspectiva permite centrar el análisis de la política pública principalmente en el campo de las regulaciones formales. Pero si consideramos que la democratización como proceso no solo refiere a la escala de la institucionalidad estatal, sino que también supone una ampliación de la experiencia democrática a partir de la praxis de los sujetos sociales y sus acciones colectivas —aquello que Ouviaña (2015) denomina la prefiguración de nuevas relaciones sociales—, se torna necesario incluir esta dimensión en el estudio de los procesos de democratización.

Esta perspectiva sobre la democratización como proceso demanda el estudio tanto de las arquitecturas institucionales del Estado (Paura, 2017), como de la vida cotidiana de las instituciones, incorporando al análisis la identificación de los actores que participan en el proceso de las políticas; de las relaciones que se establecen entre los gobernantes y los sujetos y grupos sociales; así como de su contribución a la consolidación de experiencias sociales e institucionales comunes para ciudadanas y ciudadanos con igualdad de derechos. La democratización en la vida cotidiana de las instituciones se expresa en el cuestionamiento a las distinciones categoriales que orientan las experiencias cotidianas sobre y/o con los otros y consolidan culturalmente la distancia entre grupos sociales y la tolerancia de las desigualdades (Saraví, 2015).

Los procesos de democratización tampoco pueden analizarse al margen de los desafíos y las reivindicaciones de la justicia social contemporánea, conceptualizados por Fraser (2006), que fueron anteriormente mencionados: las reivindicaciones redistributivas, asociadas a una distribución más igualitaria de los recursos y de la riqueza; las reivindicaciones en términos de políticas de reconocimiento que impli-

can el respeto y la aceptación de las diferencias; y los campos de participación social.

En síntesis, entendiendo la multidimensionalidad y la dinámica de los fenómenos de la desigualdad contemporánea (Kessler, 2014), las perspectivas teóricas que guían el análisis consideran a la democracia como un proceso que, en el marco de relaciones de fuerzas sociales complejas, expresa un horizonte ético que siempre puede ser ampliado pero también restringido (O'Donnell, 2008). Esto permite distinguir la democracia como régimen de los procesos de democratización entendidos como el resultado de las luchas por la garantía tanto de los derechos consagrados como de la ampliación de derechos emergentes en esas luchas.

## Ciudadanía, derechos e igualdad

Históricamente la ciudadanía ha estado asociada a la igualdad de derechos. Para Marshall (1949), la ciudadanía consiste esencialmente en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales. Uno de los problemas de la teoría de la ciudadanía surge como resultado de la frecuente confusión entre dos conceptos que aparecen en la discusión: la ciudadanía-como-condición-legal, es decir, la pertenencia plena a una comunidad política particular, y la ciudadanía-como-actividad-deseable, según la cual la extensión y calidad de la ciudadanía depende de la participación en aquella comunidad (Kymlicka y Norman, 1997). Las características estructuralmente heterogéneas de nuestras sociedades refuerzan la tensión con el ideal normativo establecido por las aspiraciones igualitarias de los derechos, cuestionando la idea de ciudadanía (Pautassi y Gamallo, 2012).

En sociedades capitalistas, solo aquellas necesidades que se constituyen como objeto de intervención estatal se inscriben en términos de derechos (Minujim y Grondona, 2013).

Es en este sentido que se trata de un debate político respecto de qué bienes se jerarquizan como constitutivos del bienestar que deben ser garantizados socialmente. Este debate está íntimamente ligado a relaciones de saber-poder que históricamente han contribuido a situar el problema en la esfera pública o a circunscribirlo al mundo privado.

De allí que la disputa acerca de la responsabilidad pública se vincula tanto con los aspectos de la vida social que ingresan a la órbita de los derechos, como quiénes y a través de qué arreglos institucionales los definen, cuáles son los instrumentos que los garantizan y a qué sujetos y grupos sociales se asigna estatus de ciudadanía y, por lo tanto, se los reconoce como portadores de esos derechos. A través de estas definiciones se materializan orientaciones políticas divergentes en cuanto a la concepción y el alcance de los derechos sociales, la responsabilidad pública por la garantía de esos derechos, y la posición de los sujetos en el proceso de ampliación o restricción de los mismos.

La noción de derecho supone la idea de una igualdad fundamental entre las personas: todos somos iguales, por lo tanto, tenemos derechos que son universales; o la afirmación inversa: todos tenemos tal derecho y en tanto titulares de ese derecho somos iguales (Rinesi, 2016).

Pero, tal como lo analiza Chatterjee (2011), esta noción de igualdad de derechos independientemente de distinciones de religión, raza, idioma o cultura, está asociada —junto a las libertades individuales— a una ideal universal de nacionalismo cívico que entra en oposición con las demandas particulares de la identidad cultural que reclaman el tratamiento diferenciado de determinados grupos por motivos de vulnerabilidad, atraso o injusticia histórica, entre muchos otros motivos. Se trata de la distinción entre ciudadanos y poblaciones. “Los ciudadanos habitan en el dominio de la teoría; las poblaciones, en el dominio de la política. A diferencia del

concepto de ciudadano, el concepto de población es totalmente descriptivo y empírico, no lleva un peso normativo. Las poblaciones son identificables, clasificables y descriptibles según criterios empíricos o comportamentales” (Chatterjee, 2011: 211). Es desde esta perspectiva que podemos analizar la dinámica de la desigualdad “no solo como un número abstracto, sino como una experiencia arraigada, que tiene que ver con el bienestar corporal (la igualdad vital) y la autonomía personal (la igualdad existencial, en particular en lo que respecta a las estructuras etno-racistas y familiares de género), además de recursos económicos” (Therborn, 2017).

Mientras las desigualdades van mutando hacia formas nuevas y más fuertes, con el derrumbe de sus viejos baluartes institucionales, van ganando centralidad las críticas a las desigualdades existentes y las preocupaciones en torno a la igualdad como punto de partida, como proceso y como horizonte. Fue Amartya Sen quien, en este contexto, planteó la pregunta: “¿Desigualdad de qué?”, y respondió: “De posibilidades para la actuación humana” (Therborn, 2017).

## **La democratización de la educación en la historia reciente del campo político educacional en la Argentina**

### La reforma educativa de los años 90 como antecedente de las propuestas posneoliberales en educación

Las diversas perspectivas sobre el derecho a la educación están estrechamente vinculadas tanto con los sentidos que se construyen en torno a la educación en el marco de un proyecto social, como con el papel que asumen el Estado y la sociedad en la generación de condiciones para la materialización de ese derecho y con las disputas históricas que fueron configurando el campo de la educación (Feldfeber,

2020). Los proyectos político educativos recientes se sustentaron en concepciones diferentes respecto de las formas de garantizar los derechos y los procesos de democratización social y educativa. También los estudios sobre las políticas educativas han ido redefiniendo conceptualmente en qué consiste la democratización de la educación al amparo de las transformaciones políticas de la época y la relevancia de la cuestión en la agenda pública (Braslavsky, 1985; Vior y Fernández, 2005; Feldfeber y Gluz, 2014; Gluz y Moyano, 2016; Rinesi, 2016).

En la década de los años 90, la democratización como tema de agenda y como objeto de política quedó fuera de las definiciones y orientaciones de la reforma educativa y se produjo un desplazamiento del discurso de la democratización del sistema al problema de la calidad educativa sin que se haya logrado siquiera la democratización en términos de acceso al sistema. El discurso de la calidad como retórica neoconservadora en el campo educativo (Gentili, 1994) condujo a un doble desplazamiento: de la democratización a la calidad y de la igualdad a la equidad tal como se refleja en el Documento elaborado por la CEPAL y la Unesco en 1992 (Feldfeber, 2016).

En torno al discurso de la equidad, se produjo una reorientación de las políticas universales hacia la focalización compensatoria, a partir de la creación del Plan Social Educativo (1993) dependiente de la Dirección de Políticas Compensatorias. La ampliación de la escolaridad en un contexto de pauperización social terminó por asignar primacía a lo asistencial en el sector público a través del desarrollo de políticas compensatorias para los grupos más vulnerables que se definieron como política de Estado en la Ley Federal de Educación (LFE) sancionada en 1993. La asistencialidad se estableció en la Ley como una obligación del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales (Gluz, 2006).

Se definieron tres líneas de acción: la distribución de recursos didácticos a las escuelas más vulnerables (que alcanzó al 50% de las escuelas estatales); el mejoramiento de la infraestructura y la asignación de becas estudiantiles para mejorar las condiciones educativas de quienes no ingresaban, abandonaban o repetían. El Plan Social Educativo funcionó con la lógica de programas con recursos a término por fuera de la perspectiva del derecho a la educación. Estos programas, estipulados en cada presupuesto anual, estuvieron destinados solo a la pobreza extrema y no a la superación de la desigualdad, lo que configuró una relación de tutela con las poblaciones destinatarias, que fueron interpeladas en relación a sus déficits. A su vez, se diferenciaron cada vez más de las políticas destinadas hacia el resto de las escuelas profundizando aún más la fragmentación del sistema escolar y la estigmatización hacia los sectores en condición de pobreza. Al igual que otras intervenciones, esta modalidad por programa generó una burocracia paralela, que convocó a pequeños equipos con diferentes condiciones salariales pero sujetos a la flexibilización laboral, que no respondían a la burocracia de línea, agudizando la lógica de la transitoriedad de las intervenciones a diferencia de las prestaciones vinculadas a las conquistas ciudadanas (Arias *et al.*, 2018). De este modo, el Plan Social Educativo condensó las rupturas del imaginario público educativo con el quiebre del carácter universal del derecho a la educación. La focalización en términos de cristalización de territorios y vínculos dependientes de los programas proveedores promovió relaciones de subordinación, dependencia y tutelaje de los sujetos alejadas de la promoción de derechos vinculados a la ciudadanía (Duschatzky y Redondo, 2000).

La cobertura escolar, a diferencia de lo que sucedió en otros ámbitos de la política social, se incrementó en el marco de las reformas estructurales. Dicha ampliación se explica

tanto por las transformaciones normativas que extendieron los años de obligatoriedad (LFE), como por los procesos de exclusión de los adolescentes y jóvenes del mercado laboral, de modo tal que los establecimientos escolares fueron el único espacio que incorporó a esta población. A ello se sumaron las políticas de transferencias condicionadas de ingresos, que impusieron la escolarización de niñas, niños y jóvenes como condición para percibir los recursos. Esta es la lógica que luego asumieron las becas estudiantiles del PSE (Gluz, 2018).

Sin embargo, la ampliación en el acceso alude solo a una de las dimensiones del proceso de democratización (Iazzetta, 2013). Es lo que algunos autores denominaron democratización externa o cuantitativa (Braslavsky, 1989; Baudelot y Leclercq, 2008), para diferenciar ese proceso de la llamada democratización cualitativa, asociada no solo a los aprendizajes sino a la garantía del derecho a la educación en términos de superación de las desigualdades. De hecho, es posible observar en el período que el aumento de la cobertura produjo simultáneamente nuevas desigualdades y segregaciones, lo que algunos autores caracterizaron como inclusión excluyente (Gentili, 2011), en tanto la incorporación a la escuela de grupos históricamente excluidos se desarrolló en condiciones de subalternidad. En este sentido, la ampliación de la cobertura no se inscribe necesariamente en procesos de democratización.

Las políticas implementadas en el marco de la reforma educativa contribuyeron a generar mayores niveles de desigualdad en la medida en que el Estado no generó soportes institucionales comunes independientes de las condiciones de clase y delimitó un conjunto de “beneficiarios” destinatarios de la asistencia estatal en contraposición a los ciudadanos como sujetos de derecho. Sin embargo, hay que considerar que el ingreso de nuevos grupos sociales, aún en condiciones de desigualdad puede dar origen a reclamos de igualdad por

parte de los grupos incorporados a la escuela, es decir inscribirse en las luchas por la democratización de la educación.

## Las políticas de inclusión en el campo educativo a partir del cambio de siglo y la ampliación de derechos desde la perspectiva de la democratización

A partir del cambio de siglo, en el marco del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina, los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) promovieron una agenda de política pública centrada en un enfoque de ampliación de derechos, sustentado en un modelo de inclusión con justicia social, recuperando tanto el legado histórico del peronismo (Feldfeber y Gluz, 2012; Vargas *et al.*, 2017; Danani *et al.*, 2018) como los debates sobre la justicia social en la era de la identidad (Fraser, 2008) que ponen en cuestión los límites del mito de la igualdad de oportunidades (Dubet, 2011, 2012). En el campo escolar, se instaló como cuestión central el tema de la “inclusión con calidad”, postulando la inclusión escolar como un acto de justicia social y la calidad como el resultado convergente de acciones integrales tendientes a garantizar las condiciones materiales de la educación y la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje en la educación obligatoria (Brenner y Galli, 2016; Arias *et al.*, 2018). “Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa” fue el documento presentado para el debate sobre la Ley de Educación Nacional que fue sancionada en diciembre de 2006, y en la que se estableció que “la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado” (artículo 2°) y que la educación “es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudada-



nía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación” (artículo 3°).

Los gobiernos “kirchneristas”, en confrontación con las políticas neoliberales, orientaron transformaciones destinadas a fortalecer las prestaciones públicas, con fuerte presencia y liderazgo del Estado Nacional, sustentadas en una concepción de la educación como derecho y en la obligación por parte del Estado de generar las condiciones para su efectivo ejercicio. En este sentido, comenzó a diseñarse una nueva arquitectura institucional destinada a ampliar derechos y reconocer e impulsar la participación de nuevos actores sociales en el campo de las políticas públicas. Estos cambios se evidenciaron en la recuperación de la centralidad del Estado Nacional en la conducción del sistema escolar, a través de una planificación nacional de carácter federal, a diferencia de la regulación aislada por programas de la década anterior, con todas las dificultades que presenta la organización federal de nuestro país y los diferentes signos políticos de los gobiernos de las distintas jurisdicciones. Si en los años 90, mediante la denominada descentralización se propuso construir “un Ministerio sin escuelas”, durante los gobiernos kirchneristas se asumió la responsabilidad política “por” las escuelas mediante la implementación de políticas tendientes a la construcción de la unidad del sistema respetando el federalismo. A su vez, se transformaron los mecanismos de concertación de políticas y se estableció en el artículo 118° de la Ley de Educación Nacional que “las resoluciones del Consejo Federal de Educación serán de cumplimiento obligatorio, cuando la Asamblea así lo disponga, de acuerdo con la Reglamentación que la misma establezca para estos casos”.

Los sindicatos docentes, posicionados como obstáculos para implementar la reforma del período anterior, se constituyeron en interlocutores no solo en el ámbito de las

paritarias nacionales sino también en la participación en los ámbitos generados a partir de la LEN, como el Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Formación Docente. Diversas organizaciones sociales también se transformaron en interlocutoras en el área de las políticas socioeducativas, a través de la creación de Mesas de Coordinación Local, Provincial y Nacional para la planificación de la implementación local de las políticas o la confirmación de una Red de Organizaciones Sociales por el Derecho a la Educación, que desarrollaron proyectos socioeducativos en vistas al fortalecimiento de las trayectorias escolares de niños y niñas, jóvenes y adultos articulando iniciativas con el Ministerio (Arias *et al.*, 2018).

Las preocupaciones por las brechas de desigualdad y la fragmentación del sistema educativo se evidenciaron en un cambio en las políticas de atención a las desigualdades superando la lógica de la compensación.<sup>4</sup> Ya no se trataría de compensar déficits de individuos o grupos, sino de "...resolver desigualdades de carácter social, económico y educativo que dificulten o imposibiliten el acceso al derecho a la educación de niños, niñas, jóvenes y adultos", incluidos en las Leyes de Financiamiento Educativo (26.075) y de Educación Nacional (26.206).<sup>5</sup> Las mesas socioeducativas para la inclusión y la igualdad constituyen un ejemplo de este cambio de perspec-

---

4 En la Ley Federal de Educación se estableció que "el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fijará y desarrollará políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación" (artículo 79). También que "las políticas de promoción de la igualdad educativa deberán asegurar las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades, principalmente los obligatorios" (artículo 80).

5 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL Decreto 115/2010 que modifica el Decreto N° 357/02 en relación con el Organigrama de Aplicación y los Objetivos del Ministerio de Educación.

tiva en la medida en que se “habilita el abordaje de otras problemáticas que también influyen debilitando las trayectorias escolares” (DNPS, 2012: 5). La inclusión de sectores históricamente excluidos del sistema se llevó adelante a través de la extensión de los años de obligatoriedad, del Plan Nacional de Educación Obligatoria (2009), del Programa Conectar Igualdad (2009), de la creación de escuelas y universidades en el sector público,<sup>6</sup> del desarrollo de políticas socioeducativas para acompañar las trayectorias de los estudiantes<sup>7</sup> y de la implementación de propuestas de escolarización alternativa a los formatos tradicionales (Feldfeber, 2020).

Un enfoque más integral de los derechos constituyó otra característica del período, que se expresó en el desarrollo de mecanismos de articulación intersectorial a través de dispositivos de planificación como las mesas intersectoriales que involucraron a los Ministerios de Salud, Desarrollo Social, Trabajo, Interior, Educación y Seguridad Social para la implementación de la Asignación Universal por Hijo para la protección social (AUH) que constituyó una de las políticas emblemáticas en el proceso de ampliación de derechos e inclusión social. La AUH fue creada en 2009 por medio de un decreto presidencial (Decreto N° 1602/09) como política que otorga una *prestación monetaria no contributiva*, similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales, destinada a las niñas, niños y adolescentes desde el nacimiento hasta los 18

---

6 En el caso de las nuevas universidades estuvieron principalmente destinadas a garantizar el acceso a los estudios universitarios a quienes nunca habían accedido, entendiendo que la educación superior es un derecho (establecido en la Conferencia Regional de Educación Superior de 2008 desarrollada en Cartagena de Indias). En la Argentina entre 2003 y 2015 se crearon 15 universidades nacionales.

7 Entre otras, podemos mencionar las siguientes: Centros de Actividades Infantiles (CAI); Programa Nacional de Desarrollo Infantil; Programa Nacional de Extensión Educativa: Turismo Educativo y Recreación; Centros de Actividades Juveniles (CAJ); Proyecto para la Prevención del Abandono Escolar; Programa de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario.

años cuyos padres, tutores curadores, o parientes por consanguinidad hasta el tercer grado se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al Mínimo Vital y Móvil. Se trata de una política de protección de la infancia que pretende intervenir en las condiciones de vida de las familias para garantizar derechos, que está condicionada a la asistencia escolar, el cumplimiento del calendario de vacunación obligatoria y a los controles anuales de salud. La mesa intersectorial tuvo como eje articular políticas para facilitar el cumplimiento por parte de las familias de las condicionalidades establecidas a través de la asignación de vacantes en educación, promoviendo programas de vacunación en salud, o garantizando la documentación de la población beneficiaria (Gluz y Moyano, 2016).

Años más tarde, a través del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR), creado en 2013, dirigido a jóvenes de 18 a 24 años cuyos ingresos por hogar estuvieran por debajo de tres salarios mínimos, se propuso ampliar la AUH hacia este grupo poblacional. La medida pretendió que la cobertura social por parte del Estado se iniciara en la niñez, continuara en la juventud y abarcara también el primer período de adultez o el proceso de ingreso al primer empleo. Pero también, se pretendía quebrar la lógica focalizada de los programas y becas precedentes e incidir sobre el carácter segmentado de la oferta al otorgar a los jóvenes la posibilidad de insertarse en distintas áreas y tramos de la formación. De este modo, a diferencia de los planes precedentes hacia la misma población que promovieron opciones educativas centradas en el empleo inmediato, en la terminalidad de la escolarización obligatoria y/o la formación en oficios, el PROGRESAR como asignación monetaria no contributiva condicionada a educación, habilitó la posibilidad de estudiar en instituciones reconocidas de cualquier nivel del sistema (aproximadamente la tercera parte de los perceptores cur-

saba estudios universitarios). Por último, se destacó por una perspectiva multidimensional sobre las desigualdades educativas, al prever una serie de soportes a la trayectoria, como la generación de instancias de apoyo en materia de servicios de cuidado infantil a solicitud de los titulares del derecho y el acompañamiento personalizado en el proceso de formación educativa y profesional, a partir de la conformación de una red de tutores, garantizando los soportes necesarios para sostener los estudios. No obstante, dichas instancias funcionaron asistemáticamente (Gluz y Moyano, 2016b).

Es claro que estas medidas expresaron las nuevas orientaciones que permitieron integrar y reconocer a nuevos grupos sociales en el juego político, en especial a organizaciones sociales que fueron desplazando a las anteriores fundaciones y ONG (Danani *et al.*, 2018). Esto permite sostener que nos encontramos frente a lo que podríamos denominar un nuevo ciclo de democratización que se configuró al amparo de la redefinición de la arquitectura institucional, modificando los mecanismos deliberativos y promoviendo el ejercicio de derechos y la participación de la ciudadanía. En este sentido es que los cambios expresan una ampliación de la esfera democrática, ya que se reconocen nuevos colectivos, se les da voz y poder de decisión en los ámbitos institucionales del Estado, generando nuevos espacios para pensar lo común (Gluz, 2018).

Sin embargo, se observa también una continuidad en las soluciones propuestas a los problemas, dificultades para profundizar las transformaciones institucionales requeridas para avanzar en los procesos de democratización en las escuelas y límites en los modos de apropiación de las políticas a escala local. En lo que respecta al diseño de la política, se observa la persistencia de las intervenciones por programa que limitaron su sustentabilidad frente a cambios de gobierno al hacer depender la continuidad de las mismas a los recursos

disponibles; o la continuidad de políticas que pusieron el eje del cambio en la escuela a través de proyectos institucionales como solución frente a problemas sistémicos como los mecanismos institucionales expulsivos. En relación a las dificultades para modificar estos mecanismos institucionales, la escuela secundaria fue un caso paradigmático donde las discusiones político-educativas para la inclusión pusieron de relieve la necesidad de transformar el modelo escolar. Los avances en los cambios en el régimen académico (cuatrimestralización y aprobación por asignaturas) y en la definición del puesto de trabajo docente (estructuración por cargos de modo tal de generar las condiciones para el trabajo colectivo al incluir horas no frente a alumnos) fueron prácticamente nulos a escala del sistema, más allá de programas o políticas específicas en los márgenes del sistema. Por último, muchas de las políticas de inclusión fueron significadas por los actores institucionales desde los sentidos configurados al amparo de las políticas de combate a la pobreza: como respuestas asistenciales a las condiciones deficitarias de sujetos y grupos más que como propuestas de transformación de las dimensiones excluyentes del sistema social y escolar.

## **Reflexiones finales**

A lo largo de este capítulo hemos analizado las principales orientaciones de las políticas educativas a partir del cambio de siglo en el contexto de un proceso de democratización sujeto a avances y retrocesos. Este período se caracterizó por la redefinición de la agenda de políticas hegemónica en la década de los años 90 articulada en torno al principio de equidad y el despliegue de nuevas intervenciones estatales para garantizar un modelo de crecimiento económico con inclusión social y mayores niveles de igualdad.

Las denominadas políticas de inclusión fueron formuladas con el objetivo de generar condiciones para materializar el derecho a la educación de grupos históricamente excluidos a la vez que comenzaron a fortalecerse espacios de participación y reconocimiento de nuevos sujetos en el diseño e implementación de las políticas educativas. En este sentido, la inclusión no significó solo incorporación al sistema, hecho no menor si consideramos la situación de los sectores que estaban afuera de la escuela o que nunca habían tenido la oportunidad de acceder a la secundaria y/o a la universidad, sino que estuvo asociada a un proyecto de ampliación de derechos.

La creación de nuevas institucionalidades e intervenciones en el marco de este proyecto tuvo lugar junto a la persistencia de profundas desigualdades entre las jurisdicciones, las escuelas y los sujetos y al funcionamiento de mecanismos tradicionales de intervención en el marco del federalismo argentino. La coexistencia de estas orientaciones contrapuestas puso en evidencia las limitaciones, dificultades y ausencia de transformaciones más estructurales que permitan garantizar el derecho social a la educación.

El desmantelamiento de las políticas de ampliación de derechos a partir de la asunción del Gobierno de Cambiemos en diciembre de 2015 nos lleva a interrogarnos por los avances en términos democratizadores de las políticas de inclusión implementadas por los gobiernos kirchneristas entre 2003 y 2015, por la profundidad de los cambios implementados, por el arraigo de las nuevas institucionalidades que se generaron y por los modos de recontextualización y apropiación de estas transformaciones por parte de los sujetos del sistema.

Tal como evidenció esta investigación, las llamadas políticas de inclusión han asumido sentidos diversos y no necesariamente articulados, pero indudablemente demo-

cratizadores respecto de las políticas implementadas en las décadas anteriores. Por un lado, porque se amplió la participación en la definición e implementación de las políticas, como por ejemplo en los casos de aquellas destinadas a regular la formación docente y el trabajo docente y las políticas socioeducativas, aunque esta participación no se dio en todas las áreas ni tuvo la misma intensidad. Por otro, porque se restituyeron mecanismos de protección que significaron procesos de desmercantilización del bienestar como en los casos de la AUH y el PROGRESAR. Por último, porque se formularon propuestas destinadas a superar los históricos mecanismos selectivos en la estructuración del sistema, aunque sin afectar al núcleo duro del sistema, en especial en el caso de la escuela secundaria.

Los sentidos que asumieron las políticas de inclusión en el campo educativo no pueden pensarse al margen de los desafíos de la justicia social en términos de políticas de redistribución, reconocimiento y participación y del modelo de sociedad que se quiere instituir cotidianamente. Es en este sentido que la educación constituye un espacio en disputa para la materialización de derechos y la construcción de sociedades igualitarias. Queda como interrogante si esto es posible en sociedades capitalistas, como la nuestra, atravesadas por profundas desigualdades.

## Referencias bibliográficas

Arias, A.; Chiara, M.; Danani, C. y Gluz, N. (2018). *Perfil Nacional de Protección y Bienestar Social-Argentina, 2000-2015*. Informe final. Perfil Nacional sobre la Protección Social (PNPS) en la República Argentina. Proyecto FOCEM IV. Fortalecimiento institucional del ISM. Buenos Aires, mimeo.

Ball, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas 2, 2/3*: 19-33.



- Barco, S. (2009). El derecho a la educación. Concepciones y medidas político educativas en el pasado reciente y en el presente de la República Argentina. Neuquén (mimeo).
- Baudelot, C. y Leclercq, F. (dirs.). (2008). *Los efectos de la educación*. Buenos Aires, Del Estante.
- Betto, F. (2014). Impasses de los gobiernos progresistas. *América Latina: cuestiones de fondo*, ALAI año XXXVIII, II época, N° 500: 26-29.
- Braslavsky, C. (1989). La educación en la transición a la democracia: elementos y primeros resultados de una comparación. *Revista Propuesta Educativa* N° 1: 30-43.
- Brener, G. y Galli, G. (comps.). (2016). Introducción. *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado*. Buenos Aires, La Crujía/Stella/Fundación La Salle Argentina.
- Borón, A. (2003). La sociedad civil después del diluvio neoliberal, En Sader, E. y Gentili, P. (comps.). *La trama del Neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- CEPAL-Unesco (1992). *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL*. Brasilia, CEPAL.
- (2018). *Panorama Social de América Latina 2018*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Cerletti, A. (2010). Igualdad y equidad en las políticas sociales y educativas. *Revista Acontecimiento*, año XX, N° 38-39: 95-104.
- Chatterjee, P. (2011). La política de los gobernados. *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 47 (2), julio-diciembre: 203-231. Columbia, Universidad de Columbia, Delhi Lecture Conferencia en el Departamento de Antropología.
- Danani, C.; Arias, A.; Chiara, M. y Gluz, N. (2018). Instrumentos, estrategias, apoyo y oposición en la contra-reforma de Política Social. Argentina, 2002-2015. *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, vol. 2: 132-150.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires, Siglo XXI.

- (2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Revista Nueva Sociedad*, 239: 42-50.
- Duschatzky, S. y Redondo, P. (2000). Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas educativas. En Duschatzky, S. (comp.). *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, pp. 121-185. Buenos Aires, Paidós.
- Feldfeber, M. (2016). Facsímil: algunas notas para analizar el discurso hegemónico sobre la calidad y la evaluación. En Brener, G. y Galli, G. (comps.). *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado*, pp. 85-105. Buenos Aires, La Crujía/Stella/Fundación La Salle Argentina.
- (2020). La educación como derecho a partir del cambio de siglo: perspectivas democratizadoras y restauraciones conservadoras. En Acosta, F. *El derecho a la educación en América Latina: experiencias, alcances y desafíos*. Buenos Aires, UNGS.
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Revista Educación & Sociedad*, vol. 32, N° 115: 339-356.
- (2012). Transformaciones recientes en las políticas educativas en Argentina (2003-2011). En Feldfeber, M. y Gluz, N. (coords.). *Las políticas educativas después de los '90. Regulaciones, actores y procesos*, pp. 43-70. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, UBA/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.
- Feldfeber, M.; Puiggrós, A.; Robertson, S. y Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Buenos Aires, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina-CTERA.
- Fleury, S. (2007). Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales. *Revista Salud Colectiva*, 2 (2): 109-112.
- Fraser, N. (2006). La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación. En Frasser, N. y Honneth, A. *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político filosófico*, pp. 17-88. Madrid, Morata.
- Gentili, P. (2004). *Proyecto neoconservador y crisis educativa*. Buenos Aires, CEAL.
- (2009). Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). *Revista Iberoamericana de Educación OEI*. N° 49: 19-57.

- (2011). *Pedagogía de la igualdad. Ensayos contra la educación excluyente*. Buenos Aires, Siglo XXI/Clacso.
- Gluz, N. (2006). *La construcción socio-educativa del becario. La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*. Buenos Aires, IIPE-Unesco.
- (2018). América Latina en pie: luchas sindicales, estudiantiles y de movimientos sociales por el derecho a la educación. El caso de Argentina. Ponencia presentada en el 1° Foro Mundial del Pensamiento Crítico/8° Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2016a). Transformaciones en el sistema de protección social y escolarización: balances y perspectivas en vistas a la democratización de la educación. En Ruiz del Ferrier, C. y Tirenni, J. (comps.). *El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina. El rol del Estado frente a la cuestión social*. Documento de Trabajo N° 3: 97-107. Buenos Aires, FLACSO.
- (2016b). Jóvenes y universidad. El Progresar y la democratización del nivel superior. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, N° 39: 67-82.
- lazzetta, O. (2013). Democracia, calidad de la democracia y democratización. *Revista Debates*, vol. 7, N° 1: 139-150.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre La desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. Buenos Aires, IIPE-Unesco.
- Minujim, A. y Grondona, A. (2013). Pobreza, necesidades y derechos. Definiciones en disputa. *Voces en el fénix*, N° 22: 1-5.
- Moreira, C.; Raus, D. y Gómez Leyton, J. C. (coords.). (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo, FLACSO/UNLa/UARCIS/TRILCE.
- O'Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 42: 5-30.
- Opperti, R. (2008). Inclusión Educativa: El Camino del Futuro. Un desafío para compartir. 48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE 2008), OEI-Unesco.
- Ouviña, H. (2015). Educación en movimiento y praxis prefigurativa. Una lectura gramsciana de los proyectos pedagógico-políticos impulsados por los movimien-

- tos populares latinoamericanos. En Suárez, D.; Hillert, F.; Ouviaña, H. y Rigal, L. *Pedagogías críticas en América Latina. Experiencias educativas de educación popular*, pp. 99-148. Buenos Aires, Noveduc.
- Ouviaña, H. y Thwaites Rey, M. (2018). El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura. En Ouviaña, H. y Thwaites Rey, M. (comps.). *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires, El Colectivo.
- OXFAM (2016). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y El Caribe*. Informe de OXFAM.
- Paura, V.; Chorny, V.; García, B.; González Durán, J.; Pincione, S. y Sierra, M. (2017). Las políticas sociales en la Ciudad de Buenos Aires: agenda de gobierno y legislación. Temporalidades diversas, tendencias e hitos, 1996-2015. *Ponencia presentada a las XXI Jornadas de Sociología. Recorridos de una (in)disciplina. La Sociología a sesenta años de la Fundación de la Carrera*. Buenos Aires, UBA.
- Pautassi, L. y Gamallo, G. (dirs.). (2012). *¿Más derechos, menos marginaciones?: Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires, Biblos.
- Pitman, L. (2019). Capacitación docente, trauma y agenda. *Revista Voces en el Fénix*, N° 75: 109-114.
- Rancière, J. (2014). *El método de la igualdad. Conversaciones con Laurent Jeanpierre y Dork Zabunyan*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Rinesi, E. (2016). La educación como derecho, notas sobre inclusión y calidad. En Brener, G. y Galli, G. (comps.). *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado*, pp. 19-30. Buenos Aires, La Crujía/Stella/Fundación La Salle Argentina.
- Saforcada, F. (2012). Las leyes de educación después de los años '90: de la hegemonía neoliberal al postconsenso de Washington. Persistencias, sincretismos y transformaciones. En Feldfeber, M. y Gluz, N. (coords.). *Las políticas educativas después de los '90. Regulaciones, actores y procesos*, pp. 17-42. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, UBA/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.
- Saraví, G. (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México, FLACSO.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires, CTA-CLACSO.

- Tokatlian, G. (2014). El neogolpismo. *Le monde diplomatique*, N° 178.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina? *OSAL/CLACSO*, año XI, N° 27: 19-43.
- Vargas, F. J.; Lalueza Sazatornil, J. L. y Fardella Cisternas, C. (2017). Aprendizajes, inclusión y justicia social en entornos educativos multiculturales. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, N° 19 (3): 10-23.
- Verger, A., Moschetti, M. y Fontdevila, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina. Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Barcelona, IEAL.
- Vior, S. y Fernández, M. A. (2005). Democratizar la educación. A mitad de camino. *Encrucijadas* N° 2, 67-75.
- Wierzba, G. M.; Marchini, J.; Kupelian, R. y Urturi, M. A. (2013). *La unidad y la integración económica de América Latina: su historia, el presente y un enfoque sobre una oportunidad inédita. Documento de Trabajo N° 50*. Buenos Aires, CEFIDAR.

## Fuentes documentales

- CRES (2008). Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe.
- Decreto N° 1602/09 Asignación Universal por Hijo (AUH).
- Decreto N° 84/14. Programa de respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR).
- Decreto N° 459/10. Programa Conectar Igualdad..Com. Ar.
- DNPS (2012). *Mesas socio-educativas para la inclusión y la igualdad*. Buenos Aires, Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, Ministerio de Educación de la Nación.
- Ley Federal de Educación N° 24.195, 1993.
- Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075, 2005.
- Ley de Educación Nacional N° 26.206, 2006.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (2006). Ley de educación nacional, hacia una educación de calidad para una sociedad más justa: documento para el debate.

Resolución del Consejo Federal de Educación N° 31/93. Plan Social Educativo.

Resolución del Consejo Federal de Educación N° 79/09. Plan Nacional de Educación Obligatoria”.

# Los sentidos de la inclusión en la perspectiva de los organismos internacionales

*Lucrecia Rodrigo*

## Introducción

En la actualidad, los organismos internacionales (OI) se han convertido en actores influyentes en las definiciones de propuestas y acciones en materia de educación a nivel nacional (Bonal *et al.*, 2007; Jakoby y Martens, 2007; Mundy, 2007). A través de la producción y circulación de ideas, investigaciones y programas, participan en la creación y difusión de cierto imaginario social sobre la mejora educativa y sobre los instrumentos necesarios para alcanzarla, colaborando en la intensificación de los procesos de convergencia política a nivel mundial (Bonal *et al.*, 2007; Caruso y Tenorth, 2011).<sup>1</sup> En esta línea, se los considera protagonistas del proceso de negociación y definición del conjunto de temas que integran la agenda educativa global que opera, en buena medida, como

---

1 La capacidad de influencia de los OI en las políticas nacionales no solo varía entre los países de mayor o menor desarrollo económico, sino también en relación a la configuración histórica y de poder de cada organización. De hecho, tanto los mecanismos de influencia como la magnitud de los efectos no solo son desiguales entre los organismos, sino también entre los países destinatarios de sus recomendaciones, asistencia técnica, financiamiento, etc. (Dale, 2007).

marco orientador de las reformas gubernamentales (Dale, 2002, 2007; Ball, 2014).

Si bien la mirada y las propuestas de los OI sobre la educación no son homogéneas ni monolíticas, existe consenso en considerarlas una de las áreas prioritarias de intervención para alcanzar el desarrollo económico, político y social de los países.<sup>2</sup> De allí que lograr la universalización de los niveles educativos primario y secundario, la reducción del analfabetismo y la búsqueda de calidad sean metas compartidas por el mundo de los OI, en estrecha asociación con el discurso político de revalorización del capital humano que también alientan y legitiman la mayoría de organizaciones (Bonal *et al.*, 2007). Bajo estas conceptualizaciones, a partir de los años 1990, ampliar la escolarización y mejorar la enseñanza se convirtieron en propósitos de casi todas las agendas de los OI. Desde entonces, la discusión sobre la reforma educativa se tradujo en más años de educación, en la mejora de los recorridos escolares y en la búsqueda de calidad. Algo más tarde, durante los años 2000, parte de estos objetivos se articularon en definiciones más amplias como es el caso de la educación inclusiva, que en el discurso de algunos organismos tomó impulso y centralidad.<sup>3</sup> La búsqueda de inclusión se tornó uno de los ejes principales de las propuestas y acciones internacionales en materia de educación, y quedó ligada al acceso, a la permanencia, a la participación y al éxito de las trayectorias educativas de todos los niños y jóvenes. Al respecto, ha sido la Unesco una de las agencias que mayor lugar le ha concedido a dicha noción; de hecho, la materialización

---

2 Al respecto, Mundy (2007) analiza las transformaciones históricas del multilateralismo educativo desde 1945 hasta los años recientes, poniendo foco en la influencia de los OI en la definición de agendas internacionales de actuación como en la consolidación de la forma y del significado del orden mundial general.

3 En los documentos oficiales de los OI relevados se utiliza indistintamente "inclusión educativa" o "educación inclusiva".



del derecho a la educación se vinculó en sus orientaciones tanto con la incorporación y participación de los sectores tradicionalmente excluidos, como con la creación de condiciones generales que garanticen recorridos escolares de calidad en términos de aprendizaje. A nivel regional, el discurso de la inclusión fue retomado por la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), que en las últimas décadas ha promovido en la región iniciativas destinadas a la extensión de la educación como derecho en sintonía con los principios y programas de desarrollo de la Unesco.

El propósito de este capítulo es identificar y comprender los sentidos y alcances del término educación inclusiva en los dos OI mencionados. En la Unesco, por ser la tradicional organización de las Naciones Unidas dedicada a los asuntos educativos que más ha promovido a nivel mundial programas orientados hacia la inclusión en estos términos. En la OEI por constituirse, desde 1990, en un ámbito de cooperación entre los países iberoamericanos. A través de la coordinación de dos eventos regionales, las Cumbres Iberoamericanas y las Conferencias de Educación, se ha convertido en un espacio de discusión y formulación de propuestas y políticas para la región. La base empírica del capítulo es el estudio de documentos oficiales y relevantes de ambos organismos elaborados y publicados desde los años 1990, pero sobre todo desde principios del siglo XXI.

La presentación se organiza en tres secciones. En primer lugar, se caracterizan las orientaciones y propuestas sobre la inclusión educativa desde la perspectiva de la Unesco; al respecto, se da cuenta del recorrido histórico de dicha noción y de sus vínculos progresivos con la idea de calidad. En segundo término, se recuperan las iniciativas impulsadas por la OEI que guardan estrecha relación con las disposiciones de la Unesco. Finalmente, se reflexiona sobre el alcance de

las propuestas de inclusión educativa de los OI, y se plantean algunas consideraciones relativas al complejo proceso por el cual iniciativas de esta índole participan, o al menos lo intentan, en la discusión y estructuración de las agendas gubernamentales.

## **La educación inclusiva en la Unesco: de la perspectiva de la integración hacia una estrategia para el cambio y la inclusión social**

A nivel mundial, la Unesco es la organización que más ha promovido procesos de inclusión educativa como condición para el ejercicio del derecho a la educación dentro de sus programas.<sup>4</sup> Fue a partir de 1990, en el marco de la iniciativa mundial de Educación para Todos (EPT), cuando dicha organización adquiere un papel central en la promoción del derecho a la educación.<sup>5</sup> Coordinada por la Unesco, la agenda de la EPT supuso el compromiso de los países participantes de extender los años de escolarización de su población y de mejorar la calidad de la enseñanza impartida en sus escuelas.<sup>6</sup>

---

4 La Organización Educativa, Científica y Cultural de las Naciones Unidas (Unesco, por sus siglas en inglés) surgió entre los años 1942 y 1946 como una agencia especializada de las Naciones Unidas gobernada autónomamente por una Asamblea General de delegados de los países miembros y una junta ejecutiva de representantes designados pero políticamente independiente (con los años fue dando lugar a designaciones más políticas por parte de los países). Opera así, de manera relativamente autónoma, aunque debe rendir cuentas al Consejo Económico y Social de la ONU y operar de acuerdo bajo los principios de las resoluciones tomadas por el Consejo Principal (Mundy, 2007). Para un análisis del rol de la Unesco en el orden mundial definido por los OI, ver Mundy (2007) y Jones (1998, 2007).

5 Para mayor información sobre dicha iniciativa ver el sitio web de la Unesco: <https://web.archive.org/web/20100913004813/http://www.unesco.org:80/es/efa/the-efa-movement/world-conference-on-efa-jomtien-1990/>

6 No solo la Unesco patrocinó y coordinó dicho evento, entre otros OI el Banco Mundial ocupó también un espacio relevante.

Desde entonces, la EPT se instituyó como una de las principales referencias internacionales dirigidas a la ampliación de las oportunidades de formación en el marco del concepto de aprendizaje a lo largo de toda la vida y de la educación como derecho (Torres, 2018). Con el tiempo, y en función de los avances conseguidos, los objetivos y plazos originales de la EPT se fueron modificando; de hecho, fue en el 2000 cuando se celebró una nueva reunión que condujo al acuerdo por extender por quince años los propósitos de la EPT.<sup>7</sup> El plazo ampliado de la EPT (2015) coincidió con el tiempo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), adoptados en 2000 en el marco de las Naciones Unidas. A partir de entonces, las nuevas metas dirigidas a la educación de los ODM quedaron asociadas a la EPT y pasaron a definir el rumbo de la agenda de actuación de organizaciones como la Unesco, que subsumieron los propósitos más amplios de la EPT a la necesidad general de expandir y mejorar la calidad de la escolarización de los países (Torres, 2018). En 2016, los ODM fueron reemplazados por una nueva iniciativa acordada también en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas y denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.<sup>8</sup>

Es en el ámbito de estas iniciativas que se comprende la agenda de desarrollo de la Unesco (Mundy, 2007); en efecto, los objetivos de la EPT y sus consecuentes redefiniciones fueron orientando el rumbo de las definiciones y acciones

---

7 Para información sobre dicho evento ver el documento “Marco de Acción de Dakar: Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes (con los seis marcos de acción regionales)”, Foro Mundial sobre Educación, Dakar, 2000.

8 La nueva agenda plantea un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) que fueron consensuados a finales de 2015. Los ODS retoman cuestiones clave de la agenda de los ODM, pero ponen énfasis en nuevas problemáticas como las ambientales, al tiempo que amplían la asistencia específica para los países más pobres y vulnerables. Garantizar la educación de calidad, inclusiva y equitativa, así como promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos, aparece como uno de los objetivos de esta iniciativa.

vinculadas a la inclusión educativa que, años más tarde, adquirirán centralidad en las propuestas de la organización. En particular, los sentidos y alcances sobre dicha noción quedaron expresadas en la Conferencia Internacional de Educación (CIE) de 2008,<sup>9</sup> cuyo propósito fue la promoción de “sistemas educativos de calidad, más inclusivos y más sensibles a la enorme diversidad de las necesidades de aprendizaje que surgen a lo largo de toda la vida” (Matsuura, 2008: 3). Precisamente, fue en dicha reunión cuando la educación inclusiva quedó definida como aquel proceso orientado a responder a la diversidad de los estudiantes, favoreciendo su participación y reduciendo la exclusión en y desde la educación. Se la concibió así, como un principio destinado a reforzar la educación para el desarrollo sostenible, el aprendizaje a lo largo de toda la vida y el acceso a las oportunidades de aprendizaje en condiciones de igualdad (Unesco, 2008). Bajo estas interpretaciones, se consideró prioritario atender a los siguientes aspectos: 1) las posibilidades reales de aprendizaje de todos los estudiantes; 2) las deficientes respuestas del currículum al fracaso escolar y la necesidad de su reforma; 3) la participación de los alumnos en el proceso educativo y 4) la disponibilidad de un único currículum para todos (ibídem).<sup>10</sup>

Así, junto al propósito de profundizar en el acceso a la educación, se subrayó la necesidad de lograrlo en entornos de enseñanza propicios en términos de oportunidades de

---

9 Las CIE son organizadas desde 1934 por la Oficina Internacional de Educación de la Unesco. Se distinguen por reunir a ministros de educación, especialistas y otros actores para dialogar sobre distintos aspectos de la educación. Entre los días 25 y 28 de noviembre del año 2008 se llevó a cabo en la ciudad de Ginebra la 48 reunión que tuvo como tema central de discusión la “Educación Inclusiva: El Camino hacia el futuro”. Para mayor información sobre la conferencia puede consultarse el siguiente sitio: <http://www.ibe.unesco.org/es/cie/48a-reunion-2088.html>.

10 Esta manera “amplia” de comprender la inclusión encontró parte de sus fundamentos teóricos en los aportes de Ainscow (2002 y 2008), particularmente en su propuesta del *Índice de inclusión*.

aprendizajes. Progresivamente, estas orientaciones se fueron incorporando al diseño de propuestas y políticas, ya sea asociadas a la generación de currículas pertinentes; al desarrollo de estrategias pedagógicas diversas; a la formación de profesores en el trabajo con la diversidad; a la atención de demandas de diálogo entre las familias y la comunidad; entre otras (Ainscow y Miles, 2008; Unesco, 2008; Opertti, 2013). La educación inclusiva se consideró un mecanismo de cambio para alcanzar la inclusión social e implicó, desde esta perspectiva, procesos de universalización de la enseñanza, de mejora de las trayectorias escolares, de participación en los procesos micro y macroeducativos y de búsqueda del “éxito” en términos de aprendizaje.

Este enfoque sobre la educación inclusiva, que encuentra parte de su sentido en las metas de los foros globales, fue también resultado de un recorrido histórico en el cual la Unesco se propuso superar la tradicional perspectiva de la educación especial que estuvo en sus orígenes. Dar cuenta de este camino requiere atender a dos cuestiones: 1) la superación del enfoque de la integración y 2) la vinculación con el aprendizaje y su calidad. En efecto, durante los años 1980, la educación inclusiva y su práctica se limitaban a los estudiantes con necesidades educativas especiales.<sup>11</sup> De allí que el término refería al diseño de estrategias orientadas a la incorporación al sistema de esta población. Dichas respuestas debían ser de carácter paliativo y correctivo; por ejemplo, crear escuelas para estos niños y jóvenes, desarrollar currículas diferenciadas, aumentar el número de docentes para la educación especial, entre otras. Una década más tarde, la inclusión educativa comenzó a asociarse a la idea de integración que empieza a perfilarse como alternativa a las currículas orien-

---

11 Por ejemplo, alumnos con discapacidades físicas o mentales, pero también estudiantes que proceden de familias de refugiados.

tadas a las necesidades educativas especiales. En particular, la integración refería a la incorporación de los estudiantes con necesidades educativas especiales en las escuelas comunes. La aplicación de estrategias integradoras supuso el aumento de aulas especiales, la mayor incorporación de material didáctico y la presencia de maestros y profesores con formación especial en el marco de las instituciones educativas generales. Esta manera de comprender la inclusión se hizo explícita en 1994, en el marco de la Conferencia Mundial Sobre Necesidades Educativas Especiales.<sup>12</sup> Si bien este evento se considera un punto de inflexión en el campo educativo, en tanto expresa modificaciones en la mirada respecto a cómo incluir a una población en particular, la definición de inclusión continúa asociada a la idea de integración de un grupo, en este caso el de los niños y jóvenes con necesidades educativas especiales.

Años más tarde, la Unesco sostuvo que la inclusión en términos de integración se había convertido en un dispositivo retórico más que en una realidad, pues no se trató tanto de un cambio pedagógico relativo a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes, sino que se acotó a modificaciones de tipo espacial en las instituciones y en las aulas (Aguerrondo, 2008; Opertti y Belalcázar, 2008; Opertti, 2013). En el encuadre de estas críticas, será a partir de 2008 cuando cambien el alcance, los objetivos y los contenidos de la educación inclusiva en relación con la integración. A partir de entonces, y como parte de la agenda internacional de la ETP y de los ODM, la educación inclusiva empieza a definirse como un principio orientador para alcanzar la integración efectiva de todos los estudiantes en la escuela, tanto en términos de acceso como de aprendizaje. Comenzó a entenderse así, como

---

12 La conferencia, efectuada en junio, dio lugar al documento "Declaración de Salamanca y el Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales" (Unesco, 1994).

un lugar y no como un servicio que se presta (Peters, 2004) y, progresivamente, se fue reformulando el alcance de dicha noción. Al respecto, cabe subrayar dos modificaciones. La primera, vinculada a la superación del debate de opciones excluyentes y enfrentadas entre la educación especial y la integración. En esta línea, se reconocieron los límites de los modelos de integración para los alumnos definidos en términos de necesidades especiales. La segunda, asociada a la idea de pensar a las instituciones educativas como espacios para incluir a todos (minorías étnicas, de género, culturales, socioeconómicas, etc.), tanto en términos de acceso y de participación, como de calidad de la enseñanza y de los aprendizajes. Así, mientras la finalidad de la inclusión asociada a la integración suponía asegurar el derecho a la educación en escuelas comunes a los sujetos con necesidades educativas particulares, la inclusión bajo los nuevos términos comenzó a referir a la idea general y más amplia de educación de calidad para todos. Con ello, la Unesco no solo buscó ampliar los términos de acceso pasando de un grupo a todos los estudiantes, sino que también puso énfasis en la pertinencia y relevancia de los aprendizajes enseñados en las escuelas.<sup>13</sup> En palabras de la organización, la educación inclusiva queda definida de la siguiente manera:

(...) un proceso de abordaje y respuesta a la diversidad de necesidades de todos los estudiantes a través del aumento de la participación en el aprendizaje, las cul-

---

13 Por otra parte, el foco de atención es también de naturaleza distinta entre la integración y la inclusión. En la integración, los estudiantes que se incorporan a las escuelas comunes se tienen que "asimilar" a la escolarización disponible (al currículum, a los métodos, a los valores y a las normas), independientemente de su lengua materna, su cultura o situaciones de vida. En tal sentido, desde esta perspectiva los sistemas educativos se mantienen inalterables y las acciones se centran en la atención individualizada a los "alumnos integrados" (programas individuales, estrategias y materiales diferenciados, procesos especializados, etc.) (Blanco, 2009).

turas y las comunidades, y la reducción de la exclusión dentro y desde la educación. Implica cambios y modificaciones en el contenido y los enfoques, las estructuras y las estrategias bajo una visión común que abarca a todos los niños y niñas del rango de edad apropiado y la convicción de que es la responsabilidad del sistema regular educar a todos los niños y niñas (Unesco, 2009 en Opertti, 2013: 31).

Como quedó señalado, esta nueva mirada sobre la educación inclusiva implicó avanzar en el diseño y desarrollo de medidas tendientes a la universalización y mejora de los sistemas educativos. En esta línea predominaron las recomendaciones y propuestas de diversificación de la oferta escolar, de los espacios de aprendizaje, del currículum, de las propuestas de evaluación, entre otras, bajo el propósito general de dar lugar a las necesidades de todos. Desde esta perspectiva, la inclusión pasó a inscribirse dentro de la lógica de la diversidad, mientras respecto a la integración lo hacía bajo el enfoque de la homogeneidad (Blanco, 2009). La nueva definición se tradujo así, en recomendaciones de política educativa de corte transversal, destinadas a intervenir en los distintos niveles del sistema (Ainscown y Miles, 2008). Dichas formulaciones deberían dar lugar, entonces, al desarrollo de programas que atendieran la presencia y permanencia en la escuela; la participación en relación a la calidad de la experiencia de aprendizaje; y los logros en cuanto a los procesos de aprendizaje y sus resultados. Implican también, responder a la diversidad de los niños y jóvenes a través de una educación personalizada que contemple los diversos perfiles sociales y culturales (ibídem).

En suma, para la Unesco la educación inclusiva se volvió uno de los componentes del derecho a la educación, entendiendo por este el derecho a una educación de igual calidad



para todos que promueva el desarrollo y aprendizaje de cada sujeto, y el derecho a educarse en las escuelas de la comunidad en igualdad de oportunidades o condiciones (Opertti y Belalcázar, 2008; Schaeffer, 2008; Blanco, 2014).<sup>14</sup> Como se verá a continuación, este enfoque fue asumido y difundido por organizaciones como la OEI en el ámbito iberoamericano, que también se alejó de la versión restringida de la educación inclusiva limitada a la incorporación de alumnos con necesidades educativas especiales.

## **La inclusión educativa en el discurso de la OEI y el intercambio educativo entre los países iberoamericanos**

Junto a la Unesco, la OEI destaca por su presencia en el ámbito de la cooperación iberoamericana y en el campo de la educación en particular. Se distingue por ser un OI de carácter gubernamental cuyo objetivo es la cooperación entre los países en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura.<sup>15</sup> El fortalecimiento del conocimiento, la integración y la solidaridad entre los estados a través de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura quedó proclamada como su meta central, en sintonía con los estatutos que definen las acciones de organizaciones de mayor alcance como la Unesco.

---

14 La igualdad de oportunidades es una idea recurrente en el discurso educativo de los OI; un concepto que impera en el discurso educativo hegemónico como un principio que, al promover el mérito como condición para ascender socialmente, transforma a la sociedad en competitiva y poco solidaria. Para una visión crítica sobre dicha noción, ver Dubet (2011).

15 Los Estados de América que suscribieron los estatutos de la OEI, junto con España y Portugal, fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Su sede central funciona en Madrid y cuenta con Oficinas Regionales en Argentina, Colombia, Perú, Chile, México y Venezuela.

En esta línea, la educación y el desarrollo son dos de los principales ejes sobre los cuales se articulan sus mecanismos de cooperación. En tanto la educación se concibe como un medio privilegiado para lograr la integración, las propuestas multilaterales en este sector se consideran fundamentales. Al respecto, dos son los eventos principales que organiza la OEI: las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, y las Conferencias de los Ministros de Educación de Iberoamérica. Ambas instancias se presentan como espacios colectivos para delinear estrategias de desarrollo en la esfera educativa; de hecho, la OEI los concibe como ámbitos de definición de propuestas y programas a nivel internacional. A lo largo del tiempo, estas reuniones que convocan tanto a jefes de Estado como a Ministros de Educación, han dado lugar a declaraciones cuyos objetivos aspiran a incidir en la definición de las políticas gubernamentales operando, o al menos pretendiéndolo, como marco político para los países miembros de la organización. La OEI se presenta así como un organismo dedicado a la recomendación de políticas educativas “idóneas”; a la generación de estrategias de cooperación bilateral y multilateral entre los países; al desarrollo de programas de asistencia para la evaluación y el seguimiento de las políticas; a la formación, capacitación y actualización de funcionarios y especialistas en educación; a la búsqueda de alternativas de financiamiento y apoyo técnico; a la generación de bancos de información sobre diversas temáticas educativas, entre las acciones más relevantes. Se define, en este sentido, como una agencia colaboradora con los países para que sus sistemas educativos logren un triple cometido: 1) humanista, en cuanto a la necesidad de desarrollar la formación ética, integral y armónica de las nuevas generaciones; 2) democratizador, respecto a la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades educativas y la equidad social; y 3) productivo, en relación a la necesidad

de preparar para el trabajo favoreciendo los procesos de inserción laboral.

En tanto derecho, la OEI considera a la educación uno de los motores del desarrollo económico y social; un proceso permanente que debe extenderse a lo largo de toda la vida para servir de base a las transformaciones socioeconómicas. Adquiere también un papel fundamental en relación a la gobernabilidad; de allí que se destaque su dimensión socializadora y transmisora de valores. En esta línea, y comprendiendo a la educación como un factor de cambio y desarrollo, es a través de la asistencia técnica que busca promocionar entre los países reformas educativas en tres áreas: expansión y democratización de la educación básica y media; pertinencia de la formación secundaria y de los aprendizajes en general; y diversificación de la educación superior. Estos propósitos guardan estrecha relación con aquellos impulsados por agencias como la Unesco; de hecho, las prioridades educativas de la OEI no solo están alineadas a los postulados de dicha organización, sino que también se acoplan a los compromisos asumidos en foros mundiales como han sido la EPT y los ODM. Así, al analizar las declaraciones de las Conferencias y de las Cumbres de las últimas dos décadas, se desprende la adopción de definiciones internacionales como la inclusión educativa.

Aunque en la historia de la organización las temáticas vinculadas al acceso han formado parte de su discurso y propuestas desde sus orígenes, sumándose más tarde la calidad como problemática vinculada a la pertinencia de los aprendizajes, fue a fines de los años 2000 cuando el enfoque de la inclusión adquiere centralidad en el pensamiento de la OEI. Precisamente, será en el marco de la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de España por parte de los países latinoamericanos y del Caribe, cuando la OEI diseña el programa “Metas Educativas 2021” que fue

aprobado en la XVIII Cumbre Iberoamericana de 2008. Cabe señalar que este plan estuvo orientado a que los países miembros cumplieran durante el período 2011-2021 con los objetivos de la EPT, que habían sido propuestos para 2015. Bajo el propósito de discutir las metas, la OEI celebró un Congreso Iberoamericano de Educación bajo el título “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios” en la ciudad de Buenos Aires durante 2010, que operó como la antesala de lo que sería la XX Cumbre Iberoamericana “Educación e Inclusión social” del mismo año, donde finalmente quedó aprobado el plan. Fue en la declaración de dicha reunión donde la inclusión educativa se definió como una estrategia de desarrollo para alcanzar la democratización de los sistemas de enseñanza y la inclusión social. En efecto, se presentó como un proceso para enfrentar “los retos educativos pendientes”, sobre todo aquellos vinculados a la alfabetización y a la educación básica de jóvenes y de adultos; al acceso a la educación en general; a la calidad de la enseñanza; y a los requerimientos del nuevo siglo referidos al desarrollo científico y tecnológico. A su vez, junto a este enfoque, se ratificó a la educación como un bien público y un derecho social. Parte de estas definiciones habían sido afirmadas en la XX Conferencia de Educación del mismo año, donde se proclamó a la educación como un instrumento para el desarrollo, la lucha contra la pobreza y la cohesión social. Se expresó también el compromiso en favor de la inclusión educativa y, en esta línea, se sostuvo que las políticas en materia de educación requerirían del apoyo del conjunto de la sociedad, no solo del Estado, para hacer efectiva su universalización en condiciones de calidad.

Bajo estas interpretaciones, se definió el programa “Metas Educativas 2021” como la estrategia de política educativa de alcance regional destinada a lograr sistemas educativos inclu-

sivos (Marchesi, Blanco y Hernández, 2014). Con cambios en el tiempo, estuvo destinado a modificaciones que se tradujeron en las siguientes metas: a) reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora; b) incrementar las oportunidades y la atención educativa a la diversidad de necesidades del alumnado; c) aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo; d) universalizar la educación primaria y la educación secundaria básica y ampliar el acceso a la educación secundaria superior; e) mejorar la calidad de la educación y el currículum escolar; f) favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico profesional; g) ofrecer a todos oportunidades de educación a lo largo de toda la vida; h) fortalecer la profesión docente; i) ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica; j) invertir más e invertir mejor y k) evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del Programa Metas Educativas 2021.<sup>16</sup>

Para que los países alcancen estos objetivos, la OEI se propuso como el ámbito de promoción y coordinación de los denominados “Programas de Acción Compartidos”, entre los cuales destacaron los siguientes: a) Programa de apoyo a la gobernabilidad de las instituciones educativas, a la consecución de pactos educativos y al desarrollo de programas sociales y educativos integrales; b) Programa de atención educativa a la diversidad del alumnado y a los colectivos con mayor riesgo de exclusión; c) Programa de atención integral a la primera infancia; d) Programa para la mejora de la calidad de la educación; e) Programa de educación técnico profesional; f) Programa de educación en valores y para la ciudadanía; g) Programa de alfabetización y educación a lo largo de la vida; h) Programa para el desarrollo profesional

---

16 Para un análisis crítico de este programa ver *Neoliberalismo y educación. Análisis crítico de las Metas 2021* (Cardona et al., 2016).

de los docentes; i) Programa de educación artística, cultural y ciudadanía y j) Programa para la dinamización del espacio iberoamericano del conocimiento. Se le asignó también a la organización el rol de coordinador y evaluador, así como de gestor para conseguir y administrar fondos adicionales. En efecto, se crearon en el seno de la organización mecanismos de financiamiento, como fue el caso del Fondo Solidario de Cooperación Educativa, de carácter voluntario; e instancias de seguimiento del programa como fue el Instituto de Evaluación y Seguimiento de las Metas Educativas 2021.

En esta línea, la OEI alentó a los países a implementar estrategias educativas orientadas a incrementar la participación del sector privado, a flexibilizar los sistemas educativos en base a demandas del mundo del trabajo, a aumentar y diversificar la inversión en la educación, entre las más significativas. Se puso énfasis también, en la generación de estrategias pedagógicas y asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos con el fin de lograr la inclusión de todos. Se alentaron, en este sentido, el diseño e implementación de políticas focalizadas para el sector.

En suma, la educación inclusiva quedó definida como un mecanismo orientado a garantizar el derecho a una educación de calidad para todos, pero poniendo mayor atención en los niños y jóvenes en situación de exclusión.<sup>17</sup> Desde esta

---

17 Si bien la Unesco y la OEI comparten definiciones y propuestas sobre la inclusión educativa, no todos los OI le han concedido la misma centralidad ni han adoptado un significado unívoco sobre dicha noción. Al respecto, se observan posiciones más restrictivas en agencias como el Banco Mundial y la OCDE. Por ejemplo, aunque para el Banco Mundial la educación sea una de las principales estrategias para alcanzar el nivel de capital humano que necesitan los países, la referencia a esta noción solo aparece en algunas de sus publicaciones, sin formularse una conceptualización oficial sobre la misma (Rambla *et al.*, 2008). Las escasas alusiones a este concepto proponen reformas pedagógicas y organizativas en aquellas escuelas cuyos estudiantes presentan necesidades educativas especiales, o bien solo disponen de un ingreso familiar inferior al umbral de pobreza. Algo similar ocurre en el discurso de la OCDE, donde las propuestas de inclusión quedan

perspectiva, se consideró necesario desarrollar propuestas de “escuelas inclusivas” que alberguen a todos los alumnos y favorezcan su participación y aprendizaje bajo el propósito de alcanzar la inclusión social. Vale recordar que, tanto para la Unesco como para la OEI, el diseño de estas acciones aspira a responder, y en este sentido a ofrecer solución, a las complejas problemáticas de la desigualdad y fragmentación social que distinguen a los países de la región y que se han intensificado en las últimas décadas. Una vez más, prevalece entre los OI cierta mirada optimista acerca del lugar de la educación como factor de cambio social, y poco crítica sobre las condiciones estructurales propias del sistema de dominación que inciden en las posibilidades del cambio.

## Reflexiones finales

En las últimas décadas, la extensión del derecho a la educación en términos de inclusión se ha convertido en uno de los objetivos de las agendas de actuación de los organismos internacionales como la Unesco y la OEI. En efecto, en las definiciones, propuestas, líneas de acción e iniciativas analizadas, la inclusión educativa ocupa un lugar destacado en los discursos de ambas organizaciones como mecanismo privilegiado para alcanzar la universalización de la educación en términos de acceso y aprendizaje y, por consiguiente, los procesos de inclusión social. De manera progresiva, esta mirada sobre la inclusión se ha ido alejando de versiones restrictivas que la vinculaban a la integración y asimilación de los sujetos con necesidades educativas especiales, para acer-

---

vinculadas a cambios institucionales y pedagógicos destinados a incorporar a poblaciones con necesidades educativas especiales o en situaciones de vulnerabilidad económica. En ambos casos prevalece la versión restringida de la educación inclusiva (Rambla *et al.* 2008).

carse a perspectivas más “democratizadoras” y universales. Asimismo, dicha noción ha articulado en sus sentidos la idea de calidad, entendida como la adquisición de aprendizajes pertinentes y relevantes acorde a las actuales necesidades del mundo productivo y científico.

Aun cuando estas orientaciones revisten cierto carácter de novedad, cabe reflexionar acerca del lugar que los OI le asignan a la inclusión educativa como mecanismo de cohesión social en los países de menor desarrollo económico. Al respecto, la primera cuestión a interrogar remite al “optimismo” generalizado que prevalece sobre el rol de la educación y del conocimiento como factores de cambio económico y social. La literatura sociológica ha cuestionado ya desde hace tiempo las miradas economicistas sobre la educación que, sin embargo, han tomado auge en las últimas décadas de la mano de los OI. En esta línea, en los documentos internacionales consultados no se hallan referencias a las formas en que las propuestas educativas sobre inclusión podrían articularse con otras dimensiones de la desigualdad (trabajo, vivienda, sistema impositivo, salud, etc.), así como con diversas políticas destinadas a otros grupos etarios (no solo a quienes se encuentran en edad de escolarización). Este pareciera ser un rasgo del discurso hegemónico de algunos OI, que promueven el despliegue de medidas orientadas a la educación inclusiva como respuesta monolítica y unilateral, capaz de solucionar la complejidad propia de los múltiples problemas que componen la desigualdad y exclusión social.

El segundo aspecto a señalar refiere a la definición de calidad de la educación que predomina entre los OI, la cual se reduciría a la adquisición de aprendizajes en sintonía con las necesidades de un mercado laboral cada vez más flexible y competitivo. Esta perspectiva, que sitúa la responsabilidad en los propios sujetos que aprenden, se ve legitimada por la



ideología de la igualdad de oportunidades, que promueve la competencia a través del mérito y conduce al debilitamiento de la mirada de la educación como derecho social. En esta línea, se destacan otras dos cuestiones presentes en el discurso de los OI. La primera, remite a las recomendaciones e iniciativas de “medir” la calidad a través de programas estandarizados de evaluación del rendimiento escolar, que trasladan y expresan los modos de gestión del sector privado vinculados al paradigma de la Nueva Gestión Pública. La segunda, se relaciona con las propuestas de diversificación del financiamiento que favorecen los procesos de privatización y mercantilización de la educación tan frecuentes en los escenarios latinoamericanos.

Finalmente, vale la pena subrayar la importancia que adquieren los circuitos de comunicación contruidos y legitimados por los OI, que inciden en la difusión de cierto horizonte educativo particular presentado como referencia universal a problemáticas locales. Más allá de los contextos políticos particulares de los países, la similitud de sus programas educativos y agendas gubernamentales guarda relación con el proceso por el cual estas organizaciones contribuyen en la institucionalización de ciertas ideologías, estructuras y prácticas que actúan como representantes de los valores globales del actual sistema de dominación y de la política mundial en educación.

## Bibliografía

- Aguerrondo, I. (2008). Políticas de educación inclusiva, En *Una breve mirada a los temas de educación inclusiva*. Ginebra, Unesco.
- Ainscow, M. y Miles, S. (2008). Por una educación para todos que sea inclusiva: ¿Hacia dónde vamos ahora? *Dossier Educación Inclusiva. Perspectivas*, vol. XXXVIII, N° 1: 17-44.

- Ball, S. (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política educativa. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 22, N° 41. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n41.2014>
- Blanco, R. (2008). Marco conceptual sobre educación inclusiva. En *Una breve mirada a los temas de educación inclusiva: aportes a las discusiones en los talleres*. Ginebra, Unesco.
- Caruso, M. y Tenorth, H. E. (comps.) (2011). *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógicas en un mundo global*. Buenos Aires, Granica.
- Dale, R. (2002). Globalización: ¿un nuevo mundo para la educación comparada? En Schriewer, J. (comp.). *Formación del discurso en la educación comparada*, pp. 69-90. Barcelona, Pomares.
- (2007). Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos. En Bonal, X.; Tarabini, A. y Verger, A. (eds.). *Globalización y educación. Textos fundamentales*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Jakobi, A. y Martens, K. (2007). La influencia de la OCDE en la política educativa nacional. En Bonal, X.; Tarabini, A. y Verger, A. *Globalización y educación. Textos fundamentales*, pp. 233-256. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Jones, P. (1998). *International policies for Third World Education: UNESCO, literacy and development*. Nueva York, Routledge.
- (2007). Education and the world order. *Comparative Education*, N° 43: 325-337.
- Marchesi, A.; Blanco, R. y Hernández, L. (coords.) (2014). *Avances y desafíos de la inclusión educativa en Iberoamérica*. Madrid, OEI.
- Matsuura, K. (2008). Prefacio. *Perspectivas*, vol. XXXVIII, N° 1, marzo.
- Mundy, K. (2007). El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial. En Bonal, X.; Tarabini, A. y Verger, A. (eds.). *Globalización y educación. Textos fundamentales*, pp. 117-162. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Opertti, R. (2013). *La educación inclusiva. Perspectiva internacional y retos de futuro*. Lima, Guzlop Editoras. Primera edición digital, [https://www.guzlop-editoras.com/web\\_des/edu01/pld0855.pdf](https://www.guzlop-editoras.com/web_des/edu01/pld0855.pdf)

- Opertti, R. y Belalcazar, C. (2008). Tendencias de la educación inclusiva a nivel regional e interregional: temas y desafíos, *Dossier Educación Inclusiva. Perspectivas*, vol. XXXVIII, N° 1: 149-179.
- Peters, S. (2003). Educación integrada: lograr una educación para todos, incluidos aquellos con discapacidad y necesidades educativas especiales. Documento preparado para el grupo de discapacidad del Banco Mundial. Washington, Banco Mundial.
- Rambla, X.; Ferrer, F.; Tarabini, A. y Verger, A. (2008). La educación inclusiva frente a las desigualdades sociales: un estado de la cuestión y algunas reflexiones geográficas, *Dossier Educación Inclusiva. Perspectivas*, vol. XXXVIII, N° 1: 81-96.
- Torres, R. M. (2000). *Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente*. Buenos Aires, IIPE, Unesco.
- (2018). *Mitos y metas de la Educación Para Todos (1990-2015)*. Disponible en: <http://educacion-para-todos.blogspot.com/2013/03/25-anos-de-educacion-para-todos-25.html>

## Fuentes documentales

- OEI (2010). *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Madrid, OEI.
- Naciones Unidas (2000). Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030).
- Unesco. (1990) Conferencia Mundial sobre Educación Para Todos, Jomtein, Tailandia.
- (1994). *Declaración de Salamanca y Marco de acción para las Necesidades educativas Especiales*. Aprobado por la Conferencia Mundial sobre necesidades Educativas Especiales. Acceso y calidad, Salamanca, 7 al 10 de junio, París, Unesco.
- (2000). Marco de Acción de Dakar: Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Foro Mundial sobre Educación. Dakar.
- (2008). *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*. Cuadragésima octava reunión, Centro Internacional de Conferencias, Ginebra, 25 al 28 de noviembre.
- (2005). *Guidelines for Inclusion. Ensuring Access to education for All* (Orientaciones para la inclusión, Asegurar el Acceso para Todos). París, Unesco.



# Políticas educativas e inclusión en América Latina: disputas de sentido

*Fernanda Saforcada, Carolina Ambao y Andrea Rozenberg*

## Introducción

América Latina ha sido, en las dos últimas décadas, una región de contextos cambiantes, de proyectos políticos diversos, de procesos sociales contradictorios. La coexistencia de gobiernos de signos marcadamente disímiles en sus orientaciones y en sus estrategias fue una de sus principales características.

Luego de la consolidación de la hegemonía neoliberal en las últimas décadas del siglo pasado, el ingreso en el siglo XXI significó también la entrada a un nuevo ciclo social, político y económico en esta parte del mundo, identificado como posneoliberalismo o Ciclo de Impugnación al Neoliberalismo (Sader, 2008; Thwaites Rey y Ouviaña, 2018). Se configuró así un nuevo escenario integrado por gobiernos que surgieron de las muy diversas movilizaciones populares que adquirieron fuerza a partir de fines de los años 90, y que desarrollaron discursos críticos y propuestas de distanciamiento con el neoliberalismo, consolidando una mayor presencia estatal (Thwaites Rey, 2010). Estos gobiernos “internalizaron, con

amplitud y profundidad diversa, las demandas populares que empujaron sus triunfos electorales, abriendo así un abanico de transformaciones económicas, políticas y sociales muy genéricamente definidas como ‘progresistas’ en comparación con las modalidades neoliberales que las precedieron” (Thwaites Rey y Ouviaña, 2018: 22).

Este escenario se integró también por otros gobiernos que sostuvieron las mismas orientaciones de los 90 en sus países. No obstante, la diversidad de proyectos políticos en danza y el desarrollo de alianzas entre unos y otros, así como de iniciativas de integración regional, permitieron configurar algunos tópicos comunes de política pública, aún cuando las acciones que luego se impulsaran fueran divergentes.

En materia educativa, la agenda regional cambió notoriamente, abarcando políticas que permitieron, en la mayor parte de los países, una expansión de la escolaridad, el incremento del financiamiento público, la extensión de la obligatoriedad escolar, el fortalecimiento de la educación intercultural, el desarrollo de la educación sexual, entre otras cuestiones. El reposicionamiento del Estado y del derecho a la educación en los planes de acción internacionales y en las leyes nacionales que se sancionaron en este período dan cuenta de la ruptura con el consenso noventista previo (Saforcada, 2012).

En esa nueva agenda, uno de los términos que adquirió protagonismo fue el de inclusión, de la mano tanto de los programas políticos regionales como de las iniciativas internacionales, en particular de la Unesco.

De hecho, en los años que han transcurrido en el siglo XXI, la inclusión se ha vuelto un término de marcada presencia en discursos y políticas en el campo de la educación, tanto a nivel regional como global, y en ámbitos nacionales o subnacionales. Si bien se trata de un concepto cuyo derrotero reconoce varias décadas de existencia, es desde fines de los

años 90 que se vuelve parte de la agenda oficial de gobiernos y agencias de cooperación.

En particular en el contexto latinoamericano de los últimos quince años, comienza a ampliarse la concepción de inclusión educativa abarcando diversas dimensiones —social, cultural, étnica, digital, territorial— así como tensionando y disputando sus contenidos políticos y sus alcances. De este modo, es posible referir a una ampliación del concepto en dos sentidos: en primer lugar, en relación con la multiplicidad de países en los que se ha instalado —al menos discursivamente— como orientador de propuestas e iniciativas públicas; y en segundo lugar, por las dimensiones que considera en función de los ámbitos y las poblaciones a los que estas políticas y discursos se dirigen.

Inclusión es un término polisémico que adquiere sentidos diversos y contradictorios en las políticas y normativas de los países de la región. En especial, en el contexto latinoamericano de simultaneidad de gobiernos posneoliberales y gobiernos neoliberales, la inclusión social y la inclusión educativa fueron materia de redefiniciones y disputas en el seno de los procesos políticos contradictorios o antagónicos que se desarrollaron.

En este trabajo, nos proponemos abordar las políticas de inclusión en varios países de América Latina con el fin de indagar los sentidos que asume este concepto, analizar en qué medida contribuyen a una ampliación de derechos y desarrollar un panorama regional con base en la normativa existente y en algunas de las principales iniciativas de política que plantean la inclusión como objetivo.

Decir que estudiamos las políticas de inclusión nos confronta con un primer problema: ¿cuáles serían las “políticas de inclusión”? Es decir, ¿cómo definimos nuestro objeto? En diversos trabajos la opción analítica es definir las en función de determinadas orientaciones o características que serían

las que permiten identificarlas como tales: políticas orientadas a ampliar la escolaridad, a democratizar la educación, a dar respuesta a la población en condiciones de vulnerabilidad o a la incorporación de un sector social identificado como excluido, entre otras. Esto supone una definición previa —propia o dada— sobre cómo se comprende la inclusión para luego analizar las políticas que responden a ella. Sin dudas, estas miradas realizan aportes sustantivos para comprender algunas iniciativas y reconstruir aspectos centrales de ellas.

Nuestra intención es hacer un abordaje inverso y complementario del anterior. Procuramos identificar aquellas políticas educativas que explícitamente formularon como propósito la inclusión, con el fin de analizar qué concepciones sostuvieron sobre lo social y sobre la inclusión. El trabajo de campo se llevó a cabo entre 2014 y 2017, y consistió en una indagación de leyes, planes, programas o proyectos impulsados por gobiernos latinoamericanos, sin pretensiones de exhaustividad debido a las dificultades que se presentaron en muchos casos para acceder a la información o para interpretarla correctamente a partir de ojos extranjeros.

En la Argentina, la inclusión fue un concepto central de la política educativa, fundamentalmente en el contexto de los gobiernos kirchneristas. En esos años, se consolidó como una categoría protagónica del campo de la política educativa y del debate público. En ese debate se hicieron presentes dos grandes posturas, identificadas con sectores políticos contrapuestos. Por un lado, un sector de derecha que ponía el acento en la calidad y que sostenía —de maneras más o menos explícitas— que las políticas de inclusión desarrolladas deterioraron esa calidad tanto en la enseñanza como en los aprendizajes. Por otro lado, el arco político kirchnerista que planteaba que no hay calidad posible sin inclusión y propuestas orientadas a dar respuestas a la desigualdad. No es casual entonces que en este marco surgiera el interés por



analizar los modos en que se define e incorpora la inclusión en las leyes y las políticas de otros países de la región, dado que en la Argentina se trata de un concepto que puso sobre la mesa las principales tensiones y disputas sobre la educación como derecho.

## **Educación inclusiva, inclusión educativa o inclusión social**

El término “inclusión” que ahora nos parece parte del paisaje educativo, no estuvo siempre allí, al menos en el territorio de las políticas educativas para los sistemas escolares. Se trata de un concepto sembrado en buena medida por la Unesco, más tímidamente en la década de 1990 y con enorme fuerza en el nuevo siglo.

Como señalamos anteriormente, es un término polisémico, que se enuncia con frecuencia pero raramente se especifica a qué se alude, aun cuando remite a concepciones y sentidos muy diferentes (Mancebo, 2010).

Tal vez su profusa utilización se deba a que “inclusión” es una expresión que se “acomoda” bien a discursos y perspectivas sociales y educativas muy diversos e incluso contradictorios. Se adapta con flexibilidad a iniciativas con distintas orientaciones en el campo de la política y, al mismo tiempo, las reviste de legitimidad, dado que genera consensos en la opinión pública.

En términos propositivos, aparece en un primer momento como “educación inclusiva”, planteando un nuevo enfoque en relación con la escolaridad de niños y niñas con discapacidades, vinculado con la integración y el derecho de la población con necesidades especiales a educarse en escuelas comunes (Blanco Guijarro, 2008).

Luego se amplía para referir a la necesidad de inclusión de todos los grupos sociales rezagados o excluidos. Este proce-

so de ampliación se inicia en la segunda mitad de la década de los 90 y se consolida a inicios del siglo actual en el Foro Mundial de Educación, llevado a cabo en 2000 en Dakar, y en sus reuniones preparatorias, integrándose luego en los marcos de acción aprobados para cada una de las regiones.<sup>1</sup> En general, el término inclusión es utilizado en referencia a sectores identificados como “marginados” —población con discapacidades, minorías étnicas, mujeres, huérfanos, refugiados, población en condiciones de pobreza—, mencionando a unos o a otros según la región. Solo en el caso del marco de acción de América Latina la inclusión aparece en términos más generales, planteando como uno de los desafíos asumidos por los países de la región, el de “formular políticas educativas inclusivas, diseñar modalidades y currículos diversificados para atender a población excluida por razones individuales, de género, lingüísticas o culturales” (Unesco, 2000: 37).

A partir de allí, el concepto de “inclusión educativa” comienza a ganar terreno a la par que se consolida la expresión “políticas de inclusión” para identificar a muy diversas iniciativas de política pública en el campo educativo.

Si el año 2000, con el Foro de Dakar, fue un punto de inflexión que se tradujo en el protagonismo de este término en los diversos ámbitos de política, el 2015 también lo fue, al aprobarse en la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>2</sup> que se establecieron como un compromiso común

---

1 Ver Unesco, Foro Mundial sobre la Educación, Marco de Acción de Dakar, “Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes”, 2000. Disponible en: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121147\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121147_spa) (Consultado en noviembre de 2018)

2 La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible fueron aprobadas en Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. Ver Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

para el conjunto de los países firmantes y que direccionan la cooperación internacional a partir de allí. Dentro de los ODS, el objetivo específico de educación —el ODS 4— fue definido como “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”, consagrando la “educación inclusiva” como el eje principal en materia de compromisos y orientaciones para la educación global.

El tiempo intermedio entre uno y otro, es decir, entre 2000 y 2015, fue el espacio en el que el concepto de inclusión se expande, circula y se instala con fuerza en las agendas nacionales y subnacionales educativas de América Latina, proliferando las autodenominadas políticas de inclusión. Más allá de los sentidos, la eficacia o las consecuencias de estas políticas, lo cierto es que se multiplicaron de manera notoria en toda la región.

El trabajo impulsado por la Unesco y otros organismos internacionales probablemente constituya una de las causas de esta proliferación. No obstante, esto también se vincula con el hecho de que, en el marco del ciclo de impugnación al neoliberalismo, la apelación a la inclusión constituyó un modo de dar respuesta a los procesos de agudización de las desigualdades que produjeron las políticas de las dictaduras y los gobiernos neoliberales en el último cuarto del siglo pasado.

Es en el contexto de los gobiernos posneoliberales que fue posible observar cómo la inclusión educativa no queda cerrada sobre sí misma dentro del campo educativo, sino que se inscribe en una mirada social más amplia, planteándola como una dimensión de los procesos de inclusión social en perspectiva de garantía de derechos y señalando, al mismo tiempo, que la inclusión educativa no es posible si no se toman en consideración las condiciones sociales y la desigualdad. Esta no fue una posición única ni definida, pero

sí una cuestión que aparece en la región problematizando la inclusión.

El título que encabeza esta sección puede parecer un juego de palabras pero no lo es. Remite a las tres principales formas en las que suele aparecer el término inclusión en las políticas educativas: educación inclusiva, inclusión educativa e inclusión social. En ocasiones, las dos primeras se usan como sinónimos. No obstante, también se las suele diferenciar sosteniendo que la segunda remite a una mirada más amplia e integral que la primera. En una consideración general del campo, tanto de los documentos oficiales como de la producción académica, es posible sostener que estas expresiones remiten a tres modos diferentes de comprender la inclusión, sin que constituyan modos únicos:

1. Inclusión como propuesta en relación con niños, niñas y jóvenes con necesidades especiales debido a discapacidades o condiciones específicas.
2. Inclusión como respuesta a la exclusión educativa que viven determinados sectores o grupos sociales.
3. Inclusión como respuesta y perspectiva frente a los procesos sociales de exclusión y de desigualdad en tanto problemáticas que atraviesan a la sociedad toda, en el marco de las cuales la inclusión educativa constituye una dimensión y no un fin en sí mismo.

Si observamos las bases legales de nuestros países, el camino que hemos reconstruido se vuelve evidente: las leyes del siglo XX no mencionan la palabra inclusión (algunas han tenido actualizaciones en el presente siglo y en ellas se introdujo la noción), mientras que de las sancionadas en este siglo, todas incluyen el término y, por lo general, de manera signifi-

ficativa. No obstante, es importante tener en consideración que no es utilizado con el mismo sentido en los distintos países y eso también se ve reflejado en las propias leyes, como veremos en el siguiente apartado.

## La inclusión en las leyes educativas latinoamericanas

Las leyes generales de educación de los países de nuestra región han atravesado una renovación casi en su totalidad desde la década de 1990 a la actualidad, en algunos casos porque se sancionaron nuevas leyes; en otros, porque las anteriores fueron reformadas. Analizarlas comparativamente, tomando en consideración el contexto en que fueron promulgadas, nos permite arribar a conclusiones en relación a los discursos y disputas vigentes en la región en los distintos períodos de la historia.

Existen varios trabajos que vinculan la actualización de las leyes generales de educación con tendencias políticas en movimiento en el continente (López, 2007; Saforcada y Vasiliades, 2011; Saforcada, 2012). Aquí analizaremos específicamente la presencia y los modos en que se hace referencia a la inclusión.

Al analizar el conjunto de leyes vigentes, una cuestión resulta muy evidente: la correlación entre el momento de sanción y la referencia o no a este concepto.

<b>País</b>	<b>Nombre y número de la ley o decreto</b>	<b>Año de sanción</b>	<b>Presencia del término "inclusión"</b>
Panamá	Ley Orgánica de Educación N° 47	1946	No
Costa Rica	Ley Fundamental de Educación N° 2.160	1957	No
Cuba	Ley de Nacionalización general y gratuita de la enseñanza	1961	No

Guatemala	Ley de Educación Nacional por Decreto N° 12	1991	No
México	Ley General de Educación	1993	Sí, pero a partir de la reforma de 2011
Colombia	Ley General de Educación N° 115	1994	No
Brasil	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional N° 9.394	1996	No
El Salvador	Ley General de Educación por Decreto N° 917	1996	No
Rep. Dominicana	Ley General de Educación N° 66	1997	Sí
Paraguay	Ley General de Educación N° 1.264	1998	No
Panamá	Decreto Ejecutivo por el cual se establece la normativa para la educación inclusiva de la población con necesidades educativas especiales (nee).	2000	Sí
Perú	Ley General de Educación N° 28.044	2003	Sí
Argentina	Ley de Educación Nacional N° 26.206	2006	Sí
Nicaragua	Ley General de Educación N° 582	2006	Sí
Uruguay	Ley General de Educación N° 18.437	2008	Sí
Chile	Ley General de Educación N° 20.370	2009	Sí
Venezuela	Ley Orgánica de Educación	2009	Sí
Bolivia	Ley de la Educación "Avelino Siñani - Elizardo Pérez" N° 070	2010	Sí
Ecuador	Ley Orgánica de Educación Intercultural	2011	Sí
Honduras	Ley Fundamental de Educación por Decreto Legislativo N° 262	2012	Sí
Paraguay	Ley N° 5136 de Educación Inclusiva	2013	Sí
Chile	Ley N° 20.845 de Inclusión Escolar. <sup>3</sup>	2015	Sí

Fuente: elaboración propia.

- 3 La Ley N° 20.845 de Inclusión Escolar de Chile regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado.

La primera ley que refiere a la inclusión en su texto original es la de República Dominicana, sancionada en 1997. Todas las demás leyes sancionadas en el siglo XX no hacen mención a ella. Tampoco lo hacían las leyes anteriores a las actuales en aquellos países que cuentan con nuevas normativas de este siglo. Por su parte, la Ley de México de 1993 incluye el término a partir de una reforma de 2011. Es decir que previamente a 2000, se trataba de un concepto que se encontraba fuera del universo de temas y tópicos educativos y, sin dudas, no tenía la importancia que luego adquiriría.

Contrariamente, todas las leyes sancionadas en el siglo XXI incorporan en su contenido el término inclusión y en varias de ellas con una gravitación sustantiva en el articulado. Es notorio cómo se instala en el vocabulario educativo este concepto y las leyes constituyen un terreno interesante para analizar los múltiples sentidos a los que se hace alusión en cada país.

En algunos países el concepto aparece asociado únicamente a los grupos tradicionalmente excluidos como, por ejemplo, en la Ley de Perú, que entre los principios de la educación establece a “la inclusión, que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades” (Ley N° 28.044, art. 8° inc. c, 2003). Es importante resaltar que en el resto del articulado, la inclusión solo reaparece en relación con la educación para personas con necesidades educativas especiales, restringiendo, de este modo, su sentido. Otro caso que comparte la misma perspectiva es Nicaragua. Entre los aspectos que definen la educación aparece la educación inclusiva, entendiendo por ella el “proceso mediante el cual la escuela o servicio educativo alternativo incorpora a las personas con discapacidad,

grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades” (Ley N° 582, art. 6 inc i, 2006). Es llamativo que en ambas leyes se refiera literalmente del mismo modo a la población objeto de inclusión.

De manera contraria a este planteo restringido de la idea de inclusión, encontramos el caso de Bolivia donde el rasgo distintivo es la pluralidad. Entre las bases de la educación se destaca que debe ser “diversa y plural en su aplicación y pertinencia a cada contexto geográfico, social, cultural y lingüístico” e “inclusiva, asumiendo la diversidad de los grupos poblacionales y personas que habitan el país, ofrece una educación oportuna y pertinente a las necesidades, expectativas e intereses de todas y todos los habitantes del Estado Plurinacional, con igualdad de oportunidades y equiparación de condiciones, sin discriminación alguna” (Ley N° 70, art. 3 inc. 7, 2010). No obstante, a lo largo de la Ley también se asocia la educación inclusiva a las personas con discapacidad, dificultades en el aprendizaje y a quienes tienen talentos extraordinarios del aprendizaje (art. 16, 17, 25 y 27).

En otros países se amplía su uso a la idea de inclusión social, como sucede en la Argentina, Ecuador, Uruguay y Venezuela. En estos casos se tiende a asociar la dimensión educativa con la social y plantear la educación como dimensión de la construcción de la inclusión social. Uruguay establece que “el Estado asegurará los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social” (Ley N° 18.437, art. 8, 2008). Venezuela señala que “la educación es un derecho humano y un deber social fundamental concebida como un proceso de formación integral, gratuita, laica,



inclusiva y de calidad, permanente, continua e interactiva (...)” (Ley Orgánica de Educación, art. 14, 2009) y cita a la inclusión social educativa al referirse al nivel universitario (Ley Orgánica de Educación, art. 6, 2009).

La Ley de Ecuador es la más explícita, incorporando entre sus principios el siguiente: “Equidad e inclusión. La equidad e inclusión aseguran a todas las personas el acceso, permanencia y culminación en el Sistema Educativo. Garantiza la igualdad de oportunidades a comunidades, pueblos, nacionalidades y grupos con necesidades educativas especiales y desarrolla una ética de la inclusión con medidas de acción afirmativa y una cultura escolar incluyente en la teoría y la práctica en base a la equidad, erradicando toda forma de discriminación” (Ley Orgánica de Educación Intercultural, art. 2, inc. v, 2011). Asimismo, establece que “el Sistema Nacional de Educación forma parte del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad. Sus políticas observarán lo relativo al régimen del Buen Vivir, asegurando el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución de la República” (Art. 19).

La Ley de la Argentina es explícita en inscribir la inclusión educativa en una perspectiva de igualdad, al establecer entre los fines de la educación “garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad” (Ley N° 26.206, art. 11 inc e). Si bien no se habla expresamente de inclusión social, la referencia a políticas universales y la prioridad puesta en los sectores más vulnerables le brinda tal enfoque. Además, la ley cuenta con un capítulo exclusivo para las políticas de promoción de la igualdad donde se establece que “deberán asegurar las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos en todos los niveles y

modalidades, principalmente los obligatorios” (art. 80). En este capítulo de la Ley se identifican algunas poblaciones o situaciones a las que el Estado debe atender. El acceso y permanencia en la escuela a alumnas embarazadas, la reinserción de niños/as no escolarizados/as a espacios educativos, y la erradicación efectiva del trabajo infantil, entre otras.

La particularidad de estas cuatro leyes no solo está en la formulación integral y la consideración de la educación como dimensión de la inclusión social, sino también en que en el desarrollo del articulado se refuerza esta concepción, a diferencia de otras leyes que, como vimos anteriormente, luego de definiciones amplias restringen la inclusión a la atención de la población con necesidades especiales.

En algunos países se han sancionado normativas dedicadas específicamente al tema de la inclusión. En el caso de Panamá, a pesar de que su Ley General de 1946 no incluía el término, sí tiene un decreto de 2000 donde se establece la normativa para la educación inclusiva de la población con necesidades educativas especiales (NEE). En Honduras, en 2015 se aprobó el “Reglamento de educación inclusiva para personas con discapacidad, necesidades educativas especiales y talentos excepcionales”. Paraguay sancionó en 2013 la Ley 5.136 de Educación Inclusiva, cuyo objeto es “establecer las acciones correspondientes para la creación de un modelo educativo inclusivo dentro del sistema regular, que remueva las barreras que limiten el aprendizaje y la participación, facilitando la accesibilidad de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo por medio de recursos humanos calificados, tecnologías adaptativas y un diseño universal” (Art. 1). Como puede observarse, en los tres casos se trata de normativas vinculadas con la escolarización de la población con necesidades educativas especiales.

Chile, que también cuenta con una ley exclusiva de inclusión, constituye un caso paradójico. Es uno de los países con

mayor índice de segregación escolar por nivel socioeconómico del mundo (Vázquez, 2012). Sin embargo, en su Ley General de Educación establece que “es deber del Estado que el sistema integrado por los establecimientos educacionales de su propiedad provea una educación gratuita y de calidad, fundada en un proyecto educativo público, laico, esto es, respetuoso de toda expresión religiosa, y pluralista, que permita el acceso a él a toda la población y que promueva la inclusión social y la equidad” (Ley 20.370, art. 4, 2009). La aparente paradoja se disuelve al reparar en que el artículo citado refiere específicamente a la educación estatal tratándose de un país con más de un 60% de su matrícula de educación primaria y secundaria en el sector privado y más del 80% de la matrícula universitaria, también en el ámbito particular.<sup>4</sup>

En 2015, el congreso chileno sanciona la Ley de Inclusión Escolar que “regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado”. Esta norma modifica varios artículos de la Ley General de Educación. Se trata de una respuesta a las movilizaciones estudiantiles y sociales que se sucedieron en este país vinculadas con el reclamo por educación gratuita y de calidad para todos y todas. Si bien la eliminación del financiamiento compartido resultó significativa, no introdujo modificaciones sustantivas en los términos en los que se refiere a la inclusión en el texto original de la ley.

Analizando cómo es referido este concepto en el conjunto de las leyes, más allá de su mayor o menor presencia, de los énfasis con los que se lo sostiene, y de las concepciones más restringidas o más ampliadas, resulta relevante observar que, a excepción de algunos pocos países, se alude a la

---

4 Información del Instituto de Estadísticas de Unesco (UIS UNESCO). Disponible en: <http://data.uis.unesco.org/> [Acceso noviembre de 2019]

inclusión en la sección de bases o principios generales de la educación y luego, en el desarrollo del articulado, es retomada solo en relación con la escolaridad de la población con necesidades especiales. Es decir, a la hora de traducirla en criterios concretos de orientación y funcionamiento de los sistemas escolares —más allá de los principios generales—, la concepción de inclusión vuelve a sus orígenes, es decir a una formulación más limitada que la desgaja de los procesos sociales en sociedades profundamente desiguales como lo son las latinoamericanas. La Argentina, Ecuador, Uruguay y Venezuela se diferencian, haciendo mayor hincapié en los derechos universales de la población y refiriendo a la inclusión en un sentido más amplio ligado a un horizonte de igualdad social.

## **Políticas de inclusión en una región desigual**

Como hemos analizado hasta aquí, la inclusión pasó de no ser un tema hasta tener una presencia marcada en las bases legales de numerosos países e, incluso, tener leyes específicas. Asimismo, hemos visto cómo en las normativas conviven concepciones diversas en torno a este concepto, más amplias o más restringidas.

Esto mismo puede observarse en relación con las políticas concretas desarrolladas por los países de la región. Es decir, es posible reconstruir cómo, en algunos países, las iniciativas están centradas en la atención de niños, niñas y jóvenes con discapacidades. En otros, la inclusión aparece en planes y programas orientados a la inclusión educativa de grupos excluidos: población indígena; niños, niñas y jóvenes en contextos de encierro; población afro; jóvenes y adultos; entre otros. En algunos más, se aborda la multidimensionalidad de la exclusión social y educativa.

En este apartado, nos proponemos describir algunos ejemplos de las políticas educativas de inclusión desarrolladas por países de América del Sur, a partir de un relevamiento no exhaustivo de la información pública disponible en los casos de Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, identificando políticas educativas que plantean la inclusión como uno de sus objetivos y/o ejes centrales.

En primera instancia, mirando al conjunto de los países, resulta evidente cómo en algunos la estrategia ha sido el desarrollo de múltiples iniciativas concretas bajo la forma de planes, programas o proyectos, buscando con ello dar respuesta a diversas cuestiones y/o sectores sociales. En otros casos, la inclusión asumió una lógica más de gestión, a partir de la creación de oficinas o agencias específicas.

Entre los segundos, es decir aquellos que desarrollaron una instancia de gestión dentro de la estructura de gobierno de la educación, encontramos a Paraguay. En un evidente gesto de respuesta a los acuerdos en el marco de la Unesco, la “educación inclusiva” aparece en este país tanto como modalidad educativa, como en la creación de una Dirección General de Educación Inclusiva en el Ministerio de Educación y Ciencias. Dentro de la modalidad, se encuentra una variedad de líneas de acción tales como la educación bilingüe, la universalización del preescolar, la ejecución de programas dirigidos a sectores rurales y urbanos pobres, y la inclusión de sistemas de incentivos para que los y las estudiantes permanezcan en el sistema escolar bajo el formato de becas. Estas políticas se han propuesto contribuir a la asequibilidad y accesibilidad a la educación de la población perteneciente a sectores socioeconómicos bajos, así como también a su “retención” en la educación secundaria. En cuanto a la Dirección General de Educación Inclusiva, se crea en 2008 y bajo su órbita se desarrolla una serie de políticas específicas, mayoritariamente orientadas a la formación de docentes (Ministerio de Edu-

cación y Ciencias, 2018), tales como la “Especialización en Educación Inclusiva” dirigida a docentes del sector público, el “Curso de Actualización y Fortalecimiento de las Capacidades de los Docentes de Educación Inclusiva en Contexto de Encierro”, el Taller de enfoque inclusivo “Seguridad Escolar en Educación Inclusiva” y un Encuentro de Directores de la Modalidad de Educación inclusiva cuyo objetivo es la consolidación a nivel nacional de la Dirección de Necesidades Específicas de Apoyo (NEA). Algunas de estas iniciativas dan cumplimiento a la Agenda Educativa 2015-2018 y forman parte del Programa de Fortalecimiento de la Educación Inclusiva que se propone la formación de recursos humanos para su implementación.

Es interesante detenerse en los sentidos que fue adoptando el término inclusión en este país. Según Elías, la educación inclusiva en Paraguay es, en alguna medida, heredera del fin de la dictadura y la Reforma Educativa impulsada en los años 90 como parte del proceso de construcción democrática, planteando estrategias que den respuesta a la exclusión y la discriminación. Se inicia en 2000, vinculada con la educación especial (Elías, 2007). Se entendía la inclusión como “el proceso de identificar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los estudiantes incorporando modificaciones en contenidos, enfoques, estructuras y estrategias”,<sup>5</sup> centrándose exclusivamente en niños/as y adolescentes con necesidades especiales. La Ley de Educación Inclusiva de 2013, si bien amplía en alguna medida la mirada a la no discriminación y la equidad, sostiene de todos modos un acento fuerte en la idea de una población foco definida en función de necesidades específicas. Ya hacia 2015, se concibe la perspectiva de la inclusión desde el marco de los derechos a la

---

5 Ministerio de Educación y Ciencias de Paraguay. En línea en: <https://www.mec.gov.py/cms> (Consultado en junio de 2017).

educación y la equidad. Así, se amplía el concepto y por ende la población a la que se orientan las políticas. Sin embargo, al relevar las acciones concretas destacadas por el Ministerio, es posible observar un predominio de políticas orientadas a la capacitación de docentes o directivos de la modalidad de educación especial, a excepción de algunas iniciativas ligadas al trabajo con personas privadas de su libertad. Por otro lado, en la Agenda Educativa 2013-2018 formulada por el gobierno, la inclusión aparece como área estratégica junto con la educación en la diversidad, lo que se encuentra reflejado en la página web del Ministerio donde predominan las publicaciones de iniciativas orientadas fundamentalmente a población indígena y a la modalidad de educación inclusiva, así como otras iniciativas aisladas orientadas al trabajo con hogares, albergues y hospitales. De este modo, podemos ver cómo, en el caso de Paraguay, la política se orienta por una concepción de la inclusión pensada como propuesta para sectores específicos que sufren condiciones de exclusión, a la par que como una política de atención a las necesidades educativas especiales.

En el caso ecuatoriano, también encontramos la creación de una entidad administrativa así como la inclusión como parte de la organización de la oferta educativa. Es decir, entre la oferta de educación inicial, educación general básica, educación intercultural bilingüe, y de jóvenes y adultos existe también la educación “especializada e inclusiva”, que se traduce en una dependencia en el Ministerio de Educación, la Dirección Nacional de Educación Especial e Inclusiva creada en 2012 y, dentro de ella, el Centro Nacional de Recursos para la Inclusión Educativa (creado en 2002),<sup>6</sup> que recoge la anterior educación especial. Esta oferta educativa es caracterizada como un proceso que tiene como horizon-

---

6 Ver Decreto Nº 30.224 del Ministerio de Educación Pública, febrero de 2002.

te “una ciudadanía que abraza las diferencias individuales, las identidades grupales múltiples y una comunidad política unificadora. Una consideración de ‘lo diferente’ como enriquecedor. Un concepto que reconoce el pluralismo (de todo tipo) dentro de la sociedad. Es la forma en que la sociedad enfrenta el reto de tratar la ‘diferencia’ en todos sus contextos”.<sup>7</sup> Como parte de esta perspectiva aparece una serie de políticas que vale la pena detallar.

Una línea de trabajo es la denominada “Escuelas Inclusivas”, que tiene como fin poder abordar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los estudiantes, promoviendo una mayor participación en el aprendizaje y una reducción de la exclusión en el sistema educativo. El principal objetivo de esta línea es maximizar la presencia, la participación y el éxito académico de todos los estudiantes y se propone lograr el acceso, permanencia, aprendizaje y culminación de los estudios de todos los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos en cualquiera de los niveles y modalidades. Explicita que “la inclusión” pone especial énfasis en grupos en riesgo de marginación, exclusión o fracaso escolar que se encuentren en condiciones vulnerables y por ello es necesario tomar medidas para evitar esos riesgos. De este modo, podemos identificar que si bien el concepto de inclusión se piensa desde una matriz conceptual integradora y que abarca a toda la ciudadanía y a toda la diversidad, en lo concreto se dirige a la población en “riesgo de exclusión o de fracaso”.

Asimismo, encontramos las Unidades de Apoyo a la Inclusión (UDAI). Se trata de ciento cuarenta unidades que operan en todo el territorio ecuatoriano ofreciendo apoyo técnico, metodológico y conceptual a docentes o instituciones que lo requieran a través de un equipo de profesionales. Su po-

---

7 Ministerio de Educación de Ecuador. Página web oficial: <https://educacion.gob.ec/educacion-especial-inclusiva/> (última consulta en junio de 2017).



blación objetivo son niño/as y adolescentes en situación de riesgo de exclusión, marginación o abandono del proceso educativo y niño/as con necesidades educativas especiales. Algunas de las tareas que desarrollan en estos centros se vinculan con el asesoramiento en diferentes actividades, en la planificación curricular o en proyectos de las instituciones. Finalmente, el Programa Aulas Hospitalarias, que funciona desde 2006, se propone garantizar el acceso, permanencia y aprendizaje en el Sistema Educativo de los niños, niñas y adolescentes en situación de enfermedad, hospitalización, tratamiento y/o reposo médico prolongado, ya sea en un contexto hospitalario y/o domiciliario. En este sentido, el programa garantiza la inclusión en el sistema educativo de la población que no puede asistir por motivos de salud.

Como dijimos anteriormente, en otros países no se han creado instancias de gestión u ordenamiento de la oferta educativa específica. La estrategia para la incorporación de la inclusión a la agenda de política pública en el campo educativo ha sido el desarrollo de una variedad de acciones — planes, programas o proyectos— que buscan trabajar sobre diversas dimensiones de la inclusión o dar respuesta a determinados sectores sociales.

Un ejemplo es Uruguay, donde encontramos políticas con enfoque inclusivo orientadas a tres poblaciones diferentes. Se identifican políticas autodenominadas como inclusivas hacia jóvenes en contexto de encierro, personas con discapacidad y población en situación de vulnerabilidad económica (Ministerio de Educación y Cultura, 2017). Por un lado, tomando como marco la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se desarrolló una serie de iniciativas de variadas características, tales como la implementación del “Protocolo de actuación para la inclusión educativa”, diversas instancias de formación de docentes y asistentes técnicos en educación inclusiva, y el Plan

Nacional de Equiparación de las Oportunidades y Derechos de las Personas con Discapacidad.

Otra línea de trabajo refiere a jóvenes en contextos de encierro que desarrolla el Programa “Justicia e Inclusión”, orientado a brindar cursos a jóvenes mayores de catorce años en contexto de encierro. En cuanto a la atención de población en situación de vulnerabilidad económica, se impulsaron las Becas de Apoyo Económico que “promueve el acceso y la continuidad en el sistema educativo contribuyendo a los desafíos presentes en la educación de la inclusión social y la universalización de la educación media. La población objetivo está constituida por todos aquellos jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad y desean continuar o iniciar sus estudios”, incluyendo explícitamente entre los beneficiarios a población trans y afro (Ministerio de Educación y Cultura, 2017: 20).

Así, es posible ver cómo en Uruguay se conjugan dos orientaciones en materia de políticas de inclusión: una dirigida a la población con discapacidades, brindando apoyo para la integración al sistema educativo, y otra que amplía el sentido de la inclusión educativa al inscribirla en la inclusión social como objetivo, brindando apoyo a diversos sectores en condiciones de vulnerabilidad, desde una perspectiva multidimensional.

En paralelo, Uruguay viene desarrollando desde 2008 una política de inclusión digital de las conocidas como *one laptop per child*: el Plan Ceibal. Se trata de una política universal que garantiza equipos para todos los niños y niñas en edad escolar, y conectividad para todas las escuelas. Se trata de una política que, a diferencia de las anteriores, para dar respuesta a un problema específico que afecta a sectores de la población (las desigualdades en el acceso a las tecnologías digitales y de comunicación) desarrolla una iniciativa de inclusión de corte universal, generando así iguales condiciones efectivas para el conjunto.

Chile es otro caso en el que encontramos una multiplicidad de programas que tienen como eje rector la inclusión. El Programa Enlaces apunta a la inclusión digital y a achicar la brecha en el acceso a las tecnologías de información y comunicación, contribuyendo a la alfabetización digital. Ofrece apoyo en estrategias de enseñanza con el uso de tecnología, capacita profesores, dicta talleres para estudiantes y se ocupa de ofrecer recursos educativos digitales e infraestructura. Dentro de sus líneas, se encuentra “Me conecto para aprender” que, de manera similar a Uruguay, entrega una computadora personal a todos y todas las estudiantes de 7° básico de la educación pública. Sin embargo, es importante resaltar que ambos países se distinguen por la distribución de la matrícula y de las instituciones entre sector público y privado. Lo que en Uruguay permite hablar de una política universal, ya que la mayor parte de la educación es pública, en Chile refleja la segmentación social, debido a que la mayor parte es privada.

Otra línea de trabajo que se inscribe en una perspectiva de inclusión es la Política de Convivencia Escolar. Tiene por objetivo promover y fomentar la comprensión y el desarrollo de una convivencia escolar inclusiva, participativa, pacífica y respetuosa, en un marco de equidad de género y con enfoque de derechos. La perspectiva de este programa pareciera ser diferente a la de los otros programas, más orientado a fortalecer la idea de sujetos con derechos y responsabilidades que deben vivir en paz y armonía con el otro.

Por último, también se impulsa el Programa de Inclusión Social de las Personas con Discapacidad, que es más amplio pero incluye un componente educativo. Su objetivo es generar condiciones de plena inclusión social para las personas con discapacidad, abandonando perspectivas de asistencialismo para fomentar la independencia y autonomía. En el ámbito educativo específicamente, apunta a garantizar con-

diciones objetivas: aspectos de infraestructura, aspectos vinculados a los contenidos, etc.

En el conjunto de las iniciativas de Chile, puede verse que si bien la inclusión aparece en una perspectiva ampliada, a diferencia de otros casos, no hay un horizonte de universalidad y la lógica de la política interpela al sujeto individualizado, en función de sus necesidades especiales, su acceso a las TIC y aprendiendo a vivir en paz con otros.

El caso de Venezuela resulta interesante por las características que asume la política pública, en la que la educación es una dimensión de un amplio proceso de transformación social y un horizonte de igualdad en el que se inscribe y toma sentido la inclusión. Las principales políticas en este sentido fueron las Misiones Bolivarianas que, abarcando diversos campos sociales (educación, salud, alimentación y producción), buscaron dar respuesta a las múltiples formas de desigualdad, lograr la participación directa de actores sociales y construir poder popular (Ministerio de Comunicación e Información, 2007). Las Misiones que trabajaron en el campo educativo fueron varias, abarcando desde la alfabetización hasta el nivel superior, pasando por los distintos niveles educativos. Si bien las misiones educativas fueron de gran envergadura, su sentido en términos de inclusión está dado por el proceso social más amplio que se buscaba impulsar (Hurtado Briceño y Zerpa De Hurtado, 2016), tal como resulta evidente en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2007-2013:

La estructura social de Venezuela está en proceso de transición hacia una formación económico social más incluyente, porque el Gobierno está ejecutando, especialmente con las Misiones, un proceso de inclusión social masivo y acelerado, financiado por la nueva forma de utilizar la renta petrolera, lo que ha permi-

tido avanzar en la cobertura y la universalización en la satisfacción de necesidades de identidad, alimentación, salud, educación, vivienda y empleo. (República Bolivariana de Venezuela, 2007: 12)

Las misiones educativas —la Misión Robinson de alfabetización, la Misión Sucre de acceso a la educación superior, la Misión Robinson II de escolarización al sexto grado, la Misión Ribas de escolarización secundaria, fueron las primeras— constituyeron políticas públicas de gran escala con el objetivo de erradicar el analfabetismo y ampliar el acceso a la educación.

Sobre esta base, en 2014 se llevó a cabo una Consulta Nacional por la Calidad Educativa, a partir de la cual se definieron diez “banderas” asumidas como desafíos para la educación venezolana y que marcaron el camino de allí en adelante. Una de ellas, la primera, es “garantizar educación de calidad para todas y todos, sin ningún tipo de exclusión” (Ministerio del Poder Popular para la Educación, 2016).

Este proceso se compone de dos líneas estratégicas: la transformación institucional y la transformación curricular. La primera apunta a consolidar circuitos educativos que garanticen la inclusión, prosecución y formación integral de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas en el sistema educativo “superando las viejas prácticas administrativas excluyentes, desburocratizando la gestión escolar y acercándola cada vez más a la gente” (Ministerio del Poder Popular para la Educación, 2016). En este sentido, la búsqueda de inclusión pone en cuestión las características tradicionales de las instituciones y apela a su transformación para que sea efectiva.

En cuanto a la segunda línea, se ha impulsado el Proceso de Transformación Curricular que atañe a todos los niveles y modalidades, y que convoca a la comunidad educativa a

participar de un proceso abierto de reflexión, discusión y debate. En los fundamentos y las propuestas pedagógicas, la inclusión aparece en dos formas: como un eje rector de las políticas en general y como componente específico en los contenidos a trabajar.

En los documentos se señala que esta “revolución educativa” contempla una serie de políticas que se vienen desarrollando en el país hace varios años, que promueven la inclusión social. Se refieren a las misiones educativas, a la expansión de los Simoncitos (centros de educación inicial), las Escuelas y los Liceos Bolivarianos, a la prohibición del cobro por concepto de inscripción, al desarrollo del Programa de Alimentación Escolar (PAE), a la distribución de las “Canaimas” (computadoras portátiles), a los esfuerzos por garantizar la integración de personas con discapacidad, a las becas escolares, y a los programas para la atención de la salud de los/as estudiantes, entre otros.

Puede señalarse que en Venezuela la búsqueda por lograr más inclusión no se realiza por medio de políticas específicas. Excepto las diez banderas impulsadas a partir de 2014, las diversas iniciativas mencionadas no suelen plantear como objetivo la inclusión para cada una de ellas. Se inscriben en una perspectiva más integral de inclusión social bajo la cual se desarrolla una variedad de iniciativas que tienen como propósito terminar con “cualquier tipo de exclusión” y como finalidad la construcción de la igualdad, del desarrollo popular y de una democracia participativa.

Un punto interesante de las banderas definidas a partir de la Consulta Nacional por la Calidad Educativa y las líneas de trabajo propuestas es que relacionan la búsqueda por la inclusión con el cuestionamiento de las instituciones tradicionales, un aspecto poco mencionado en las políticas con este objetivo en las iniciativas internacionales y en otros países.

Buscar la inclusión desde el mismo sistema y los mismos formatos escolares que son parte de la exclusión no resulta un tema problematizado en los países relevados, excepto en el caso de Venezuela y, con menor énfasis, en el de la Argentina.

La inclusión no se ha vuelto un tópico protagónico de política pública en todos los países de América del Sur. Tales son los casos de Bolivia, Colombia y Perú. En Perú, en las políticas concretas relevadas para 2014-2016, no se identificó un uso específico del término inclusión.<sup>8</sup> En sintonía con esto, el organigrama del Ministerio de 2015 no cuenta con áreas jerárquicas en cuya denominación contenga la palabra inclusión, como sí sucede en otros países. Existe una gran cantidad de referencias a la interculturalidad de la población y a los niños con necesidades especiales, pero no la abordan desde la perspectiva de la inclusión. Del mismo modo sucede en Colombia. Entre sus políticas más importantes para el período se destacan la jornada extendida, la alimentación escolar y la formación docente. Sin embargo, en los objetivos y fundamentos de estas iniciativas no aparece el término inclusión como una preocupación central. El hecho de que estos países no se posicionen desde la perspectiva de la inclusión, tan difundida desde los discursos internacionales y nacionales, no significa que no motoricen políticas que coadyuven a la integración o que se encaminen por lógicas afines a las que en otros países clasifican de ese modo.

Esto resulta muy notorio en el caso de Bolivia, en donde la lógica de la inclusión no aparece como rectora de las líneas de política educativa. No obstante, existe una variedad de lineamientos desde la perspectiva intercultural e intracultu-

---

8 Se destacan algunas políticas de relevancia, tales como la reforma magisterial, la curricular, librillos con material didáctico y un programa de infraestructura, pero la inclusión no las orienta, al menos explícitamente.

ral en un Estado que se asume como plurinacional. En este sentido, muchas de las poblaciones que en otros países son identificadas como casos de “exclusión”, en la perspectiva boliviana son interpeladas como parte del todo y, por lo tanto, no se las considera cuestiones de inclusión. Es decir, en la medida en que esas poblaciones no son identificadas como sectores excluidos, la respuesta no es incluir. Ejemplo de ello son las currículas regionalizadas que “desarrollan los saberes y conocimientos, cosmovisiones, lengua y valores propios de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios, que tiene el propósito de afirmar, consolidar y desarrollar la identidad cultural y lingüística. Esta se complementa y armoniza con el currículum base del Sistema Educativo”.<sup>9</sup> Esto se contrapone a las políticas de características monoculturales y monolingüísticas que se desarrollaron en los gobiernos previos a la transformación política y cultural impulsada con el gobierno de Evo Morales.

Existen otras políticas en Bolivia como el Bono Juancito Pinto, asignación monetaria que el Estado transfiere anualmente a las familias para garantizar la permanencia y disminuir el ausentismo de todos los niños, niñas y jóvenes de los niveles primario y secundario. También las políticas dirigidas a poblaciones específicas como la afroboliviana, el pueblo guaraní y diversas poblaciones indígenas en territorios campesinos. No obstante, la inclusión no orienta ni da sentido a estas iniciativas. El complejo proceso que se ha dado en la República de Bolivia de asumirse como un Estado plurinacional es coherente con la ausencia de la retórica de la inclusión en su discurso.

---

9 Ministerio de Educación (2015), Documento I Encuentro Plurinacional de Educación Intracultural, Intercultural y plurilingüe. Estado Plurinacional de Bolivia. En línea en: <https://www.minedu.gob.bo/files/publicaciones/upiip/I-ENCUENTRO-PLURINACIONAL-EN-EIIP.pdf>



El conjunto de políticas recorridas permite observar cómo, en la mayor parte de los casos, la inclusión educativa como perspectiva se orienta mayoritariamente a dar respuesta a grupos poblacionales específicos o a niños, niñas y jóvenes con necesidades especiales. En algunos casos, esto se lleva a cabo creando dependencias específicas con esa nominación en el área de la educación; en otros, a través de las diversas líneas de acción e iniciativas de políticas que se impulsan. El caso de Venezuela destaca por ser el país que, al menos en los documentos y la información disponible, se propone más radicalmente la idea de políticas de inclusión como estrategia para la construcción de la igualdad y desde una perspectiva de derechos.

Las otras políticas de inclusión que sobresalen por su lógica universal, son las políticas de inclusión digital de *One Laptop Per Child*, que se han desarrollado en la Argentina, Chile, Perú (en un período previo al considerado en este trabajo), Uruguay y Venezuela. Se trata de iniciativas que al procurar dar respuesta al problema de la brecha digital, no construyen una propuesta de inclusión a partir de identificar un sector excluido, sino de garantizar iguales condiciones a todos y todas.

De los primeros pasos de la inclusión en el ámbito educativo en los años 90, vinculados con la integración de niños y niñas con discapacidades, a la multiplicidad y diversidad de iniciativas, perspectivas, propuestas y lógicas de las políticas de inclusión al cumplirse los primeros quince años de este siglo, resulta evidente —como ya se había observado en relación con las leyes— cómo este concepto se expande en tres sentidos:

1. En un sentido cuantitativo, por la cantidad de políticas de inclusión que se desarrollan y la población creciente que abarcan.

2. En un sentido cualitativo, por la diversidad de propuestas en términos de sus orientaciones y destinatarios, así como por la diversidad de estrategias que despliegan, que van desde múltiples iniciativas independientes a programas centrales articulados, de políticas universales a otras focalizadas, de planes y proyectos a creación de agencias en el gobierno.
3. En un sentido conceptual y político, por los diversos discursos que se construyen, que abonan a lógicas más vinculadas con garantizar derechos o con dar respuesta a problemas; a perspectivas más orientadas a la idea de resolver “necesidades especiales” o de asumir la responsabilidad del Estado por la educación; a identificar grupos específicos definidos como “excluidos” o a comprender esas “exclusiones” como una cuestión que atraviesa a la sociedad toda y que requiere, por lo tanto, de políticas de inclusión en el marco de horizontes universales e igualitarios.

Como señala Dussel, pensar en clave de inclusión remite inevitablemente a una exclusión, implica hablar de la división entre un “nosotros” y unos “otros” que son objeto de la inclusión. El propio recurso de la inclusión construye, en el mismo acto, la alteridad:

El movimiento de inclusión supone la integración en un “nosotros” determinado, ya sea la comunidad nacional o un grupo particular (clase social, minorías étnicas, “niños discapacitados”, “niños en riesgo”). Este “nosotros” siempre implica un “ellos” que puede ser pensado como complementario o como amenazante, o aun ser invisible para la mayoría de la gente. (Dussel, 2004: 308)

De cómo se defina esa construcción de los “otros” y su identidad dependerá el sentido de la inclusión y en qué medida esa inclusión camina en la construcción de lógicas de justicia social o lo hace en modos renovados de exclusión. En las políticas que hemos descripto aquí y por la información reunida, encontramos que son varios los casos en los que la inclusión define, al mismo tiempo, una exclusión que es identificada como una situación preexistente, pero cuya lectura recorta el problema al grupo o individuo que es foco de la política y objeto de la inclusión, sin vincularlo con los procesos sociales de construcción y reproducción de la desigualdad, origen de las relaciones sociales que resultan en aquello que se identifica como “exclusión”.

Los países que avanzaron en una perspectiva diferente —al menos entre los que fueron analizados en este estudio— fueron aquellos que tuvieron gobiernos posneoliberales. En el marco de los procesos de transformación impulsados y de políticas sociales orientadas a dar respuesta a las consecuencias del neoliberalismo en la trama social, entre ellas, las desarrolladas en el campo educativo. En estos casos —especialmente Venezuela, Uruguay, Bolivia y la Argentina— la inclusión adquiere otros sentidos ligados a superar una situación de injusticia o desigualdad y garantizar derechos.

## **A modo de cierre: de la inclusión educativa al derecho a la educación**

Como hemos analizado hasta aquí, la inclusión pasó de no ser un tema de política educativa a tener una presencia marcada en las bases legales de numerosos países y en los discursos e iniciativas de política pública, tanto nacionales como internacionales.

En ese derrotero, es posible establecer tres períodos. El primero, marcado por la inexistencia de la inclusión como tema de agenda de política educativa, llega hasta los años 90. El segundo transcurre entre los años 90 y los primeros de este siglo, en los que aparece el término en el debate internacional, primero circunscripto a la escolaridad de la población con necesidades educativas especiales y luego comenzando a plantearse su ampliación a la población en condiciones de marginación o de vulnerabilidad. El tercer período podemos reconocerlo aproximadamente a partir de 2005 en adelante y abarca los años en los que el concepto se instala definitivamente, se expande en términos cuantitativos, cualitativos y conceptuales, adquiere un gran protagonismo en propuestas y discursos, y se vuelve un tópico omnipresente en el campo educativo latinoamericano.

A partir de allí, en la región conviven tres sentidos diversos sobre este concepto. En primer lugar, la inclusión como propuesta de integración en relación con la población con necesidades educativas especiales. En segundo término, la inclusión como respuesta a la “exclusión” educativa de determinados sectores sociales, ya sea que esa exclusión se identifique a partir de la no escolaridad o de dificultades para continuar en la escuela. Por último, la inclusión educativa como una dimensión en el marco de procesos más amplios de inclusión social y de garantía de derechos.

Este último sentido constituye al mismo tiempo una perspectiva y una proposición. Como perspectiva, implica comprender la inclusión como una respuesta frente a una situación caracterizada como de “exclusión” pero interpretando esa “exclusión” como una relación social resultante de los procesos sociales más amplios de producción y reproducción de la desigualdad. Como propuesta, supone pensar políticas que coloquen la inclusión educativa como una dimensión en una programática multidimensional de construcción de jus-

ticia social y garantía de derechos. Desde esta concepción, las llamadas “políticas de inclusión” deberían ser, en términos discursivos y materiales, políticas de derechos que, lejos de interpelar a “los excluidos” y a “los individuos”, interpielen a la sociedad en su conjunto y a los ciudadanos y las ciudadanas cuyos derechos están siendo vulnerados.

De los casos analizados, la Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela son los que, con diferencias entre sí, se acercan más o se inscriben en esta perspectiva, al menos en lo formal de las normas y los documentos oficiales, al inscribir la inclusión en una perspectiva social de universalidad y derechos.

En este sentido, Rinesi (2016), indagando la diferencia entre las ideas de derecho y de inclusión, sostiene que una de las cuestiones en las que se dirimen estas tensiones entre diversas concepciones se vincula con quién es el sujeto de una y otra, y cómo lo es. En el caso de las políticas de inclusión, los ciudadanos y ciudadanas somos “objeto” de la política que, al mismo tiempo, nos coloca en el lugar de la desigualdad, ya que establece una relación asimétrica entre los “incluidos” y los “excluidos”, o, como sostenía Dussel (2004), entre el “nosotros” y el “ellos” que construye. Por el contrario, en el caso del derecho, somos sujetos de la política en nuestra condición de ciudadanos y, por eso mismo, parte de la noción de igualdad, aun cuando se trate de una igualdad formal. Las políticas de garantías de derechos y los discursos sobre derechos nos interpelan como sujetos de esos derechos, es decir como sujetos igualitarios, activos y políticos; las políticas y los discursos sobre la inclusión nos colocan en el lugar de destinatarios, de objetos de esa inclusión y, por lo tanto, desiguales ya que el mismo gesto de que me declaren aquel/aquella a ser incluido o incluida me construye como diferente.

Por otro lado, las políticas de inclusión definidas como respuesta a la exclusión colaboran a naturalizar la idea misma

de exclusión como aspecto no deseado pero inevitable de nuestras sociedades. Castel (2010) nos alerta en este sentido, al señalar que las políticas de atención a la exclusión son acciones de reparación de los quiebres sociales, pero esos quiebres se producen en otros lados. Por lo tanto, concentrar la mirada y la acción solo en las estrategias de inclusión implica desviar la mirada del centro a la periferia de la problemática social. Es preciso reposicionar la mirada social porque es en las relaciones y los procesos sociales donde se construye la exclusión que es objeto de la inclusión. Allí es donde están las causas de que se precisen políticas de inclusión. Si no se trabaja en ese sentido, como dice Terigi (2010), estaremos siempre pensando más y más complejas políticas de inclusión, porque los procesos sociales de construcción de las desigualdades seguirán intactos, tanto aquellos más amplios que remiten a las desigualdades económicas, culturales, étnicas, territoriales, etc., como aquellos otros que se edifican al interior del sistema educativo, en función del acceso a determinadas experiencias, currículas, escuelas, circuitos y/o niveles.

Así, la idea de políticas de inclusión educativa y políticas de inclusión social puede tender a convalidar la segmentación social y la desigualdad, o puede orientarse a construir igualdad; no igualdad homogeneizante, sino igualdad en un sentido más radical. Igualdad que alberga la pluralidad y las diferencias sin que eso se traduzca en jerarquías o en relaciones desiguales sociales, económicas o políticas. En alguna medida, estas dos orientaciones se cifran en cómo esas políticas se inscriben en una perspectiva de derechos. Cuando el problema se plantea como el de la exclusión, es un problema de los excluidos. Cuando el problema es el de la desigualdad y los derechos no garantizados, es de la sociedad toda. Así, es preciso redefinir la inclusión no como un fin sino como una estrategia de política en el marco de reposicionar a la educación como proceso social y como derecho humano fundamental.

## Bibliografía

- Blanco Guijarro, R. (2008). Marco conceptual sobre educación inclusiva. En Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Conferencia Internacional de Educación. Cuadragésima octava reunión*. Ginebra, Unesco.
- Castel, R. (2010). La exclusión, una noción tramposa. En *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Dussel, I. (2004). Inclusión y exclusión en la escuela moderna argentina: una perspectiva posestructuralista. *Cadernos de Pesquisa*, vol. 34, N° 122: 305-335, mayo/agosto.
- Elías, R. (2007). La educación inclusiva en Paraguay. En *Taller Regional sobre Educación inclusiva*. Buenos Aires, Unesco, Oficina Regional de Educación.
- Gentili, P. (2009). Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 49, N° 1: 19-57.
- Hurtado Briceño, A. J. y Zerpa De Hurtado, S. (2016). Misiones Sociales en Venezuela: Concepto y Contextualización. *Sapientia Organizacional*, vol. 3, N° 6. Disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5530/553056828003/html/index.html> (Consulta: julio de 2019).
- Mancebo, E. (2010). Las políticas de inclusión educativa: una nueva mirada sobre un viejo problema. En Serna, M. (coord.). *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*. Montevideo, Clacso-Facultad de Ciencias Sociales udelar.
- Rinesi, E. (2016). La educación como derecho. Notas sobre inclusión y calidad. En Brener, G. y Galli, G. (comps.). *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado*. Buenos Aires, La Crujía/Stella/Fundación La Salle Argentina.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado: posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires, CTA-CLACSO.
- Saforcada, F. (2012). Las leyes de educación después de los años '90: de la hegemonía neoliberal al postconsenso de Washington. Persistencias, sincretismos y transformaciones. En Feldfeber, M. y Gluz, N. (coords.). *Las políticas educativas después de los '90. Regulaciones, actores y procesos*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, UBA/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO.

- Saforcada, F. y Vassiliades, A. (2011). Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. *Educação & Sociedade*, vol. 32, N° 115: 287-304.
- Terigi, F. (2010). La inclusión como problema de las políticas educativas. *Quehacer Educativo*, N° 100: 74-78.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina? *OSAL*, N° 27: 19-43.
- Thwaites Rey, M. y Ouviaña, H. (2018). El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura. En Ouviaña, H. y Thwaites Rey, M. (comps.). *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires, El Colectivo.
- Vázquez, E. (2012). Segregación escolar por nivel socioeconómico. Midiendo el fenómeno y explorando sus determinantes. Documento de trabajo N° 128. La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

## Legislación

- Asamblea General de la República Oriental del Uruguay. (2008, 12 de diciembre). Ley N° 18.437 de 2008. Ley General de Educación. D.O. 16 ene/009 - N° 27654.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1957, 25 de septiembre). Ley 2160 de 1957. Ley Fundamental de Educación.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (1996, 12 de diciembre). Ley 917 de 1996. Ley General de Educación. D.O. N° 242, Tomo 333, del 21 de diciembre de 1996.
- Asamblea Legislativa de la República de Panamá (2000, 4 de febrero). Decreto Ejecutivo N°. 1 por el cual se establece la normativa para la educación inclusiva de la población con necesidades educativas especiales (NEE). Gaceta Oficial: 23987 del 10-02-2000.
- Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2010, 20 de diciembre). Ley N° 070 de 2010. Ley de la Educación "Avelino Siñani - Elizardo Pérez". Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia 1/39.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2009, 13 de julio). Ley Orgánica de Educación. Gaceta Oficial N°: 5.929 15/08/09.



- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2006, 2 de agosto). Ley N° 582 de 2006. Ley General de Educación. La Gaceta, Diario Oficial N°. 150 del 03 de agosto de 2006.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2011, 31 de marzo). Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial N° 417 del 31 de marzo de 2011.
- Asamblea Nacional de Panamá. (1946, 24 de septiembre). Ley 47 de 1946. Ley Orgánica de Educación. Gaceta Oficial: 10113.
- Congreso de la Nación Paraguaya (1998, 26 de mayo). Ley 1.246 de 1998. Ley General de Educación.
- Congreso de la Nación Paraguaya (2013, 23 de diciembre). Ley 5.136 de 2013. Ley de Educación Inclusiva.
- Congreso de la República de Colombia. (1994, 8 de febrero). Ley 115 de 1994. Ley General de Educación. Diario Oficial N° 41.214.
- Congreso de la República de Guatemala. (1991, 12 de enero). Decreto Legislativo N°. 12-91. Ley de Educación Nacional.
- Congreso de la República de Perú. (2003, 28 de julio). Ley N° 28.044 de 2003. Ley General de Educación.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (1993, 9 de julio). Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1993.
- Congreso Nacional de la República de Brasil. (1996, 20 de diciembre). Ley 9.394 de 1994. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. D.O.U. de 23.12.1996.
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (2012, 19 de enero). Decreto N° 262 de 2011. Ley Fundamental de Educación. La Gaceta N° 32.754, 22 de febrero de 2012.
- Consejo de Ministros de Cuba. (1961, 6 de junio). Ley s/n de 1961. Ley de Nacionalización general y gratuita de la enseñanza. *Gaceta Oficial del 7*.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2006, 14 de diciembre). Ley 26.206 de 2006. Ley de Educación Nacional. *Boletín Oficial* del 28 de diciembre, N° 31.062: 1.
- Honorable Congreso Nacional de Chile. (2009, 28 de julio). Ley N° 20.370 de 2009. Ley General de Educación. D.O. 12.09.2009.

Honorable Congreso Nacional de Chile. (2015, 29 de mayo). Ley 20845 de 2015 de inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. *Diario Oficial*, 2015-06-08, N° 41.177, págs. 1-26.

Poder Legislativo de República Dominicana. (1997, 4 de febrero). Ley 96 de 1997. Ley General de Educación.

Secretaría de Educación de la República de Honduras. (2013, 21 de agosto). Acuerdo ejecutivo N° 1365-SE-2014. Reglamento de educación inclusiva para personas con discapacidad, necesidades educativas especiales y talentos excepcionales. *La Gaceta* N° 33.533, 17 de septiembre de 2014.

## Fuentes documentales

Ministerio de Comunicación e Información (2007). Misiones Bolivarianas. República Bolivariana de Venezuela.

Ministerio de Educación (2015). Documento I Encuentro Plurinacional de Educación Intracultural, Intercultural y plurilingüe. Estado Plurinacional de Bolivia.

Ministerio de Educación y Ciencias (2018). Lineamientos para un sistema educativo inclusivo en el Paraguay. República del Paraguay.

Ministerio de Educación y Cultura (2017). *Memoria Anual 2016*. República Oriental del Uruguay.

Ministerio del Poder Popular para la Educación (2016). Orientaciones pedagógicas año escolar 2016, 2017. República Bolivariana de Venezuela.

Ministerio del Poder Popular para la Educación (2016). Proceso de transformación curricular para la educación media. Documento general de sistematización de propuestas pedagógicas y curriculares surgidas en el debate y discusión y orientaciones fundamentales. República Bolivariana de Venezuela.

Ministerio del Poder Popular para la Educación (2017). Proceso de transformación curricular en educación media. Áreas de formación Orientaciones generales para el trabajo por Unidades de Aprendizaje. República Bolivariana de Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela (2007). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013.

- Unesco (1990). Declaración mundial sobre educación para todos. Satisfacción de las Necesidades de Aprendizaje Básico y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje.
- (1994). Declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales.
- (2000). Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes: comentario detallado del Marco de Acción de Dakar.
- (2009). Directrices sobre políticas de inclusión en la educación.
- (2015). Educación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible: objetivos de aprendizaje.
- (2015). Declaración de Incheon: Educación 2030: Hacia una Educación Inclusiva y Equitativa de Calidad y un Aprendizaje a lo Largo de la Vida para Todos.

## Páginas web

- Ministerio de Educación de Chile. Sitio web oficial: <https://www.mineduc.cl/>. Consultado en septiembre 2016 y junio 2017.
- Ministerio de Educación de Ecuador. Sitio web oficial: <https://educacion.gob.ec>. Consultado en septiembre 2016 y junio 2017.
- Ministerio de Educación y Ciencias de Paraguay. Sitio web oficial: <https://www.mec.py/cms> Consultado en septiembre 2016 y junio 2017.
- Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay. Sitio web oficial: <http://educacion.mec.gub.uy>. Consultado en septiembre 2016 y junio 2017.
- Ministerio de Educación de Perú. Sitio web oficial: <https://www.minedu.gob.pe/> Consultado en septiembre 2016 y junio 2017.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Sitio web oficial: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/> Consultado en junio 2017.
- Ministerio del Poder Popular para la Educación de Venezuela. Sitio web oficial: <http://www.me.gob.ve/> Consultado en septiembre 2016 y junio 2017.



# La configuración de la relación Nación-provincias para materializar el derecho a la educación secundaria

*Vanessa Romualdo*

## Pensar la democratización en un país federal

Garantizar derechos en un país federal requiere del trabajo conjunto entre la Nación y las provincias, por eso en este trabajo nos ocupamos de analizar las relaciones intergubernamentales (RIGs) que se configuraron en el ámbito de la administración de la educación entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno en el marco de la implementación de políticas tendientes a construir una nueva institucionalidad para la educación secundaria obligatoria en la Argentina establecida a partir de la Ley de Educación Nacional N° 26.206/2006 (LEN).<sup>1</sup> El análisis toma como caso

---

1 Este capítulo es parte de una tesis de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA denominada "Las complejas relaciones Nación-provincia en la política educativa argentina. El caso de los Planes Jurisdiccionales y los Planes de Mejora Institucional para el nivel secundario en la Provincia de Buenos Aires (2009-2015)". Dicha tesis fue dirigida por Nora Gluz y se enmarcó en el proyecto UBACyT 2014-2017, "Políticas públicas y democratización de la educación. Sentidos, regulaciones y procesos en torno a la inclusión en la actual coyuntura latinoamericana" (en el cual la autora fue Becaria de Maestría UBACyT), con sede en el IICE-FFyL-UBA y cuya directora fue Myriam Feldfeber.

los Planes Jurisdiccionales (PJ) y los Planes de Mejora Institucional (PMI) creados por la Resolución CFE N° 88/09 en el período 2009-2015. Ambos instrumentos se crearon como apoyos básicos de los procesos de institucionalización y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria con el objetivo, además, de mejorar el gobierno federal de la educación y de garantizar la inclusión de todos los estudiantes al nivel secundario.

Durante nuestro período de análisis, el Estado nacional recuperó centralidad en la conducción del sistema escolar, tal como se expone en la introducción del presente libro, a través de una planificación nacional de carácter federal a diferencia de la regulación aislada por programas propia de los años noventa. En ese contexto, nos interesa comprender algunos aspectos de ese proceso social considerando las relaciones no lineales y hasta contradictorias que se construyen en el campo político, donde los procesos normativos no son necesariamente coincidentes con la institucionalidad y/o con los modos de apropiación de las políticas (Therborn, 2017).

El trabajo de campo que sirve de base a este escrito involucró el relevamiento documental de materiales producidos por los diferentes niveles gubernamentales sobre los PJ y los PMI y sobre las políticas y programas educativos del período para el nivel secundario en general; así como el desarrollo de entrevistas a funcionarios y miembros de los equipos técnicos de los niveles nacional y jurisdiccional de la Provincia de Buenos Aires entre 2009 y 2015.<sup>2</sup>

Para estudiar cómo incidió el federalismo educativo en la implementación de las llamadas políticas de inclusión escolar, nos centraremos en el análisis de las RIGs entre los

---

2 El trabajo de campo se desarrolló entre 2016 y 2018. Se entrevistó a quince funcionarios y miembros de equipos técnicos y se realizó el relevamiento documental.

niveles nacional y jurisdiccional; con especial énfasis en los mecanismos de toma de decisiones, los actores involucrados y las reglas e institucionalidades establecidas. Nos enfocamos en dos de los principales instrumentos de política del período para la escuela secundaria creados en vistas a la materialización del derecho a la educación en un contexto de fragmentación (los PJ y los PMI) y seleccionamos a Provincia de Buenos Aires porque constituye el primer distrito educativo del país debido a su tamaño y por la relevancia que han tenido en esa jurisdicción las políticas destinadas al nivel secundario.

Mostraremos cómo durante el período analizado tuvo lugar un cambio en el rol del Consejo Federal de Educación (CFE), a la par que se crearon nuevas institucionalidades como las Mesas Federales y diferentes espacios configurados para la concertación que moldearon las RIGs Nación-provincias en los procesos de definición y puesta en práctica de las políticas educativas para la inclusión. Se incorporaron nuevos actores a las discusiones impulsando una nueva dinámica federal que reposicionó a las provincias dotándolas de mayor protagonismo en las decisiones y adecuaciones de las propuestas a sus agendas gubernamentales en pos de la materialización del derecho de todos a la educación secundaria. Para mostrar este proceso de transformación, en este capítulo describimos en primer lugar las regulaciones formales de los PJ y los PMI centrándonos en la distribución de responsabilidades entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno. Luego analizamos la configuración de las RIGs Nación-provincias en los procesos de definición y puesta en práctica de las políticas y finalmente concluimos con algunas reflexiones en torno a los cambios en las instancias de articulación federal de las políticas educativas y su aporte a la democratización.

## **Los Planes Jurisdiccionales (PJ) y los Planes de Mejora Institucional (PMI): nuevos instrumentos de planificación, ¿nuevas RIGs?**

El federalismo se estructura como un marco a partir del cual se establecen las relaciones entre los distintos actores (Serafinoff, 2012) y las RIGs son el conjunto de relaciones formales e informales entre los diferentes niveles de gobierno (Repetto y Nejamkis, 2005) que establecen “un sistema de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta” (Jordana, 2001: 8) entre los mismos. Son los mecanismos políticos y administrativos que permiten regular, organizar y, en última instancia, viabilizar la gestión pública entre los distintos niveles estatales que integran un Estado (Escolar, 2011). El análisis de las RIGs permite caracterizar las formas que adopta el federalismo brindándonos una perspectiva sobre las posibilidades de materialización del derecho a la educación a lo largo y a lo ancho de todo el país.

Las RIGs Nación-provincias en el ámbito educativo se han reconfigurado significativamente durante los últimos sesenta años en la Argentina. Los procesos de descentralización educativa iniciados a fines de los años 50 en nuestro país, profundizados con la última dictadura cívico-militar en los 70 y culminados y consolidados durante la reforma educativa de los 90 tuvieron efectos importantes en la administración y el gobierno de la educación. Los estudios sobre ese proceso, evidencian que aunque la descentralización de los 90 se basó discursivamente en la federalización del sistema, se construyó en la práctica una modalidad de intervención centralizada (Pronko y Vior, 1999; Galarza, 2009; Gluz, 2009; Feldfeber, 2011).

Las relativamente escasas capacidades de gestión pública y de recursos de los niveles subnacionales de gobierno legitimaron la intervención central (Galarza, 2009) contribuyen-



do a debilitar las autonomías provinciales que pretendían promoverse. Los resultados de las investigaciones en materia de política educativa señalaron la falta de equilibrios entre la nación y las provincias tanto en términos de responsabilidades como de recursos necesarios para el desarrollo del federalismo. Asimismo, indicaron la ausencia de herramientas y reglas para consolidar las garantías de las autonomías provinciales (Tiramonti, 1999; Rivas, 2008) y evitar que la descentralización cristalice las desigualdades preexistentes. La preocupación por los procedimientos de gestión más que la adhesión al sentido de las transformaciones educativas, volvieron a estos un fin en sí mismo en detrimento de lo sustantivo del cambio (Tedesco, 2000).

Iniciado el siglo XXI, con la asunción de “gobiernos de nuevo signo” (Feldfeber y Gluz, 2011) que buscaron reposicionar a los Estados latinoamericanos y no relegarlos a un papel subsidiario, se produjo un cambio de rumbo en las políticas públicas y el ámbito educativo no fue la excepción. En la Argentina se expresó en una nueva ley, la Ley N° 26.206/2006 (LEN) que estableció la obligatoriedad del nivel secundario y que se sancionó luego de amplios debates en torno a la reforma de los 90 y sus efectos contraproducentes en la administración de la educación.

Identificamos al menos dos temas de preocupación frente a los desafíos de materializar los propósitos de la LEN: por un lado, que las decisiones políticas se tradujeran en orientaciones operativas en todos los niveles gubernamentales para permitir que el sistema operara en la dirección que pretende la política (Terigi, 2008) y, por otro lado, que se construyeran acuerdos político-institucionales que tuvieran la capacidad de viabilizar las directrices políticas definiendo marcos apropiados en términos de recursos materiales y simbólicos para el desarrollo de modalidades de gestión intergubernamental con mayor libertad en la base y a su vez sensibles a las

diferencias jurisdiccionales e institucionales (Galarza, 2009). Ambos tópicos fuertemente ligados a la preocupación por transformar las RIGs vigentes al momento y garantizar la unidad nacional mediante la concertación federal.

La LEN pretendió revertir algunas tendencias a la fragmentación del sistema en materia de política educativa y lograr cierta unidad nacional (Feldfeber y Gluz, 2011; Gorostiaga, 2012). También junto con ella se propusieron cambios en la modalidad de gestión de las políticas educativas nacionales para la escuela secundaria partiendo de un diagnóstico crítico de las RIGs Nación-provincia de los 90 y se configuraron nuevas lógicas para el federalismo educativo. Por un lado se cuestionó la falta de mecanismos de articulación entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno en lo que hace a la construcción federal de políticas y se desplegó un esfuerzo de planificación conjunta; y, por otro lado, se buscó romper con la dinámica de intervención directa del nivel nacional en las escuelas que habría dominado la escena en el marco de la implementación de políticas focalizadas compensatorias que pasaban por alto los niveles subnacionales y operaban como un mecanismo de recentralización de la política. Frente a ello se pretendió avanzar hacia políticas universales.

Además, a partir de la LEN, el CFE asumió un nuevo rol ya que desde entonces sus acuerdos “se expresan como un vínculo político entre la Nación y las Provincias que posibilita la construcción de consensos sobre las prioridades estratégicas de la educación obligatoria para sostener un horizonte integrador que promueva una efectiva articulación del sistema” (Res. CFE N° 88/09). A diferencia de lo que sucedía anteriormente, la nueva ley estableció que las resoluciones del CFE fueran de cumplimiento obligatorio, cuando la asamblea así lo dispusiera, lo que equivale a decir que dicho Consejo comenzó a tener la facultad de tomar decisiones de carácter

vinculante.<sup>3</sup> De esta manera, se generaron condiciones para ampliar los mecanismos de participación de las jurisdicciones en las decisiones político-educativas centrales contribuyendo a la democratización.

También se avanzó en construir regulaciones comunes en vistas a dotar de unidad al sistema educativo. Los cambios político-pedagógicos propuestos en la LEN, específicamente para el nivel secundario, se acordaron en el marco del CFE. Dichos cambios se manifestaron en mayo de 2009 en el Plan Nacional de Educación Obligatoria (Res. CFE N° 79/09-PNEO) y se especificaron unos meses más tarde en los “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” aprobados por la Resolución CFE N° 84/09 en octubre de ese mismo año. En ese contexto, un mes más tarde por Resolución CFE N° 88/09 se aprobó el documento “Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria obligatoria–Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional” donde se definieron las líneas de acción que son objeto de estudio del presente trabajo, ambas implementadas desde 2010.<sup>4</sup>

Se trató de dos instrumentos de política que se plantearon como estrategia conjunta para institucionalizar y fortalecer la educación secundaria obligatoria reposicionando a las provincias en los procesos de las políticas educativas, ampliando la participación en los procesos de toma de de-

---

3 Artículo 118. Las resoluciones del Consejo Federal de Educación serán de cumplimiento obligatorio, cuando la Asamblea así lo disponga, de acuerdo con la Reglamentación que la misma establezca para estos casos. En cuanto a las resoluciones que se refieran a transferencias de partidas del presupuesto nacional, regirán los mecanismos de supervisión y control establecidos por la Ley N° 26.075 (LEN 26.206/2006).

4 Los PJ y los PMI siguieron vigentes de la manera que aquí relatamos hasta fines de 2015. A partir de 2016, con el cambio de gestión de gobierno nacional, los PJ fueron reemplazados por otros instrumentos de gestión y los PMI se resignificaron y dejaron de implementarse como una política nacional común ya que el hecho de asignar los fondos a esa intervención o a otras pasó a constituir una decisión de cada jurisdicción.

ciones y reconfigurando de esa manera las RIGs Nación-provincia prevalecientes durante la hegemonía neoliberal.

Los PJ fueron una herramienta para la planificación jurisdiccional. Se crearon para ordenar y articular recursos, iniciativas, capacidades y actores en el nivel provincial a fin de contribuir a la convergencia de las políticas para dar cumplimiento a los principios de la LEN. Ellos eran el marco jurisdiccional en el que se encuadraban los PMI. Desde el nivel nacional se elaboraron documentos de apoyo<sup>5</sup> a la implementación que especificaron estrategias institucionales sugeridas para abordar las líneas de acción acordadas en el seno del CFE. Dichas estrategias se enfocaron en la articulación primaria-secundaria, tutorías, estrategias para potenciar la enseñanza o recuperar los aprendizajes (cuyas líneas de acción iban desde clases de apoyo hasta la promoción de la lectoescritura), gestión de la convivencia, diseño de un proyecto postsecundario y actividades extraclase, entre otras. Y las jurisdicciones, por su parte, también establecieron prioridades propias y recomendaron líneas de trabajo en sus PJ.

Los PMI en el nivel secundario eran proyectos institucionales que desde 2010 elaboraban las escuelas comunes de gestión estatal<sup>6</sup> para acompañar las trayectorias educativas

- 
- 5 Desde los documentos oficiales elaborados por el MEN se recomendaba que el 80% de las horas institucionales se utilizaran para realizar acciones al interior de la institución y el 20% para acciones que las autoridades educativas de la jurisdicción determinaran, tales como actividades conjuntas con otras instituciones educativas y/o con el equipo técnico jurisdiccional, acciones de formación docente, entre otras. A su vez se sugería que se utilizara un 75% de los módulos de horas institucionales en acciones centradas en propuestas de enseñanza, recuperación de aprendizajes, acompañamiento de la trayectoria escolar de los alumnos y reinserción, mientras que solo el 25% restante sería pertinente utilizarlo en gestión de la convivencia y actividades formativas extraclase (debido a que ya existían actividades de este tipo con financiamiento nacional o jurisdiccional por fuera del presupuesto de PMI) (Ministerio de Educación de la Nación, 2011).
- 6 Según la normativa, las escuelas de gestión privada también podían recibir recursos del PMI siempre y cuando la autoridad jurisdiccional lo solicitara y cumplieran una serie de requisitos: 31. Participarán en los Planes de Mejora Institucional todas las escuelas secundarias públicas de gestión

de los estudiantes en pos de garantizar la obligatoriedad del nivel. Se creó recuperando las experiencias de los proyectos de mejora llevados a cabo por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) en escuelas técnicas y por el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) en los institutos de nivel terciario desde 2006 y diversas experiencias jurisdiccionales referidas a procesos de apoyo y mejora a la educación secundaria como el Programa de Fortalecimiento Institucional de las escuelas de enseñanza media de la Ciudad de Buenos Aires que comenzó en 2001 y que, a su vez, se inscribe en experiencias anteriores como el Proyecto XIII y los proyectos de orientación (DINIECE, 2013). Los PMI fueron una herramienta que apuntó a concretar la unidad pedagógica y organizativa de la educación secundaria.

Según la matrícula<sup>7</sup> de cada escuela el MEN le asignaba un monto de dinero<sup>8</sup> que debía destinarse a horas institucionales para el desarrollo de las actividades previstas en su PMI (se les pagaba a docentes que trabajaban fuera del horario de clases en tutorías académicas y de orientación, clases de apoyo y espacios formativos) y otro monto para los gastos operativos que dichas acciones requerían (se podían organizar viajes y visitas, brindar viandas y refrigerios, adquirir materiales didácticos, herramientas, útiles, insumos informáticos, material audiovisual, entre otros). Finalmente, luego de la aprobación de los equipos técnicos locales, cada escuela

---

estatal y aquellos establecimientos de gestión privada que la autoridad jurisdiccional solicite, en tanto y en cuanto: emitan títulos oficiales, tengan la máxima subvención estatal, su servicio educativo sea gratuito, de contribución voluntaria o de bajo arancel y estén localizados en una zona donde no haya oferta equivalente del sector estatal (Res. CFE N° 88/09).

7 Para mayor detalle del presupuesto asignado a las escuelas según matrícula ver el Instructivo para la ejecución de los PMI en la escuela secundaria (Ministerio de Educación de la Nación Argentina, 2010).

8 Dicho dinero se depositaba en una cuenta bancaria a nombre de los directivos de las escuelas, quienes eran los encargados de administrarlo e incluso pagarles a los docentes las horas institucionales.

implementaba el PMI que había diseñado ajustándose a los lineamientos establecidos y al financiamiento disponible.

Los PJ fueron una herramienta diseñada para asegurar que las jurisdicciones direccionaran los fondos en pos de garantizar la obligatoriedad del nivel secundario y los PMI cumplieron esa función a nivel de las escuelas. Es decir, ambos instrumentos fueron diseñados para contribuir a la democratización generando condiciones para la materialización del derecho de todos a la educación secundaria. Esta tarea requirió un arduo trabajo de coordinación por parte del nivel nacional.

A fin de cumplir con el imperativo de la obligatoriedad y el derecho a la educación secundaria, el equipo técnico de la Dirección de Educación Secundaria (DES) del nivel nacional fue el encargado de otorgar los avales correspondientes a los PJ de cada una de las jurisdicciones y se valió de los lineamientos acordados en el CFE (Res. CFE N° 88/09) para determinar si las acciones propuestas en los planes contribuían o no a los objetivos acordados federalmente. Lo mismo hicieron los equipos jurisdiccionales con los PMI de las escuelas, proceso en el que colaboró el nivel nacional en la etapa inicial de implementación a fin de formar y acompañar en la tarea a los equipos locales. Para la implementación de los PMI el nivel nacional elaboró también instructivos para las escuelas en los que se especificaron los tipos de gastos que podían financiarse con el dinero asignado. En esos documentos se detallaron incluso los perfiles de docentes que podían contratarse para dictar las actividades enmarcadas en PMI y los elementos puntuales que podían comprarse en concepto de materiales y refrigerios para los estudiantes o insumos para gestiones administrativas que implicara el PMI, entre otros (Ministerio de Educación de la Nación, 2010).

El Plan Jurisdiccional es un instrumento que tiene la Nación para poder darle un sentido al planeamiento

diverso de las provincias, para darle un sentido y una dirección al uso de fondos de transferencia nacional. (...) el Plan Jurisdiccional lo que hace es dar direccionamiento al uso de fondos para que no se vayan en cualquier cosa. (Integrante del equipo coordinador de la Dirección de Educación Secundaria-DES y Referente Técnico Regional de la región Cuyo-Nación)

Fue toda una batalla que tuvimos que dar, la obligatoriedad. (...) Nuestra idea no era que el director hiciera lo que quisiera con PMI. Nos pasó con un caso de Neuquén que querían criar pollitos y tenía repocos pibes en 3° año y le dijimos “no, mirá, si tenés repitencia no te pongás a criar gallinas”. (Referentes Técnicas Regionales de la región Centro y Sur de la DES-Nación)

En cuanto a los PJ, desde la normativa se estableció que las provincias debían definirlos bianualmente teniendo en cuenta los Convenios Bilaterales y Actas Complementarias de la Ley de Financiamiento firmados desde 2006, la Propuesta Socio-Educativa Jurisdiccional para la Educación Secundaria acordada a fines de 2008, los planes anuales de PROMEDU<sup>9</sup> y PROMER<sup>10</sup> y el Plan Provincial de Educación

---

9 El Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa II (PROMEDU II) fue un programa del BID de 2010 que se financió con el Préstamo N° 2424/OCAR y recursos de aporte local. El PROMEDU II se organizó en dos Subprogramas, uno a cargo del Ministerio de Educación (Subprograma I) y otro a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Subprograma II). En el Subprograma I, “Mejoramiento del Desempeño del Sistema Educativo Estatal”, para el nivel secundario las acciones incluyeron: apoyo a la mejora de la enseñanza de las ciencias naturales, implementación de Planes de Mejora Institucionales, Centros de Actividades Juveniles (CAJs), Coros y Orquestas Juveniles y adquisición y distribución de libros. Fuente: Ministerio de Educación de la Nación Argentina (s/f). Reglamento Operativo del PROMEDU II. Documento recuperado de <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/pt/node/1249> (Consultado por última vez el 20/05/2017).

10 Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural perteneciente al Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Obligatoria elaborado en 2009; aplicando los criterios y estrategias acordadas por el CFE en el PNEO y en los “Lineamientos Políticos...” (Res. CFE N° 88/09).

El financiamiento de los PJ fue, en el período analizado, una responsabilidad conjunta del Ministerio de Educación de la Nación (MEN) y las jurisdicciones, con la especificación del aporte de cada una de las partes registrado en las Actas Complementarias y los Convenios Bilaterales.<sup>11</sup> Cada jurisdicción debía destinar esos recursos para llevar a cabo acciones de desarrollo profesional y para fortalecer los equipos técnicos que efectuaran el seguimiento intensivo del trabajo de las escuelas (Equipos Técnicos de Apoyo) (Res. CFE N° 88/09), para lo cual se sugirió la creación de la figura de los Asistentes Técnicos Territoriales (ATT) que fue incorporada en todas las jurisdicciones con excepción de la PBA por motivos presupuestarios (ver Romualdo, 2019). Luego, los PJ elaborados por las jurisdicciones se elevaban a la Secretaría de Educación del MEN para su análisis con el objeto de preparar las actas para la transferencia de los recursos.

En cuanto al financiamiento de los PMI, este fue totalmente cubierto con recursos del nivel nacional, si bien encontramos una distinción en base a los tipos de gasto que la línea de acción habilita: los recursos para las horas institucionales fueron totalmente financiados por el Tesoro Nacional mientras que para los gastos operativos se contó hasta 2011 inclusive adicionalmente con recursos de los programas con financiamiento externo PROMEDU y PROMER (este último para las escuelas rurales) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Ministerio de Educación, 2010). El porcentaje del presupuesto educativo nacional<sup>12</sup> destinado a los PMI

---

11 No se encuentran disponibles en los repositorios documentales oficiales y no logramos acceder a los mismos.

12 No encontramos disponibles datos específicos sobre el porcentaje del presupuesto educativo nacional destinado al nivel secundario ya que no se ofrecen los datos organizados por nivel educati-



rondó el 1% en el período bajo estudio<sup>13</sup> y no contamos con información relativa al presupuesto asignado a los PJ.<sup>14</sup>

Tal como se evidenció en el presente apartado, los PJ y los PMI constituyeron una herramienta clave en la tarea de coordinación del nivel central en pos de lograr la unidad nacional en términos de materialización del derecho de todos a la educación secundaria, permitiendo la articulación de las instituciones educativas, las jurisdicciones y el nivel nacional simultáneamente. Mediante esta nueva institucionalidad se generaron tanto condiciones para articular acuerdos como recursos materiales para concretar lo acordado.

## **Las RIGs Nación-provincia en el proceso de definición de los PJ y los PMI desde la perspectiva de los actores**

Si bien el CFE se siguió presentando como el ámbito de la concertación por excelencia ya que en su seno se dieron en gran parte los procesos federales de definición de políticas, a lo largo del período se generó una diversidad de dinámicas para la articulación federal que evidencian la democratización de la toma de decisiones de carácter federal, ampliando la participación a la vez que garantizando la unidad nacional.

---

vo sino por programa presupuestario. Es importante tener en cuenta también que el presupuesto educativo nacional está principalmente destinado a la educación superior (alrededor del 70%) desde los 90, cuando se terminaron de transferir los establecimientos educativos de los otros niveles educativos a las jurisdicciones.

13 Ver Cuadros 1 y 2 en el Anexo. Si observamos el Cuadro 1 y tomamos en cuenta, por ejemplo, el presupuesto nacional destinado a la Administración Central del MEN en 2014 (\$ 52.064.688.937,35) y el gasto total consolidado destinado a PMI en ese mismo año presente en el Cuadro 2 (\$ 453.385.087,90) vemos que este último representa menos del 1% del primero. Esa relación fue similar entre 2012 y 2015 (años de los que contamos con información).

14 Esto se vincula a la imposibilidad de acceso a las Actas Complementarias firmadas entre la Nación y las provincias.

Las dinámicas de trabajo establecidas en vistas a la unidad nacional pueden sintetizarse en lo que los funcionarios denominan como “marcar la cancha”. Es el nivel nacional con sus equipos técnicos, en parte por su mayor capacidad de gestión relativa respecto de las jurisdicciones (Repetto, 2010), el que elabora los borradores iniciales:

Si Nación pone la guita para algo, Nación tiene derecho a marcar la cancha. ¿Por qué? No por un tema dictatorial sino decir bueno, tenemos que instalar esto. (...) Si vos planteás que hay que institucionalizar las horas institucionales y no marcás la cancha de para qué usarlas es un hermoso momento para tomar café. (...) Sí, marcábamos la cancha con los primeros borradores de todo. Que después bueno, discútanlo, para la próxima traigan todas las observaciones. Eso más con el rango de autoridades. Ahora, los equipos técnicos, los equipos de coordinación de Plan de Mejora ya se iban con instructivos para cocinarlo. Porque era algo acordado a nivel de ministros y directores de Secundaria. (Director de la DES-Nación, 2009-2012)

Sí, la 86 y la 88 [resoluciones del CFE] las redactamos algunos [del equipo de la DES Nación], entre todos, no es una redacción unívoca, con algunos asesores. (...) Después la implementación es como muy artesanal, entonces una cosa es lo que te dice la letra... por eso nosotros a propósito pusimos esta condición, que en los planes tienen que estar las líneas [sugeridas en la Resolución CFE N° 88/09]. (Referente Técnica Regional de la región Centro de la DES-Nación, 2009-2012)

Detrás de la intención de “marcar la cancha” vemos la idea de instaurar una coordinación desde el nivel nacional

en términos políticos y técnicos (Serafinoff, 2014), es decir, garantizar una direccionalidad común para todo el sistema educativo, cuestión que había sido problemática en épocas anteriores según los entrevistados.

Los procesos de acuerdo frente a esos documentos que “marcaban la cancha” evidenciaron una importante participación de los responsables nacionales y jurisdiccionales en las discusiones involucrando en general a Directores de nivel, Secretarios o Ministros. Además, el proceso de definición se dio en ámbitos de concertación y trabajo conjunto entre los diferentes niveles gubernamentales previos a la concreción de los encuentros del CFE<sup>15</sup> donde finalmente se sancionaban las resoluciones:

El estilo de trabajo de la que era en ese momento la Secretaria de Educación de la Nación era tener una Mesa de secretarios de Educación. Esa Mesa de secretarios de Educación venía a trabajar y generaba un documento. Generaban el documento, se discutía. Los tipos se lo llevaban, trabajaban con sus equipos técnicos y volvían. (...) Yo me acuerdo que llevó mucho tiempo de discusión todo el circuito administrativo del Plan de Mejora, cómo se daba la plata, cómo se rendía. Se discutió con todos los secretarios de todas las provincias. Entonces cuando ya llegaba al secretario de cada jurisdicción lo hablaba con el ministro, cuando llegaba al ministro ya venía cocinado en términos de consenso y de acuerdo cómo se distribuía la plata, cómo se rendía. Hubo una discusión interesante y fuerte por ese documento, el 88 [Resolución CFE N° 88/09], con lo cual fue

---

15 En el Capítulo 3 de la LEN y en el Reglamento de Funcionamiento del CFE (Res. CFE N° 01/07) se establece quiénes pueden formar parte del CFE y la periodicidad de algunas reuniones, pero nada se especifica sobre la dinámica de trabajo de los encuentros.

una política muy consensuada. Ese fue el estilo de trabajo de esa Secretaría de Educación entre 2009 y 2011, que lo venía haciendo antes en los Planes de Mejora del INFoD. (Integrante del equipo coordinador de la DES y Referente Técnico Regional de la región Cuyo-Nación)

De algún modo estas instancias de trabajo conjunto Nación-provincias que se propiciaron, como las Mesas de Secretarios de Educación y las Mesas Federales, oficiaron como dispositivos capaces de contribuir a desestructurar algunas de las inercias institucionales que contribuyen a perpetuar las tradiciones centralistas en el diseño de las políticas (Repetto, 2008).

Las Mesas Federales nacieron en 2007, con la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), como una instancia de concertación técnica de las políticas en la que representantes de los equipos técnicos de cada jurisdicción y del nivel nacional podían realizar intercambios, evaluaciones y ajustes periódicos sobre las implementaciones de políticas, impulsar modificaciones y acuerdos complementarios al CFE, elaborar estudios que brindaran información para la toma de decisiones y anticipar los posibles efectos de la puesta en marcha de las políticas, entre otras cuestiones (Ministerio de Educación de la Nación, 2009).

Tal como señalaba en una entrevista quien fuera la Secretaría de Educación de la Nación de 2009 a 2011 y una de las impulsoras de las Mesas Federales, uno de los desafíos a los que se enfrentó el MEN —a partir de la sanción de la LEN— fue el desarrollo de acciones y estrategias conjuntas entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, la consecuente concreción de acuerdos federales y la asistencia a las jurisdicciones que presentaran mayores dificultades para concretarlos (Vollmer, 2009). Por ese motivo se replicaron dichas Mesas en otros ámbitos del MEN, constituyéndose en uno de los mecanismos que permitieron viabilizar la gestión

pública (Escolar, 2011) entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno estableciendo sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta (Jordana, 2001). Las mismas se realizaban por nivel educativo y consistieron en encuentros de las autoridades y/o los equipos nacionales y provinciales de cada nivel resultando un dispositivo novedoso habilitado en parte por la reorganización del organigrama de la cartera educativa que a partir de 2010 se organizó por niveles educativos, con equipos a nivel nacional y sus interlocutores a escala de las provincias.

Al mismo tiempo, junto a las instancias formales mencionadas anteriormente existieron otras de las que solo participaban algunos actores. El trabajo conjunto Nación-provincias fue algunas veces dependiente de la capacidad de gestión de las jurisdicciones así como de su capacidad política ya que para la definición de las políticas se conformó una suerte de “mesa chica” con carácter informal de la que solo participaban algunas de las jurisdicciones.

Y, primero en realidad los acuerdos los hacíamos con la gente de la Dirección de Secundaria de provincia de Buenos Aires, con Santa Fe, con Córdoba y Mendoza con lo cual cubríamos el 60%. (...) Nosotros arreglábamos primero con quienes tenían más y después lo trabajábamos con los demás (...) porque hay provincias que siguen funcionando con régimen feudal, digamos, algunas con un feudalismo en una etapa media y otras en la etapa alta. Esto se refleja en cómo están armados los equipos profesionales, los equipos técnicos y a veces los interlocutores válidos. (Director de la DES-Nación, 2009-2012)

Fueron en este caso algunas de las provincias más representativas en términos de población y con una capacidad de

gestión relativamente superior al resto las que intervinieron en una primera instancia para ajustar o corregir los borradores que se elaboraban a nivel nacional, lo que da cuenta del peso de mecanismos informales atados a principios discrecionales en la configuración de las RIGs (Serafinoff, 2012). Las desigualdades en términos de capacidades de gestión entre las distintas provincias existen y eso determina que algunas sean más tenidas en cuenta en los procesos de definición de la política o que otras necesiten incluso demandar ayuda al nivel nacional para poder gestionar las políticas. Esto contribuyó a la configuración de RIGs Nación-provincia diferenciales, tal como lo explicita el ex Ministro:

Hay un paquete de políticas universales y para todos y después hay adaptaciones, hay una Nación que debe estar atenta a entender las particularidades de cada provincia. Y así lo hacíamos en términos de tratar de estar en todas. (...) No te podría decir que les dimos más bola a algunas. Sí tuvimos naturalmente más afinidad y sí algunas provincias fueron más receptivas y también algunos gobernadores vinieron a poco de asumir a decir miren, ayúdenme. Ayúdenme, díganme qué tengo que hacer. (Ministro de Educación de la Nación, 2009-2015)

El planteo de los PJ y los PMI como estrategia conjunta posibilitó un tipo de planificación de las políticas mediado por instancias de participación y coordinación que hizo que las provincias no fueran meras intermediarias como lo habían sido en los 90 (Gluz, 2009), es decir receptoras de políticas definidas totalmente por el nivel nacional e incluso quedando afuera de vínculos que se establecían directamente entre la Nación y las escuelas. Las provincias podían establecer sus prioridades jurisdiccionales en sus PJ, si bien debían en-

marcarse en los lineamientos más amplios, acordados federalmente, para que sus escuelas trabajaran en la dirección acordada y además se ampliaron las instancias de trabajo conjunto existentes.

En las atribuciones formales de cada nivel gubernamental (Ver Anexo, Cuadro 3) establecidas en la Resolución CFE N° 88/09 encontramos una redefinición de los roles de los niveles nacional y jurisdiccional respecto de lo que sucedía en la década de los 90. La definición centralizada de metas fue una característica distintiva de todo el proceso de reforma educativa de los 90 y solo en algunas líneas de acción las provincias podían definir las modalidades para poner en operatividad esas metas (Gluz, 2009). En este caso, el establecimiento de las Metas Jurisdiccionales así como el seguimiento y la evaluación de los procesos y resultados fueron responsabilidades del nivel jurisdiccional de gobierno, si bien el nivel nacional tenía también la función de verificación de su cumplimiento. Por otro lado, también hizo al reposicionamiento de las provincias el hecho de tener en sus manos una herramienta ordenadora como los PJ que intentaba articular la multiplicidad de programas y proyectos con diferentes fuentes de financiamiento que recibían y con los que tendían a inundar las escuelas (Perazza, 2008), generando dispersión de esfuerzos y haciendo que los sujetos terminaran por concentrarse solamente en las cuestiones formales (UNICEF, 2013).

En lo que respecta al financiamiento, el nivel nacional dejó de tener un rol coactivo y de intervención directa sobre las escuelas como lo había tenido en los 90 principalmente por el carácter universal que habían cobrado entonces muchas de las líneas de acción. Al mismo tiempo, en la práctica sucedió que la capacidad técnica relativamente mayor del nivel nacional respecto de algunas provincias, su rol de asistente técnico y la intención de no sobrecargar a estas últimas motivaron la transferencia directa de fondos a las escuelas. Sin

embargo, la decisión era parte de un acuerdo entre la Nación y la provincia en cuestión:

Los Planes Jurisdiccionales era plata que se transfería a la jurisdicción y la jurisdicción desarrollaba sus planes. Los PMI son horas que se les pagan a los docentes para lo cual vos tenías en algunas provincias temas burocráticos gigantes que hacían que no llegaran a pagar en tiempo y forma a los docentes. (...) Entonces algunas provincias pidieron que ese pago sea a la escuela directamente. Vos pagabas a la escuela dos cosas, el monto de horas institucionales que le correspondía de acuerdo a la matrícula y le pagabas los gastos operativos. Los gastos operativos fueron siempre a las escuelas directamente, de todas las provincias. Las horas institucionales algunas provincias pidieron que vaya a la escuela y otras provincias pidieron que se le pague a la jurisdicción. Y así fue. (...) Provincia de Buenos Aires dijo no, laburen con las escuelas porque nosotros no lo podemos gestionar. A ver, pensó que esto fue para todas las secundarias, fue universal. (Director de la Dirección de Administración y Gestión Financiera-DAGF-Nación)

Encontramos aquí nuevamente evidencias del diálogo entre la Nación y las provincias a fin de concertar la gestión federal de las políticas educativas.

## **La Nación y las provincias en la puesta en práctica de los PJ y los PMI**

Tal como anticipamos, la Nación “marcó la cancha” del proceso de definición de políticas, sin embargo, y desde la



perspectiva de miembros de los equipos técnicos nacionales, ello no implicó la imposición de temas y modos de actuación a las jurisdicciones sino más bien una definición conjunta de prioridades:

Para nosotros [el equipo de secundaria del MEN] con quien había que laburar era con la provincia, no era un programa directo Nación-escuela. Nosotros nunca creímos en eso, nunca. (...) El diseño de los propios Planes Jurisdiccionales es un ida y vuelta, nosotros damos el documento marco con orientaciones generales y en las orientaciones generales más allá de que marcábamos la cancha en relación con el Plan de Mejora en qué esperamos que suceda con ese financiamiento en las escuelas secundarias, era decirles que marquen las prioridades provinciales. No les decíamos cuáles eran las prioridades de la provincia, no les marcábamos las prioridades sino que les pedíamos que ellos priorizaran. (Referente Técnica Regional de la región Centro de la DES-Nación, 2009-2012)

En cuanto a la puesta en práctica de las políticas, como mencionamos anteriormente, la Nación “marcó la cancha” a través de los documentos de apoyo a la implementación que son los que reglamentaron y especificaron lo que efectivamente se podía hacer o no con el financiamiento de los PJ y los PMI, cuestiones que no habían sido definidas en los acuerdos realizados en el marco del CFE, ámbito al que no le compete ese nivel de detalle. Sin embargo, hubo un “ida y vuelta” entre la Nación y las provincias que da cuenta de un reposicionamiento del Estado central en el sentido de que ya no buscó ser el gran definidor de las políticas educativas como otrora. Se abrieron espacios de diálogo y se intentó

promover el trabajo conjunto configurándose así otro tipo de RIGs Nación-provincia.

El Estado nacional tuvo a su cargo, además de casi la totalidad del financiamiento y la producción de los documentos de apoyo para la implementación de los PMI, otra función estratégica en lo que hace al otorgamiento de cierta direccionalidad a las líneas de acción en cuestión: la elaboración de las estrategias comunicacionales para hacer público el mandato de la obligatoriedad de la escuela secundaria, debido a su rol central en la coordinación política y técnica de las medidas (Resolución CFE N° 88/09).

Una novedad del período radicó en la ampliación de las instancias de articulación federal hacia los actores implicados en la puesta en práctica de los PJ y los PMI en los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno. Además de las ya mencionadas Mesas Federales se realizaron encuentros regionales y provinciales (complementados por otras vinculaciones directas e informales entre miembros de los equipos técnicos de ambos niveles realizados por vía telefónica y por correo electrónico principalmente).

Los encuentros regionales tenían un tamaño más reducido, ya que participaban de ellos solo un grupo de provincias según región,<sup>16</sup> y de los encuentros provinciales solo formaban parte miembros del nivel nacional e integrantes de diferentes áreas de una única provincia. En el caso de los PJ y los PMI, estos encuentros sirvieron tanto para la formación de

---

16 Tal como se expresa en el Reglamento de Funcionamiento del CFE: ARTÍCULO 28°.- A los efectos señalados en el presente Reglamento, se establecen las siguientes regiones educativas:

- a) NEA: Corrientes-Chaco-Formosa y Misiones;
- b) NOA: Salta-Tucumán-Catamarca-Jujuy y Santiago del Estero;
- c) CUYO: La Rioja-Mendoza-San Juan y San Luis;
- d) SUR: La Pampa-Neuquén-Río Negro-Chubut-Santa Cruz y Tierra del Fuego;
- e) CENTRO: Córdoba-Santa Fe-Entre Ríos-Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Res. CFE N° 01/07).

los equipos locales en la elaboración de los primeros como para su capacitación en la orientación y el acompañamiento de las escuelas al momento de diseñar los segundos.

El trabajo en esos encuentros consistía muchas veces en participar de conferencias, talleres o capacitaciones dictados por especialistas en educación y, otras veces, en el análisis colectivo de casos concretos de la puesta en práctica de la política en cuestión. Dicho trabajo contribuyó a fortalecer las capacidades de gestión de las provincias y también abonó al proceso de recontextualización de las políticas coadyuvando a la adecuación de las orientaciones del nivel nacional a la propia realidad:

[Los encuentros provinciales] en general eran cocoordinados [entre la Nación y la provincia en cuestión], el área de ellos con nosotros en dos mesas. Y armábamos una dinámica de trabajo o hacíamos devoluciones conjuntas de planes. En los encuentros regionales, que eran masivos, mucho más grandes, también armábamos agenda conjunta, se la mandábamos, nos sugerían, hay reformas que te las toman al pie de la letra y otras que te las cambian, y también era más que nada intercambio de experiencias y análisis de casos mezclando provincias, armábamos dinámicas de laburo de análisis de casos, de resolución de situaciones. Esos encuentros regionales también los hacíamos todo el tiempo. Para salir del anecdotario, que no cuenten la anécdota de lo que les pasa, y sentarse a pensar soluciones de problemas concretos. Y los materiales que les dábamos eran herramientas como para poder pensar estrategias, ideas de estrategias, ejemplos. En general eran casos simulados para que nadie se sintiera identificado, afectado. El intercambio era de experiencias interesantes, entonces cada provincia

presentaba algo, se hacía un regional, le pedíamos a cada provincia... Nosotros identificábamos el fuerte de esa provincia y le decíamos danos la experiencia de lo que pasó con la falta de atención a ruralidad, por ejemplo. Y compartían con el resto de las provincias. (Referente Técnica Regional de la región Centro de la DES-Nación, 2009-2012)

[Los encuentros regionales] eran jornadas de intenso trabajo que más allá de que se delineaban, digamos, se presentaban los lineamientos nacionales después cada provincia empezaba a proponer cómo se iba a bajar o cómo se podía pensar esa bajada a las jurisdicciones. Uno iba conociendo también las realidades de cada una de las jurisdicciones. También son momentos en los que uno toma algunas experiencias que venían desarrollando o cuenta algunas experiencias propias (...) contar un poco esas experiencias también llevaba a que otras provincias empiecen a pensar otras estrategias también para los Planes de Mejora más allá de lo que definían a nivel nacional. (Coordinadora de PMI de la DES PBA, 2009-2011 y 2012-201)

Además de esos encuentros que por una cuestión presupuestaria y de logística tenían una periodicidad mensual,<sup>17</sup> se implementaron otros dispositivos para mantener la comunicación y los espacios de trabajo conjunto aprovechando la disponibilidad de recursos tecnológicos. Se ampliaron así las posibilidades de vinculación en espacios más horizontales entre la Nación y las provincias y también entre estas

---

17 En el Reglamento de Funcionamiento del CFE se establece lo siguiente: ARTÍCULO 29°.-Las reuniones regionales serán convocadas por el Presidente del Consejo Federal o constituirse a iniciativa de cada una de ellas, para considerar cuestiones que hagan a la especificidad de cada región o para examinar temas en carácter preparatorio de las Asambleas (Res. CFE N° 01/07).

últimas, densificando las RIGs vía espacios formales como los encuentros regionales o las Mesas Federales y también a través de espacios más informales mediados por el uso de nuevas tecnologías:

Había una voluntad muy interesante de construcción federal, muy respetable. (...) habíamos armado por ejemplo una plataforma que costó mucho pero participaban muy poco, pero armamos una plataforma donde te contaban qué iban a hacer La Pampa, Mendoza. O sea, íbamos tratando de que se fuera compartiendo. Pero no como una cosa de buena onda sino que estamos todos construyendo una política nacional. Entonces si vos tenés un logro respecto de cómo avanzar sobre la repitencia, colgalo para que lo vea Chaco. Habíamos usado la plataforma de Educ.ar<sup>18</sup> de la que participaban los directores de nivel. Eso fue muy interesante como iniciativa, nos costaba mucho que entraran. (Directora de la DES-Nación, 2012-2015)

En lo cotidiano, las comunicaciones más frecuentes se daban entre los integrantes del equipo de la DES (Nación) que trabajaban divididos por regiones y los integrantes de los equipos del nivel de cada una de las jurisdicciones. En nuestro caso particular, la elaboración de los PJ fue uno de los puntos de trabajo cotidiano conjunto más intenso entre la Nación y las provincias y todas las actividades que involucraba le permitían al nivel nacional ejercer la coordinación tanto política como técnica de la política educativa (Serafi-

---

18 Educ.ar era en el período analizado el portal educativo del Ministerio de Educación de la Nación. Mediante el Decreto N° 383/00 se dispuso la creación de Educ.ar Sociedad del Estado, con el objeto de administrar, desarrollar y potenciar el portal educativo homónimo creado en el ámbito del MEN. Para más información visitar su página web <https://www.educ.ar/> (Consultada por última vez el 11/12/2018)

noff, 2012). Así lo relata una de las referentes técnicas de la DES (Nación):

Entonces había un ida y vuelta de los borradores [de los PJ] donde los acompañábamos en que efectivamente las prioridades fueran prioridades, tuvieran un orden lógico, estuvieran bien fundamentadas. Se lee muy fácil cuando vos lees un diseño, un Plan Jurisdiccional, cuando ves presiones de algún área o sector o pedido para darle más importancia a un proyecto o un área que está como descolgada de la integralidad de lo que arman, por ejemplo, si tenía mucho peso educación vial. Estas son las sugerencias que les hacíamos. (...) Lo que mirábamos era la proporcionalidad de la dimensión de los proyectos o que gastaban fortunas en un congreso provincial. (...) Pagan a un profesional para que dé una conferencia. Eso está todo bien. Pero la verdad es que... fuiste a un congreso de dos días o de un día. Es mucho dinero para dos días donde la gente participó, se lleva algo de lo que escuchó, o son mega eventos con algún taller. Eso después no repercute en las prácticas. Entonces lo que intentábamos era que el dinero fuera en algo sistemático, cotidiano y sustantivo al interior de las escuelas. (Referente Técnica Regional de la región Centro de la DES-Nación, 2009-2012)

Además de los mecanismos de comunicación expuestos, hubo un dispositivo de control y rendición de recursos entre la Nación y las provincias creado en 2011. Se trató de un sistema de información y rendición del dinero del financiamiento nacional para las jurisdicciones y las instituciones educativas que fue utilizado tanto en el caso de los PJ y los PMI como para otras políticas y programas del período. La

rendición se realizaba a través del llenado de planillas y de la herramienta informática del Sistema de Transferencia de Recursos Educativos (SITRARED). Dicho sistema fue creado por la Resolución Ministerial N° 2092/11 del MEN con el fin de sistematizar los procesos administrativos y financieros aplicados en el ámbito de su jurisdicción y fue una herramienta de información y de operación para, entre otras tareas, realizar la consulta de transferencias y rendición de fondos presupuestarios de los programas y sus correspondientes líneas de acción.

Lo novedoso del SITRARED radicó en la digitalización de la información que permitió dejar de lado las rendiciones en papel agilizando la gestión y, por otra parte, abrió la posibilidad de democratizar el acceso a esa información a diversos actores escolares e incluso a la ciudadanía en general.<sup>19</sup> Según los entrevistados, el SITRARED se comenzó a usar en 2012 a nivel de las jurisdicciones y, en el caso de la PBA, en 2014 a nivel de las escuelas (fue una de las últimas jurisdicciones en implementarlo debido a las dificultades que representó la gran cantidad de escuelas que tiene a su cargo).

Al mismo tiempo, si bien todos los entrevistados coincidieron en que el SITRARED fue un paso hacia el establecimiento de un mecanismo de rendición de cuentas, no llegó a conformarse como tal, por lo tanto es difícil saber en qué medida contribuyó a reducir el margen de informalidad de ciertas prácticas.<sup>20</sup> A pesar de eso, democratizó el acceso a al-

---

19 A la información sobre el financiamiento recibido por las jurisdicciones solo podían acceder los técnicos del nivel nacional y los de la jurisdicción en cuestión. Respecto de los fondos recibidos por las escuelas, cualquier ciudadano que contara con la Clave Única de Establecimiento (CUE) podía acceder a esa información mediante la web del SITRARED <http://sitared.educacion.gob.ar/> (Consultada por última vez el 11/12/2018).

20 En las últimas décadas en la Argentina se implementaron programas que intentaron reformar y mejorar la administración de la educación incorporando recursos informáticos a la gestión, tales como el PRODYMES II o el PREGASE (Cocorda, 2000; Rivas, 2008), todos ellos impulsados y en

gunos datos, ordenó mucha información y también agilizó ciertas gestiones, lo cual constituyó un avance importante para la comunicación y la coordinación entre niveles gubernamentales respecto de épocas anteriores.

Me parece que el SITRARED vino a resolver un problema en concreto que era el caudal de papeles y la lentitud en ese trabajo (...) Eso le da otra agilidad (...) en cuanto a la capacidad de información pública y la organización para las jurisdicciones, saber qué plata tienen, eso fue realmente revolucionario. Que la jurisdicción sepa cuánta plata le entra por cada tipo de gasto puso una claridad enorme. Ordenó muchísimo porque además hay muchas jurisdicciones que tienen por ejemplo cuentas puente, es decir la plata va a una cuenta y por ahí la comparten con varios Ministerios. Entonces es más difícil identificar para qué fin es cada plata. Uno pensaría que eso es lo más fácil de todo pero eso fue muy complicado. Yo creo que lo que aportó el SITRARED fue transparencia. Transparencia por lo menos en la transferencia, no tanto en la rendición porque bueno, es un tema más complicado, pero en la transferencia sí, mucho. Inclusive para las escuelas. Las escuelas se meten en el sistema y saben qué plata tienen, y qué monto para cada programa. (Integrante del equipo de la DAGF-Nación)

---

parte financiados por organismos internacionales de crédito (BM, 2007). Dichos programas no fueron implementados por la totalidad de las jurisdicciones (Rivas, 2008) y, en general, las deficiencias infraestructurales y materiales de los sistemas educativos jurisdiccionales fueron uno de los principales obstáculos de su sostenimiento. En los casos en que sí fueron puestos en marcha este tipo de programas resultaron ordenadores y agilizadores de los procesos administrativos (Rivas, 2008) pero no cumplieron las expectativas de los organismos que los recomendaban como instrumentos de control (BM, 2007).



El hecho de poner a disposición pública información relativa al presupuesto educativo contribuyó a la democratización de la gestión de las políticas educativas. Al mismo tiempo, la agilización de la gestión facilitó su puesta en práctica brindando condiciones de posibilidad (básicas pero imprescindibles y no siempre garantizadas) a la materialización del derecho a la educación.

## Reflexiones finales

Una parte importante de los procesos de democratización se vincula con la garantía estatal para la materialización y vigencia efectiva de los derechos consagrados reconociendo la igualdad inherente a la condición humana y el carácter ciudadano de quienes nacen o se instalan en sus territorios (Gluz, 2018). A su vez, garantizar derechos en un país federal requiere del trabajo conjunto entre la Nación y las provincias. En este sentido, consideramos que tanto las redefiniciones de las institucionalidades del aparato burocrático-administrativo en pos de hacer efectivo el derecho a la educación secundaria como los esfuerzos por dotar de unidad al sistema educativo mediante una direccionalidad de la política coordinada por el nivel nacional y al mismo tiempo articulada federalmente constituyeron dos pilares fundamentales en el camino hacia la democratización en un país federal como la Argentina.

Al menos tres cuestiones ponen en evidencia una reestructuración de las RIGs Nación-provincia que permite afirmar la reconfiguración del federalismo educativo argentino en miras al cumplimiento del derecho a la educación secundaria durante nuestro período de análisis: el rol de coordinación del nivel nacional en vistas de la unidad del sistema, la incorporación de nuevos actores a los procesos de gestión de

las políticas educativas y la creación de nuevas institucionalidades y dinámicas que aportaron espacios intermedios de decisión y revisión de las políticas.

Esta última cuestión tiene central importancia, en tanto permite visibilizar cómo se intensificaron las instancias de articulación entre los niveles nacional y jurisdiccional, ampliando los interlocutores y los temas de interlocución Nación-provincia. En primer lugar, a partir de la LEN los acuerdos realizados en el marco del CFE comenzaron a ser de carácter vinculante, es decir, de cumplimiento obligatorio para todas las jurisdicciones, cuando la Asamblea así lo dispusiera. En segundo lugar, se crearon nuevas instancias de trabajo conjunto, entre las que destacamos las Mesas Federales, un ámbito de concertación en el que representantes de los equipos técnicos de cada jurisdicción y del nivel nacional podían realizar intercambios, evaluaciones y ajustes periódicos sobre la implementación de políticas, impulsar modificaciones y acuerdos complementarios al CFE, elaborar estudios que brindaran información para la toma de decisiones y anticipar los posibles efectos de la puesta en marcha, entre otras cuestiones.

Es interesante destacar que los nuevos espacios que se crearon para la concertación consiguieron que se expandieran las RIGs Nación-provincia más allá de los ministros que suelen encontrarse en el CFE, incorporando nuevos actores a las discusiones, los miembros de los equipos técnicos, que son quienes están directamente involucrados con la puesta en práctica de las mismas. Es decir, se propició una expansión de los espacios de concertación a instancias de especificación de la puesta en práctica de las políticas. Así, mientras en el seno del CFE se fue estructurando una serie de normativas mediante el pacto de las jurisdicciones y el nivel nacional, los acuerdos para la implementación fueron discutidos en las Mesas Federales del nivel. A ello se sumó el trabajo

conjunto mediante encuentros regionales y provinciales y otras vinculaciones directas e informales entre equipos técnicos de ambos niveles gubernamentales. Esta modalidad de trabajo conjunto Nación-provincias contribuyó, según sus protagonistas, a fortalecer las capacidades de gestión de las provincias y abonó a sus procesos de recontextualización de las políticas.

Por otra parte, se contó también con el SITRARED, un sistema informático que sirvió de herramienta de comunicación entre la Nación y las jurisdicciones, cuya novedad radicó en la digitalización de la información presupuestaria la cual permitió agilizar la gestión, brindando condiciones de posibilidad básicas para la viabilización de las políticas, y democratizar el acceso a algunos datos.

El planteo de los PJ y los PMI como estrategia conjunta posibilitó que las provincias asumieran un rol activo (si bien cada una en diferente medida) pudiendo establecer sus prioridades jurisdiccionales en sus PJ, los cuales construyeron a partir de un “ida y vuelta” con la Nación. Al mismo tiempo, el Estado nacional, con su rol central en la coordinación política y técnica de las políticas, tuvo a su cargo, además de casi la totalidad del financiamiento de los PJ y los PMI, la producción de los documentos de apoyo que reglamentaron lo que efectivamente se podía hacer y la elaboración de las estrategias comunicacionales para hacer público el mandato de la obligatoriedad de la escuela secundaria.

Es evidente que mucho queda aún por recorrer en el camino hacia la democratización pero claro está que ponerla deliberadamente como horizonte implica, necesariamente, seguir repensando la configuración del federalismo educativo argentino.

## Bibliografía

- Cocorda, E. (2000). Relaciones intergubernamentales y reformas federales en la educación argentina. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 2° trimestre.
- DINIECE. (2013). *Procesos de mediación en la implementación de políticas educativas en un contexto federal. Un estudio de caso: El Plan de Mejora Institucional*. Serie Educación en Debate N° 13.
- Escolar, M. (2011). Relaciones intergubernamentales, fragmentación política y federalismo ejecutivo. El caso argentino. Trabajo presentado en el X° Congreso Nacional de Ciencia Política: Democracia, Integración y Crisis en el Nuevo Orden Global: Tensiones y desafíos para el análisis político. Córdoba, SAAP y Universidad Católica de Córdoba, 27-30 de julio.
- Feldfeber, M. (2011). ¿Quién garantiza el derecho a la educación en un país federal? Algunas reflexiones sobre el caso argentino. En Cunha, C.; Vieira de Sousa, J. y Silva, M. (orgs.). *Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios*. Campinas, Autores Associados.
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Revista Educação e Sociedade*, vol. 32, N° 115: 339-356.
- Galarza, D. (2009). El gobierno de los sistemas escolares y las políticas de equidad para la igualdad. Reflexiones a partir de la opinión de expertos. En López, N. (coord.). *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina*. Buenos Aires, IIPE-Unesco.
- Gluz, N. (2009). Las relaciones nación-provincias en las políticas educativas de los 90: Tensiones entre la equidad, el federalismo y los imperativos de la reforma. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, N° 27: 99-120.
- (2018). América Latina en pie: luchas sindicales, estudiantiles y de movimientos sociales por el derecho a la educación. El caso de Argentina. Ponencia presentada en el 1° Foro Mundial del Pensamiento Crítico/8° Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- Gorostiaga, J. (2012). La Reforma de la educación secundaria argentina en el contexto de América Latina. En Más Rocha, S. (comp.). *La educación secundaria como derecho*. Buenos Aires, La Crujía.

- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina*. Serie Documentos de Trabajo I-22UE. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea. Washington D.C.
- Perazza, R. (2008). Lo político, lo público y lo educativo. En Perazza, R. (comp.). *Pensando lo público: reflexiones sobre la educación el Estado*. Buenos Aires, Aique.
- Pronko, M. y Vior, S. (1999). Consejo Federal de Cultura y Educación: ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas? En Vior, S. (dir.). *Estado y educación en las provincias*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Repetto, F. (2008). *Experiencias de coordinación de políticas públicas sociales en diferentes países de Latinoamérica*. Buenos Aires, mimeo.
- (2010). Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. *Reforma y Democracia*, N° 47, Caracas.
- Repetto, F. y Nejmkis, F. (2005). *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina*. Buenos Aires, Fundación PENT.
- Rivas, A. (2008). *¿Cómo gobernar la educación? Claves frente a los desafíos de la nueva agenda educativa*. Documento 1, Proyecto NEXOS. Buenos Aires, CIPPEC.
- Romualdo, V. (2019). Las complejas relaciones Nación-provincia en la política educativa argentina. El caso de los Planes Jurisdiccionales y los Planes de Mejora Institucional para el nivel secundario en la Provincia de Buenos Aires (2009-2015). Tesis de la Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Serafinoff, V. (2012). Los Consejos Federales ¿Espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la “explotación oportunista”? *Revista Voces en el Fénix*, año 3, N° 18, septiembre.
- (2014). El rol de las burocracias en la coordinación interjurisdiccional para la implementación de políticas públicas en estados federales. Ponencia presentada en la X Conferencia Anual del INPAE, 29-30 de mayo de 2014. Los Polvorines.
- Tedesco, J. C. (2000). Los desafíos de las reformas educativas en América Latina. *Revista Pedagogía y Saberes*, N° 14.
- Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria Argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, N° 17 (1): 63-72.

Therborn, G. (2017). La dinámica de la desigualdad, *New Left Review*, N° 103, marzo-abril 2017.

Tiramonti, G. (1999). Los imperativos de la política educativa de los 90. *Revista Propuesta Educativa*, N° 17.

UNICEF. (2013). *Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina. Análisis de la política nacional*. Buenos Aires, UNICEF.

Vollmer, M. I. (2009). Entrevista. Estados de la Educación. *Periódico de Políticas Educativas*, N° 20.

## Fuentes documentales

BM. (2007). Documento del Banco Mundial. Informe N° 38.467. Informe de evaluación de proyectos Argentina. División de Evaluación de programas sectoriales, temáticos y mundiales. Grupo de Evaluación Independiente.

Decreto PEN N° 383/00.

DINIECE. (2013). Procesos de mediación en la implementación de políticas educativas en un contexto federal. Un estudio de caso: El Plan de Mejora Institucional. Serie Educación en Debate N° 13.

Ley de Educación Nacional N° 26.206, 2006.

Ministerio de Educación de la Nación Argentina (s/f). Reglamento Operativo del PROMEDU II. Documento recuperado de <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/pt/node/1249>

— (2009). Documento Base de las Mesas Federales del Instituto Nacional de Formación Docente.

— (2010). Instructivo para la Ejecución de Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario.

— (2011). Diseño e implementación del Plan de Mejora Institucional. Serie de documentos de apoyo para la escuela secundaria. Documento N° 1.

Resolución CFE N° 01/07.

Resolución CFE N° 86/09.

Resolución CFE N° 88/09.

Resolución Ministerial N° 2092/11.

## Páginas web

<http://sitared.educacion.gob.ar/mePortal> (Consultado por última vez el 11/12/2018).

<https://www.educ.ar/> (Consultado por última vez el 11/12/2018).

### **Cuadro 1. Presupuesto devengado (en pesos) del Ministerio de Educación de la Nación. Composición del gasto por nivel institucional y programa. Año 2014.**

<b>ADMINISTRACIÓN NACIONAL - Ejercicio 2014</b>	
<b>ESTADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA</b>	
<b>COMPOSICIÓN DEL GASTO POR INSTITUCIÓN, NIVEL INSTITUCIONAL Y PROGRAMA</b>	
<b>Ministerio de Educación</b>	<b>Devengado (en pesos)</b>
	52.216.503.387,81
<b>1. Administración Central</b>	<b>52.064.688.937,35</b>
Actividades Centrales	290.586.097,89
Actividades comunes a los programas de Educación 29, 32, 33, 35, 41 y 45	91.807.639,37
Desarrollo de la Educación Superior	36.839.553.967,11
Gestión educativa	2.620.236.795,45
Cooperación e Integración Educativa Internacional	36.714.233,97
Información y Evaluación de la Calidad Educativa	95.970.596,29
Acciones Compensatorias en Educación	2.001.826.768,58
Servicio de la Biblioteca de Maestros	15.755.180,57
Infraestructura y Equipamiento	2.181.491.257,41
Innovación y Desarrollo de la formación tecnológica	1.555.389.357,16
Planeamiento Educativo y Fortalecimiento de las Administraciones Provinciales	18.836.755,42

Mejoramiento de la Calidad Educativa	55.625.931,24
Acciones de Formación Docente	700.740.033,52
Fondo Nacional de Incentivo Docente	5.392.087.733,71
Erogaciones Figurativas y Transferencias Varias	168.066.589,66
<b>2. Organismos Descentralizados</b>	<b>151.814.450,46</b>
Investigación de la Fauna, Flora y Gea	93.526.908,21
Evaluación y Acreditación Universitaria	58.287.542,25

Fuente: elaboración propia en base a Cuenta de Inversión. Dirección Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía de la Nación.

## Cuadro 2. Gasto Consolidado PMI por jurisdicción 2012-2015.

Jurisdicción	TOTAL Inversión 2012	TOTAL Inversión 2013	TOTAL Inversión 2014	TOTAL Inversión 2015	TOTAL Inversión 2012-2015
Buenos Aires	\$ 102.396.768,80	\$ 122.676.510,20	\$ 139.559.203,10	\$ 182.169.344,30	\$ 546.801.826,40
Catamarca	\$ 9.144.515,10	\$ 9.244.398,10	\$ 12.417.328,80	\$ 16.155.259,10	\$ 46.961.501,10
Chaco	\$ 13.259.207,40	\$ 16.279.279,60	\$ 19.636.810,80	\$ 24.587.089,00	\$ 73.762.386,80
Chubut	\$ 4.621.700,00	\$ 6.119.934,40	\$ 9.177.354,10	\$ 11.888.342,40	\$ 31.807.330,90
Caba	\$ 6.856.648,80	\$ 8.488.608,40	\$ 10.336.200,00	\$ 12.730.040,00	\$ 38.411.497,20
Córdoba	\$ 17.878.635,60	\$ 22.043.932,20	\$ 27.151.878,00	\$ 35.046.209,80	\$ 102.120.655,60
Corrientes	\$ 10.245.596,00	\$ 11.962.288,00	\$ 14.830.636,80	\$ 17.632.966,80	\$ 54.671.487,60
Entre Ríos	\$ 13.707.379,20	\$ 16.556.076,20	\$ 19.362.722,60	\$ 25.172.165,70	\$ 74.798.343,70
Formosa	\$ 10.852.480,00	\$ 12.463.102,10	\$ 14.639.492,90	\$ 18.564.802,00	\$ 56.519.877,00
Jujuy	\$ 6.772.521,60	\$ 8.159.380,80	\$ 10.394.949,00	\$ 13.719.885,20	\$ 39.046.736,60
La Pampa	\$ 6.956.999,00	\$ 9.766.467,90	\$ 11.901.962,90	\$ 14.680.056,50	\$ 43.305.486,30
La Rioja	\$ 6.920.414,00	\$ 7.205.489,80	\$ 7.638.510,80	\$ 8.969.500,00	\$ 30.733.914,60
Mendoza	\$ 11.646.800,00	\$ 15.752.075,20	\$ 20.126.824,90	\$ 26.676.618,10	\$ 74.202.318,20
Misiones	\$ 11.939.355,60	\$ 12.814.585,60	\$ 15.549.559,70	\$ 20.056.982,20	\$ 60.360.483,10
Neuquén	\$ 5.186.456,00	\$ 6.428.389,40	\$ 7.793.466,00	\$ 10.602.977,40	\$ 30.011.288,80



Río Negro	\$ 6.500.836,80	\$ 8.276.826,10	\$ 9.061.383,60	\$ 10.387.792,00	\$ 34.226.838,50
Salta	\$ 10.191.691,20	\$ 13.088.338,00	\$ 17.144.351,20	\$ 23.045.426,80	\$ 63.469.807,20
San Juan	\$ 9.003.484,00	\$ 10.408.261,60	\$ 12.419.670,80	\$ 15.973.661,80	\$ 47.805.078,20
San Luis	\$ 6.003.383,80	\$ 7.209.149,90	\$ 8.495.557,20	\$ 10.670.144,40	\$ 32.378.235,30
Santa Cruz	\$ 6.596.022,00	\$ 6.466.227,60	\$ 6.340.797,80	\$ 9.311.577,00	\$ 28.714.624,40
Santa Fe	\$ 15.432.053,60	\$ 19.925.036,30	\$ 24.158.464,30	\$ 29.345.183,50	\$ 88.860.737,70
Santiago del Estero	\$ 9.779.572,00	\$ 11.549.979,90	\$ 12.698.818,60	\$ 15.842.919,20	\$ 49.871.289,70
Tierra del Fuego	\$ 2.019.459,50	\$ 2.513.114,60	\$ 3.347.913,60	\$ 4.235.522,60	\$ 12.116.010,30
Tucumán	\$ 12.534.213,60	\$ 15.043.876,20	\$ 19.201.230,40	\$ 24.591.590,80	\$ 71.370.911,00
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 316.446.193,60</b>	<b>\$ 380.441.328,10</b>	<b>\$ 453.385.087,90</b>	<b>\$ 582.056.056,60</b>	<b>\$ 1.732.328.666,20</b>

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación.

**Cuadro 3: Distribución de responsabilidades y funciones en materia de gobierno y administración de la educación entre la Nación, las jurisdicciones y las escuelas según la Res. CFE N° 88/09.**

NACIÓN	<p><b>A. La provisión de equipamiento</b> informático y multimedia mobiliario, bibliotecas y material didáctico para los establecimientos educativos de Nivel Secundario con necesidades detectadas y aún no cubiertas.</p> <p><b>B. La asignación de becas,</b> aportes para la movilidad y provisión de libros de texto, útiles y vestimenta para los alumnos en situación de alta vulnerabilidad socioeducativa.</p> <p>C. El establecimiento de <b>convenios y actas complementarias</b> con cada una de las jurisdicciones educativas para la ejecución del Plan Jurisdiccional y la <b>afectación de los recursos</b> de las distintas fuentes de financiamiento.</p> <p><b>D. La cooperación y la asistencia técnica a las jurisdicciones</b> para la elaboración e implementación del Plan Jurisdiccional, cuando lo soliciten.</p>
--------	---

	<p>E. <b>La producción de documentos de orientación</b>, materiales de apoyo pedagógico y administrativo para el desarrollo de los planes de mejora.</p> <p>F. <b>El diseño y la implementación de trayectos de formación inicial y continua</b> para los actores del sistema de Nivel Secundario involucrados en el Plan de la jurisdicción.</p> <p>G. <b>El seguimiento, la evaluación general de procesos y de resultados</b>, previstas en los respectivos planes, y el control en la asignación de los recursos que se transfieran para tal fin.</p> <p>H. <b>La verificación en particular, del grado de cumplimiento de las Metas</b> Nacionales, Provinciales y por Escuela tendientes a garantizar la expansión de la cobertura de la Educación Secundaria con igual calidad para todos/as.</p> <p>I. <b>El desarrollo de las estrategias comunicacionales</b> necesarias para hacer público el mandato político, social y cultural de la obligatoriedad de la escuela secundaria.</p>
<p>JURISDICCIONES</p>	<p>A. <b>La cooperación y la asistencia técnica a las instituciones</b> para la elaboración e implementación del PMI.</p> <p>B. <b>La aprobación técnica de los PMI</b> para la posterior asignación de fondos por parte del MEN.</p> <p>C. <b>El seguimiento, la evaluación de procesos y resultados</b>, y el cumplimiento de las metas previstas en la planificación jurisdiccional y de las instituciones educativas de la Educación Secundaria, en forma conjunta con dichas instituciones.</p> <p>D. <b>El diseño y la implementación</b>, junto con el Instituto Nacional de Formación Docente, de los <b>trayectos de formación inicial y continua</b> necesarios para acompañar a las instituciones en el desarrollo de sus planes.</p> <p>E. <b>La administración de los recursos financieros percibidos</b> y la rendición de dichos fondos al MEN de acuerdo con la normativa vigente.</p> <p>F. <b>La elaboración de su PJ y su financiamiento conjunto con el MEN.</b></p> <p>G. El establecimiento de sus <b>Metas Jurisdiccionales</b>.</p>

<p>ESCUELAS</p>	<p>A. <b>La elaboración del PMI</b> en un trabajo articulado con todos los integrantes de la comunidad educativa y con la asistencia técnica de las áreas jurisdiccionales involucradas.</p> <p>B. La determinación colectiva de las <b>Metas Educativas de Igualdad y Calidad por escuela</b> y el compromiso de todos los actores de realizar los esfuerzos necesarios para alcanzarlos y rendir cuenta de los avances a su comunidad.</p> <p>C. <b>La administración de los recursos financieros percibidos</b> para la implementación del PMI y la rendición de dichos fondos de acuerdo con la normativa vigente.</p> <p>D. <b>La articulación y aprovechamiento de las estrategias</b> implementadas que se proponen en el PMI por parte de todo el personal del establecimiento.</p> <p>E. <b>El seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos y resultados</b> en la ejecución de los compromisos contraídos en el PMI de la Educación Secundaria, para lo cual podrá recibir asistencia técnica provincial.</p>
-----------------	--

Fuente: elaboración propia en base a la Res. CFE N° 88/09.



# Políticas y subjetividad: lxs docentes frente a las “políticas de inclusión”

*Nora Gluz e Inés Rodríguez Moyano*

## Introducción

La denominada “batalla cultural” fue presentada por lxs funcionarixs bonaerenses en su discurso oficial como una de las dimensiones centrales de las políticas educativas para la Provincia de Buenos Aires desplegadas durante el kirchnerismo (2003-2015) bajo el supuesto de que la verdadera transformación de las prácticas pedagógicas solo podía acontecer si se ponían en cuestión aquellos atributos y sentidos fuertemente arraigados en las instituciones y sus actores vinculados a la matriz meritocrática de la escuela. Esta cuestión adquirió especial fuerza en el nivel secundario donde la historia selectiva del nivel y la consecuente estigmatización hacia adolescentes y jóvenes en tanto responsables de su “fracaso”, dificultó la posibilidad de volver la mirada hacia las instituciones y sus modalidades de trabajo para explicar los procesos de exclusión.

En este capítulo<sup>1</sup> presentamos algunas líneas de interpretación para comprender los logros en la construcción de un

---

1 Una primera sistematización de estas ideas fue discutida en el XI Seminario de la Red Estrado “Movimientos pedagógicos y trabajo docente en términos de estandarización”, organizado por la

nuevo paradigma cultural acorde a la ampliación de derechos durante dicho período, así como las dificultades para desafiar tanto la persistencia de las argumentaciones meritocráticas constitutivas de las explicaciones sobre el éxito y el fracaso escolar, como las perspectivas asistenciales hacia los grupos más vulnerables respecto del sentido de su escolarización. Son estos límites los que probablemente han operado favorablemente a los discursos conservadores sobre la educación que se reactualizaron en el escenario de las nuevas derechas en el país durante la gestión de la Alianza Cambiemos.

La preocupación por la dimensión cultural de las políticas públicas para analizar el proceso de democratización educativa requiere atender al nivel de la apropiación de las políticas por parte de los actores. El sentido común arraigado, pero también las reglas y recursos que las políticas proveen, las institucionalidades que establecen y el modo como se articulan con políticas y recursos previamente existentes, condicionan la toma de posición de los actores frente a las mismas.

Recuperando los límites de las perspectivas centradas en la democracia formal que asume la investigación (ver capítulo 1), nos proponemos comprender cómo las llamadas políticas de inclusión interpelaron las representaciones de lxs docentes sobre su oficio, sobre la responsabilidad pública o individual sobre las trayectorias y respecto de lxs estudiantes y de sus condiciones y condicionantes para el aprendizaje. Nos interesa específicamente, cómo significan la obligatoriedad en términos de los modos de tipificación y clasificación de lxs estudiantes que históricamente no accedían o culmina-

---

Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, la Facultad de Economía de la UNAM y la Universidad Autónoma Metropolitana del 16 al 19 de noviembre de 2016 en Ciudad de México.

ban el nivel secundario, en qué medida se lxs reconoce como sujetxs de derecho y al Estado como responsable de garantizarlo, así como qué factores contribuyen a ello.

En tanto los derechos no existen por fuera de las instituciones, la vida cotidiana en las aulas se constituye en un espacio de mediación para la conformación efectiva de sujetxs de derecho. Es decir, es en esas interacciones donde se construye la igualdad como principio inherente a la condición humana, requisito irrenunciable para el goce de derechos vinculado al modo de acceso a los bienes sociales a través de las instituciones que afectan la integración a la vida social. “La toma de conciencia de los actores sociales acerca de los mecanismos simbólicos y materiales que permiten la desigualdad social es un aspecto sustantivo de la perspectiva de democratización, considerando que esta se manifiesta, como ya afirmamos, en el espacio público” (Di Marco, 2006).

A partir de estos presupuestos y del estudio de la apropiación de las políticas en las instituciones, la investigación puso en evidencia tanto avances significativos en la construcción de una mirada renovada de lxs profesorxs sobre su profesión y sobre las condiciones pedagógicas e institucionales necesarias para garantizar el derecho a la educación de todxs, como nudos críticos que la obstaculizan. Si bien los resultados obtenidos no pueden ser generalizados, indudablemente expresan sentidos presentes en nuestras escuelas. Su conocimiento contribuye a comprender las condiciones de posibilidad de la gestión de la Alianza Cambiemos para revertir muchos de los logros que ampliaron el derecho a la educación durante la etapa precedente. Cabe destacar que el trabajo de campo fue desarrollado en el marco de gobiernos democrático-populares que en nuestro país sostuvieron la presidencia hasta diciembre de 2015, cuando entregaron el mando a una coalición de derecha —la alianza Cambiemos—, cuyas políticas educativas pusieron en marcha un

drástico cambio en las orientaciones y perspectivas de las políticas públicas.

Este capítulo se organiza en cuatro partes. En primer lugar, presentamos la relevancia de la dimensión cultural para el estudio de los procesos de democratización educativa, y el modo en que la deconstrucción de los sentidos preexistentes hacia los grupos sociales incorporados tardíamente al nivel secundario aparece como un desafío central para la ampliación del derecho a la educación propuesta por la gestión kirchnerista. En segundo lugar, exponemos las principales políticas educativas destinadas a superar los procesos de exclusión social y escolar de lxs jóvenes de grupos vulnerables en la provincia de Buenos Aires durante el período bajo estudio (2003-2015) y los recursos y reglas de juego que establecen para la llamada inclusión escolar. En tercer lugar, analizamos la apropiación por parte de lxs docentes de las políticas propuestas para intervenir sobre los procesos de exclusión, las cuales indudablemente afectaron las condiciones de producción del trabajo docente a la vez que interpelaron la profesión. Por último, cerramos el capítulo presentando una discusión acerca de cómo los sentidos que construyen lxs docentes del nivel secundario en el marco de las nuevos recursos y reglas que establece la política, pueden converger con las pretensiones democratizadoras de la política o, por el contrario, pueden resultar antagónicos y desplegar dinámicas contradictorias con dichos objetivos.

El trabajo de campo fue desarrollado durante los años 2014-2015 en cuatro instituciones pertenecientes a dos territorios de alta vulnerabilidad social de la provincia de Buenos Aires, pero con matrices sociopolíticas diferentes a nivel territorial (Distritos A y B de aquí en adelante)<sup>2</sup> e incluyó en-

---

2 Se anonimiza el territorio para resguardar la confidencialidad.



trévistas a inspectorxs, directivos, docentes y funcionarixs<sup>3</sup> involucrados en políticas de inclusión en la escuela secundaria de la cartera educativa.

En el caso del Distrito A, se trata de un territorio con valores de hogares NBI muy por encima del promedio provincial (15,63% frente a un 8%) y con una población adulta con bajos niveles educativos que, en su mayoría, tiene primaria completa y secundaria incompleta. Esto implica que lxs jóvenes que están ingresando al sistema escolar debieran constituir la primera generación que acceda al título secundario, pero no cuentan con capital escolar familiar que facilite este tránsito. En el caso del Distrito B, en cambio, si bien comparte con el anterior condiciones de vida de alta vulnerabilidad social (según el Censo 2010, los hogares con NBI ascienden al 11,9%), se caracteriza por una modalidad de gestión local que ha promovido una dinámica de organización sociopolítica a nivel territorial que contribuye al trabajo escolar. Por ejemplo, a través de los canales de construcción de políticas públicas habilitados desde la Secretaría de Desarrollo Social,<sup>4</sup> se articulan de diversos modos las intervenciones provinciales desde Educación, fundamentalmente por medio de los equipos de Psicología Comunitaria y Educación Social (Equipos de Orientación Escolar-EOE,<sup>5</sup> Equipos Interdisciplinarios Distritales-EID<sup>6</sup>

---

3 También se entrevistaron estudiantes pero no se incluye en este trabajo la sistematización de dicho relevamiento.

4 Destacan aquí los ámbitos habilitados desde el Consejo Municipal de Chicos y Jóvenes y las políticas que comprende el Sistema Integral de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

5 Los EOE funcionan en los Distritos de todas las Regiones Educativas de la Provincia de Buenos Aires, dentro de las Instituciones Educativas en todos los Niveles y Modalidades, y están integrados por Orientadores Educativos (OE), Orientadores Sociales (OS), Maestros Recuperadores (MR)/ Orientadores del Aprendizaje (OA), Fonoaudiólogos (FO) y Médicos (DO).

6 Los EID están conformados por los Equipos Interdisciplinarios Distritales de Infancia y Adolescencia (E.D.I.A), los Centros de Orientación Familiar (C.O.F.) y los Equipos Interdisciplinarios de Primera Infancia (E.I.P.R.I.), cada uno de ellos con características y funciones propias.

y Equipos Distritales de Inclusión-EDI<sup>7</sup>). La participación en estas redes interinstitucionales a nivel zonal, junto con organizaciones socioterritoriales se enriquece asimismo por la articulación de lxs inspectorxs de nivel en la mesa local intersectorial del Consejo Municipal de Chicos, aunque con dificultades por la multiplicidad de tareas que atraviesan el cotidiano en un territorio de tal dimensión y complejidad.

## ¿Contra qué “batalla” la batalla cultural?

La preocupación de los funcionarios de la gestión central de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires en torno a la “batalla cultural” expresa sin duda la comprensión de los límites de los programas de acción diseñados por las administraciones centrales para intervenir eficazmente sobre la exclusión escolar a escala de las instituciones. En términos de la investigación, esta preocupación fue parte de las discusiones teórico-metodológicas acerca de la relevancia del estudio sobre las creencias de sentido común que, construido a través de la experiencia cotidiana resulta fuertemente conservador por su arraigo en los “modos de hacer”, al reproducir —de manera invisible aunque persistente— el *statu quo*. Es desde allí que autores como Bourdieu y Waquant (2005) proponen el despliegue de la reflexividad como herramienta política para sortear esas resistencias a los cambios que operan vía la doxa, despolitizando la violencia simbólica en la que los actores somos moldeados

---

7 Se crean en 2010 a partir del establecimiento de la AUH con el fin de profundizar acciones para la inclusión educativa en el marco de la obligatoriedad que pauta la Ley de Educación Provincial 13.688/07, promoviendo un trabajo articulado con la institución receptora en pos de favorecer los aprendizajes de lxs alumnxs reinsertadxs o ingresadxs con posterioridad a la edad establecida y realizar las orientaciones que las familias requieran. El distrito B cuenta con un total de siete equipos, uno por cada área en que está dividida la inspección de la modalidad.

en los gustos, preferencias y categorías de apreciación; o en términos más sucintos, aquello que Bourdieu denomina “el sentido práctico”, adquirido en y por la práctica y “excluido del universo de los objetos de pensamiento” (1991: 34). Es a través de estos sentidos que la desigualdad también se construye, se tolera o se resiste.

En el nivel secundario, la reconfiguración del perfil social de la matrícula que tuvo lugar en los últimos 25 años<sup>8</sup> por el ingreso de nuevas poblaciones en el marco de los procesos de extensión de la obligatoriedad escolar, se acompañó de una serie de políticas que contribuyeron a establecer representaciones sobre estos estudiantes y sus necesidades al construir nuevas nominalizaciones para definirlos que, en ocasiones, obturaron los procesos de democratización educativa. Desde la figura del “becario” de los años 90 creada para lxs pobres meritorios hasta la de “perceptores” establecida por la Asignación Universal por Hijo (AUH) más recientemente, la breve historia oficial de las categorizaciones sociales sobre estos grupos implicaron una definición diferencial de sus problemas y de las soluciones para resolverlos. A través de procedimientos formales para detectar lxs y sistemas específicos de seguimiento, estos mecanismos oficiales de intervención social tuvieron un impacto negativo en las imágenes de algunxs docentes al potenciar modalidades de coacción y lógicas tutelares y estigmatizantes sobre lxs jóvenes en situación de vulnerabilidad social que resultaron contradictorias con la perspectiva de derecho (Gluz y R. Moyano, 2016).

En el marco de una sociedad cuyos cambios estructurales transformaron las relaciones entre los grupos sociales (Benza y Kessler, 2020), las nuevas demandas ligadas a los imperati-

---

8 Según datos del SITEAL, entre 1993 y 2014, si bien el incremento de la tasa neta de escolarización secundaria fue significativo en todos los grupos sociales, para el caso de los pertenecientes al 30% inferior de ingresos, ese aumento fue marcadamente superior, duplicando prácticamente su asistencia al nivel (ver Anexo, Cuadro 1).

vos de educar a todxs, y las políticas que seleccionaron y clasificaron a lxs nuevxs sujetxs que mostraban dificultades para sostener las demandas del modelo escolar dominante que estas políticas estarían cuestionando, fueron hibridizándose con viejos esquemas de percepción configurados históricamente con los modos como la escuela secundaria argentina fue gestionando la cuestión de las desigualdades como un problema individual de talentos y esfuerzos.

La preocupación por el sentido, o más específicamente por los modos cómo las condiciones subjetivas se anudan y abonan la persistencia de desigualdades estructurales, ha sido un tema recurrente en las ciencias sociales. Desde las discusiones gramscianas por la hegemonía hasta la relación bourdieusiana entre posiciones y disposiciones, la complicidad entre el actor y el sistema ha sido uno de los tópicos explicativos de la aceptación de las desigualdades. Sin embargo, la persistencia de la exclusión social ha renovado el interés por la cuestión al definir la dimensión subjetiva como central a las dinámicas contemporáneas de los procesos de fragmentación social. En América Latina, el incremento de la desigualdad generó una profunda polarización social que acrecentó las brechas entre grupos no solo en términos económicos sino también culturales, esto es, en las experiencias cotidianas, en los estilos de vida, los consumos y los espacios de sociabilidad (Svampa, 2005). De allí que autores como Saraví (2015) propongan el estudio de las desigualdades a partir de su dimensión subjetiva para poder captar los procesos de fragmentación entendidos como la configuración de “mundos aislados”, de experiencias sociales en universos que no tienen puntos de contacto. Si bien el análisis de las condiciones estructurales resulta un paso necesario para aproximarnos a este fenómeno, comprender la fragmentación requiere de un estudio que visibilice el modo en que esas estructuras materiales interactúan y operan a través de

la construcción de subjetividades. Es en esa articulación que se configuran mundos sociales y culturalmente distantes y aislados unos de otros, desarticulándose tanto las experiencias sociales e institucionales compartidas como las prácticas docentes.

Frente a este proceso de heterogeneización del oficio, el concepto de *performance* (Tenti Fanfani, 2009) resulta fértil para dar cuenta de la tarea de enseñanza como una praxis que tiene su fin en sí misma, y que se manifiesta a lo largo de su desarrollo. Este desempeño no puede pensarse por fuera de las condiciones institucionales en que se desarrolla y que regula las actuaciones posibles, ni puede comprenderse por fuera de las intervenciones de otrxs docentes (es un trabajo colectivo) y de lxs estudiantes.

Bajo estas nuevas coordenadas, las desigualdades ya no operan por la vía de la expulsión de las instituciones sino de su profunda diferenciación a través de la configuración de procesos sociales y culturales que suelen pasar desapercibidos para los propios actores, contribuyendo así a moldearlos y sostenerlos (ibídem).

La construcción de distinciones entre grupos sociales, la percepción de cuán diverso es ese otrx, de sus capacidades, se estructura mediante un conjunto de dispositivos sutiles de poder a través de las categorías para delimitar un “nosotrxs” y un “otrxs”. En el campo escolar, y dada la asimetría estructural del vínculo pedagógico, estos procesos de calificación negativa por parte de lxs docentes adquieren especial relevancia en tanto inciden en prácticas que pueden profundizar las dinámicas de diferenciación social y vulneración de derechos. Se trata de procesos históricos pero que se han ido profundizando en nuestras sociedades a partir de la creciente crisis de integración que torna vulnerables a grandes masas poblacionales generando las bases sociales para el despliegue de renovadas y sutiles estrategias de diferenciación de “otrxs

sociales”, en tanto potenciales amenazas frente a sociedades profundamente excluyentes (Dubet, 2015; Canelo, 2019).

De allí que la comprensión de los alcances y los límites del proceso de democratización iniciado en el período bajo análisis requiera analizar el modo cómo los docentes son interpelados por las denominadas políticas de inclusión así como los procesos de apropiación, decodificación e interpretación de dichas regulaciones a partir de los contextos objetivos desde los cuales dotan de sentido a los imperativos de inclusión. En este marco, nos interrogamos sobre la toma de posición frente a las mismas, poniendo foco en cómo conciben al estudiantado, cuáles consideran que son los mecanismos de expulsión vigentes que dificultan la materialización del derecho a la educación y a quiénes afecta, cuáles son las dinámicas de integración existentes y cómo operan en la vida cotidiana de las escuelas, cuál es el rol asignado al Estado y la política pública frente a estas cuestiones y/o a los particulares; y los márgenes de actuación que los docentes perciben para sí en relación a los procesos de desigualdad escolar.

## **Hacia la construcción de nuevas institucionalidades para la democratización del nivel secundario en la Provincia de Buenos Aires**

El estudio sobre la dimensión subjetiva de la desigualdad escolar no puede dejar de considerar las condiciones estructurales en las cuales los sentidos subjetivos se enmarcan y actualizan. Los atributos centrales que a nivel normativo e institucional definen la política en el nivel secundario y redefinen la institucionalidad precedente regulan las prácticas, los discursos y los sentidos socialmente disponibles moldeando, a su vez, las diversas formas de actuación en los territorios.

En el periodo que se extiende desde 2003 a 2007 se produce un importante viraje en las orientaciones de la política a nivel nacional que pretende una refundación del sistema escolar que se inicia con la sanción de un nuevo marco normativo en el que las nociones de igualdad e inclusión se constituyen como los principios rectores para el cumplimiento de los derechos sociales.<sup>9</sup> La Ley de Educación Nacional (2006) amplía la obligatoriedad escolar al nivel secundario y establece que la educación es un bien público y social, lo que supone la responsabilidad del Estado en la garantía de su derecho.

Uno de los debates centrales que se desprenden del nuevo marco legal en educación es la preocupación por la trayectoria de los jóvenes, cuestión que progresivamente se irá materializando en una serie de políticas específicas destinadas a revisar las condiciones de escolarización. Tres fueron las preocupaciones centrales sobre las que se pretendió intervenir a lo largo de este período a partir de la evaluación del impacto de las políticas neoliberales sobre el sistema escolar. En primer lugar, las cuestiones vinculadas a los procesos de transferencia y descentralización que habían diversificado las estructuras institucionales de la escuela secundaria (DI-NIECE, 2013) y la relevancia de recomponer las bases comu-

---

9 Según Feldfeber y Gluz (2011), entre las más relevantes se encuentran la Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (N° 26.061, 2005) y la Ley de Educación Nacional (N° 26.206, 2006) que deroga a la Ley Federal de Educación (LFE) y constituye un cambio de rumbo en el campo educativo. Por otro lado, en el caso de la Provincia de Buenos Aires se encuentra la Ley de Educación Provincial (N° 13.688, 2007). En dichas normativas se puede observar una revalorización de los derechos, que plasma en los fines y objetivos de la política educativa. La LEN lo expresa en términos de "Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad". (Capítulo II, artículo 11, inciso "e"), cristalizando el cuestionamiento a la tradición selectiva de la escuela secundaria al tiempo que se establece su obligatoriedad bajo el principio de que todos deben acceder a la escuela, permanecer en ella y titularse.

nes del sistema.<sup>10</sup> En segundo lugar, respecto de los procesos de diferenciación escolar producto de un modelo organizacional de la escuela secundaria expulsivo para los grupos más desfavorecidos que se profundizó con el ingreso de nuevos sectores a la escuela. En tercer lugar, el impacto estigmatizante de las políticas focalizadas compensatorias como estrategia de atención a las desigualdades sobre la profundización de las dinámicas de segregación y fragmentación escolar.

A partir de dichas preocupaciones, las respuestas político-educacionales no se restringieron a actuar sobre las condiciones materiales de vida desfavorables de los nuevos públicos escolares sino que implicaron dos procesos convergentes tendientes a intervenir sobre las trayectorias escolares. Por un lado, cuestionar a la propia institución y a sus mecanismos ocultos de selectividad social revisando aspectos centrales de su funcionamiento tales como la estructura organizacional de la escuela, los planes de estudio, el puesto de trabajo docente y la definición del régimen académico de las instituciones. Por el otro, generar, junto a esas condiciones institucionales, nuevos paradigmas culturales asentados en la igualdad como principio inalienable de los sujetos de derecho disputando, por ende, con las perspectivas tutelares respecto de los nuevos públicos escolares, construidas al am-

---

10 El nuevo marco normativo que supuso recomponer la situación salarial y garantizar el ciclo lectivo en todo el país a través de la Ley N° 25.864 de Garantía del salario docente y 180 días de clase (2003), que contempló la posibilidad de asistencia financiera del Poder Ejecutivo Nacional a las jurisdicciones provinciales que no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente; la Ley N° 26.058 de Educación Técnico Profesional (2005), que recompuso la modalidad para el nivel secundario (y reguló también el nivel superior no universitario y la Formación Profesional) con la reindustrialización como proyecto político; la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (2005) que estableció el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología en forma progresiva, hasta alcanzar en 2010 una participación del 6% en el Producto Bruto Interno; proceso que fue coronado con la Ley N° 26.206 de Educación Nacional (2006) que deroga la ley noventista, extiende la obligatoriedad, reune los ciclos y niveles para todo el país y establece un porcentaje del PBI para educación.



paro de las políticas compensatorias, tanto cómo de las viejas argumentaciones meritocráticas respecto de las trayectorias escolares. Estos fueron los fundamentos del Plan Nacional de Educación Obligatoria<sup>11</sup> (PNEO Resolución N° 79/09, CFE),<sup>12</sup> en el que se establecieron las principales estrategias para incrementar la cobertura del nivel y mejorar las trayectorias escolares de lxs alumnxs.

El foco en los condicionantes institucionales de las trayectorias educativas supuso un viraje de la responsabilidad individual hacia la responsabilidad pública y condujo concomitantemente a la revisión del trabajo docente en vistas a fortalecer el carácter político de su tarea en la transmisión de saberes y construcción de ciudadanía. Si bien ello no es nuevo en los debates político educativos, sí lo fue el intento de impulsar cambios a escala del sistema y no como proyectos en los márgenes y/o para grupos específicos. Estos propósitos manifiestos en el PNEO, se instrumentaron a través de los Planes de Mejora Institucional (PMI) creados mediante la Resolución N° 88/09 “Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria – Planes Jurisdiccionales y Planes de mejora institucional”. Fueron concebidos como un instrumento para orientar y direccionar el conjunto de acciones y decisiones relativas a la organización institucional y pedagógica de la escuela secundaria a través del

- 
- 11 Plan propuesto por el Ministerio de Educación de la Nación y la Secretaría de Educación, a través de la Subsecretaría de Equidad y Calidad, orientado a la continuidad de acciones en marcha en todo el territorio nacional y la implementación de nuevas líneas que priorizan y conforman una agenda política e institucional. Busca integrar las políticas nacionales, provinciales y locales, en vistas de los desafíos de la educación obligatoria (en sus diferentes ámbitos, niveles y modalidades) y la articulación con las intervenciones intersectoriales de otros ministerios (Plan Nacional de Educación Obligatoria, 2009).
  - 12 Organismo que decide y coordina la política educativa a nivel nacional. Está formado por una Asamblea General, un Comité Ejecutivo y una Secretaría General. Son miembros del CFE el Ministro de Educación de la Nación (presidente del CFE), las máximas autoridades en materia educativa de las jurisdicciones del país, y tres representantes del Consejo de Universidades.

diseño de proyectos elaborados por cada escuela secundaria, tanto de gestión estatal como privada en función de la problemática identificada.<sup>13</sup> Para ponerlos en marcha, las instituciones contaron con recursos adicionales transferidos por el gobierno nacional para la compra de insumos necesarios y pago de horas cátedra a docentes encargadxs de esa tarea (el pago docente operó por fuera de la legislación laboral en vigencia).<sup>14</sup> Los montos fueron distribuidos en función de la matrícula y debían destinarse tanto a la implementación de estrategias para acompañar el ingreso y egreso de la escuela secundaria como al acompañamiento a las trayectorias escolares a través de nuevas propuestas de enseñanza y de recuperación de aprendizajes.

Esta línea común para todas las instituciones, operó en paralelo a la persistencia de antiguos proyectos políticos específicos hacia lxs adolescentes en condición de vulnerabilidad y la creación de nuevos dispositivos para su escolarización. Muestra de ello son los Centros de Actividades Juveniles (CAJ) creados en 2001 con el objeto de fortalecer el vínculo con la institución a través de actividades recreativas que funcionan los sábados en las escuelas, o las escuelas secundarias creadas en Universidades Nacionales en vistas a idear un modelo institucional nuevo capaz de integrar a todxs aprovechando los saberes y capacidades de organizaciones territoriales o de las casas de nivel superior para ensayar alternativas viables.<sup>15</sup>

---

13 El diseño de los PMI se operativiza a partir de la transferencia de recursos nacionales en coordinación con las provincias, para que todos los establecimientos educativos de las jurisdicciones instrumenten soluciones a la problemática del acceso, la permanencia y el egreso, basadas en la aplicación de formatos académicos alternativos o en la variación de los formatos académicos tradicionales.

14 Para profundizar sobre esta cuestión ver el capítulo de Vanesa Romulado en este libro.

15 En 2013 el Ministerio de Educación Nacional pone en marcha el "Proyecto de creación de nuevas escuelas secundarias en Universidades Nacionales", bajo el objetivo de garantizar el derecho de todos lxs jóvenes a la educación, poniendo foco en la mejora de las condiciones pedagógicas, didácticas y materiales para jóvenes de sectores sociales vulnerables. Cada institución debía cons-

El objetivo de generar una mirada de responsabilidad institucional sobre las trayectorias tuvo su correlato en la agenda pública a nivel de las perspectivas sobre el oficio docente, y la necesidad de revisar el modelo escolar en tanto ámbito de inserción laboral. En esta línea se avanzó en el reconocimiento de la importancia de promover la concentración horaria en las instituciones y, más tardíamente, sobre su desarrollo profesional a través de políticas concurrentes como el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP) de capacitación gratuita, universal y en servicio (Resolución del CFE N° 201/13). De este modo, las transformaciones institucionales previstas para la escuela secundaria tuvieron lugar en paralelo a nuevas políticas de formación permanente y el desarrollo del trabajo docente, y subrayaron la responsabilidad ética y política de los agentes de la educación pública, de gestión estatal y privada que, junto con la transmisión de saberes disciplinarios, incluyan la creación, el cuidado y el fortalecimiento de espacios escolares democráticos, sus vínculos y relaciones intra y extraescolares, como integrante de un equipo docente y de una institución educativa (Res. CFE N° 79/09).

Estas orientaciones generales tuvieron como espíritu un modo de gestionar la igualdad tendiente simultáneamente a restablecer patrones comunes de trabajo y a incentivar los procesos de democratización en la vida cotidiana de las instituciones.

En la Provincia de Buenos Aires, los lineamientos propuestos en la agenda de política educativa nacional convergieron con la agenda propia. En 2007 y con la nueva Ley de Educación provincial (N° 13.688), el gobierno puso en mar-

---

truir una escuela secundaria que contara con la modalidad técnica y desarrollara una propuesta pedagógica cuya organización curricular y su régimen académico contemplara variedad de modalidades para los trayectos, en vistas a mejorar la integración escolar de estos grupos sociales.

cha la denominada nueva escuela secundaria obligatoria de seis años de duración<sup>16</sup> a través de una serie de políticas que acompañaron las orientaciones nacionales de transformar las dinámicas selectivas y expulsivas del nivel. La peculiaridad de este proceso en la provincia fue el denominado de “conformación de escuelas” que garantizó la unificación de la secundaria en un mismo establecimiento luego de que, la implementación de la Ley Federal de Educación sancionada en 1993 (N° 24.125) dejara desarticulada la escuela secundaria.<sup>17</sup> Cabe señalar que los cambios iniciados con este proceso operaron sobre aquellos previamente generados a escala del gobierno del sistema durante 2003, vinculados al proceso de regionalización que implicó el diseño de una nueva estructura de inspección que supuso,<sup>18</sup> entre otras cuestiones, la creación de ámbitos de deliberación democrática para acompañar la descentralización y distribución del poder a escala de las regiones y distritos educativos (Agoff *et al.*, 2012). En efecto, las llamadas Mesas de Cogestión<sup>19</sup> que en el marco de esta reestructuración fueron diseñadas como ámbitos de negociación para los funcionarios y los representantes de los gremios, resultaron centrales para llevar adelante el proceso de “conformación de escuelas”. En los distritos de la provincia, estas mesas se replicaron a través de reuniones con equipos de inspección y directivos para la elaboración de

---

16 Si bien la LEN establecía que debía acordarse federalmente en el plazo de cinco años una estructura común a todo el país, la Provincia legisló sobre su sistema sin esperar los acuerdos con el resto de las jurisdicciones.

17 En ese período la provincia, siguiendo la estructura propuesta por la LFE, transformó la antigua primaria y secundaria en EGB (de nueve años) y Polimodal (de tres años).

18 Asimismo, el proceso de regionalización supuso la creación de la figura de una inspección única capaz de mirar la trayectoria completa de los estudiantes y evitar la fragmentación de la gestión territorial en niveles del sistema.

19 La Mesa de Cogestión es un espacio de la Subsecretaría de Educación donde se convoca a los gremios para discutir distintas problemáticas y llegar a acuerdos para la toma de decisión final que la hace el Ministro.

las propuestas tendientes a generar una nueva oferta racional en los territorios a la vez que proteger y cuidar los derechos laborales docentes.

El primer paso orientado a retomar la vieja organización se implementó durante la gestión de Puiggrós (2005-2007) al frente de la DGCyE, cuando se reordenó la oferta como secundaria básica y secundaria superior.<sup>20</sup> A partir de allí, la gestión siguiente avanzó en la ampliación de la oferta y su localización en zonas donde esta era inexistente o insuficiente —principalmente en zonas rurales, de islas y en los barrios más empobrecidos del conurbano e interior— desmarcándose de la preocupación por la “eficiencia” propia de los 90. Estas políticas se acompañaron de la redefinición de los contenidos y orientaciones del nivel y se complementaron con la modificación de la organización escolar a través de la creación de nuevos formatos témporo-espaciales en experiencias a baja escala como los Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ).<sup>21</sup> Asimismo, cabe distinguir la promoción de una mayor participación de lxs jóvenes en la vida estudiantil y la aplicación del nuevo régimen académico (resolución 587/2011) que contempla una serie de mecanismos tendientes a disminuir los altos niveles de fracaso escolar. Estos incluyen transformaciones en el sistema de calificaciones y promoción y un mayor seguimiento de los procesos de aprendizajes de lxs alumnxs a través de informes parciales que permitan intervenir a tiempo y reforzar la enseñanza. Si bien se trata de sugerencias cuya puesta

---

20 El antiguo ciclo superior de la EGB abarcaba 7º, 8º y 9º años como obligatorios y otros tres de Polimodal.

21 Las denominadas experiencias de baja escala se caracterizan por proponer cambios de mayor intensidad en distintas dimensiones, como la organización escolar, el régimen académico, etc. pero a un número limitado de escuelas para la dimensión del problema que quieren atender. Generalizar estas iniciativas implicaría cambios de la estructura del puesto de trabajo de los profesores y el régimen de cursada que arrastran grandes cambios organizacionales (Terigi *et al.*, 2013).

en marcha depende de las decisiones institucionales, dicho régimen promueve la conformación de instancias destinadas al acompañamiento pedagógico específico, tales como la atención a estudiantes en situación de repitencias reiteradas, talleres de orientación y apoyo previos a las comisiones evaluadoras, u otras propuestas que contemplen situaciones de vulnerabilidad escolar.

Finalmente, el proceso iniciado para la regularización de los concursos de directivos de jornada completa fue otro de los aspectos tendientes a modificar el modelo organizacional de la escuela secundaria en vistas a mejorar las trayectorias estudiantiles. Sin embargo, las transformaciones previstas a nivel de la estructura de gobierno y de la escuela, los cambios en las orientaciones de las políticas que promovieron la construcción de un nuevo régimen académico y la apuesta a la construcción de mecanismos de acompañamiento a las trayectorias (PNEO, Res. 79/09), se impulsaron sin modificar sustantivamente la estructura del puesto de trabajo docente. Más allá de los discursos políticos que sostuvieron como horizonte la concentración horaria o la redefinición de las horas en cargos y de las iniciativas de regularización de los concursos de corto alcance, no se lograron transformar con profundidad las condiciones del oficio.

## **Las posiciones de lxs docentes frente a las políticas de inclusión: o cómo afrontar la exclusión educativa**

En el marco de los avances y límites en la configuración del nuevo escenario para garantizar el derecho a la educación de lxs jóvenes, lxs docentes construyen de forma compleja los sentidos sobre su oficio. En él se amalgaman representaciones sociales ligadas a la propia posición social y expectativas sobre su tarea, los temores que despierta la proximidad so-

cial con lxs nuevxs estudiantes, así como imágenes sobre las condiciones sociales y económicas en el marco de las cuales ejercen su profesión.

Indudablemente, en esta línea, la historia de las reformas de la Provincia de Buenos Aires imprimió algunas particularidades al oficio que fortalecieron los sentimientos de inseguridad frente a la posibilidad de perder las posiciones adquiridas. Uno de los primeros impactos en la experiencia de lxs docentes fue el reordenamiento de la oferta para unificar la escuela secundaria, que supuso redefinir tareas y/o desempeñar nuevas funciones para acompañar los cambios en los planes de estudio y en algunos casos, este proceso significó para algunxs docentes permanecer fuera del aula hasta su reubicación.

Yo soy profesora, entré trabajando como profesora de Filosofía, Formación ética y ciudadana, profesora titular y después como la materia fue cambiando con los cambios de plan de estudio que hubo varios se transformó en derechos humanos y después se transformó en política y ciudadanía (...) actualmente tengo dieciséis horas titulares acá. En 2011 me dieron horas de acrecentamiento en otra escuela, se cerraron cursos, quedé excedente y también me reubicaron acá, así que acá me reubiqué en psicología y por un cierre de curso acá que se transformó en un segundo año me habían ubicado en construcción de ciudadanía. Entonces ahora estoy dando psicología, filosofía y política y ciudadanía (...) los profes que dábamos esos espacios curriculares tenemos que ser reubicados, aunque fuéramos provisionales y al no reubicarnos podíamos conservar los módulos como horas institucionales (...) en mi caso particular lo que yo decidí elaborar fueron las carteleras y esas cosas de la escuela

que a veces no se estaban haciendo y en ese tiempo la podía preparar en la escuela ... (respecto de otros profesores) no poder ser reubicados todavía siguen viniendo a sus horas institucionales pero bueno básicamente vienen a cumplir horario, no hay ninguna actividad específica. (Docente ESS, Distrito B)

No hay que olvidar, que este último reordenamiento institucional en la Provincia de Buenos Aires corona el tercer cambio de estructura del nivel en un período muy corto de apenas 25 años, cuyo impacto sobre el oficio de enseñar no ha sido lo suficientemente considerado.<sup>22</sup> Los efectos de estas transformaciones pueden mirarse al menos en dos niveles: por un lado, a nivel de la subjetividad docente y los sentimientos de vulnerabilidad laboral, que inicialmente se superpusieron al importante desempleo de la fase neoliberal, pero posteriormente al temor a la proximidad entre sectores populares que mejoraron sus condiciones de vida respecto de los sectores medios cuyas posiciones permanecieron más estables (Benza y Kessler, 2020). Por otro lado, la incidencia que los cambios tuvieron a nivel de la infraestructura escolar de un sistema que, por cierto, aparecía cada vez más fragmentado.

Yo cuando tomé las horas acá que sería la ESP XX, que era la escuela primaria nomás, y después era el EGB era, nosotros estábamos prácticamente estábamos juntos la primaria con lo que sería la secundaria que no era la secundaria (...) A partir del EGB 3 se puso personal directivo al EGB 3 y a la primaria aparte. Des-

---

22 Recordemos que la LFE desarticuló la escuela secundaria en todo el país al establecer la EGB y el Polimidal y la Provincia de Buenos Aires implementó en 1997 esa nueva estructura en su sistema educativo; pero a partir de 2005 retomó la antigua estructura pero distinguiendo entre secundaria básica y superior (cada una de tres años).



pués vino el ESB... pero que pasó en el ESB... también hubo cambio de directivo, porque concursaban, era todo un lío viste, concursaban y bueno, directores que teníamos que por ahí o sea uno podía trabajar bien ya, se iban y venía otra persona con otra perspectiva, empezar de nuevo. Eso fue el ESB. Después vino el ESS escuela superior secundaria bueno ahí ya vino otro director nuevo, sería el que tenemos ahora XX, que bueno ahí ya cambió un poco más todo, pero fue todo una adaptación un cambio constante vamos a decir, porque vos estabas con otra cosa, la escuela era XX, al poco tiempo paso a ser XX, ahora es XX, todo un lío, entendés, lo mismo pasa en las otras escuelas, y bueno fue adaptarse nomás a lo nuevo, todo es nuevo viste, profes nuevos, compañeros nuevos, todo nuevo viste, alumnos nuevos (Docente ESS, Distrito B)

Las desigualdades materiales y simbólicas que emergen de los procesos de unificación de la nueva secundaria también son atravesadas por las relaciones micropolíticas en las instituciones. Frente a la insuficiencia de recursos básicos —especialmente el espacio aparece en las disputas como el bien máspreciado— la equitativa distribución de bienes escasos se vuelve compleja instalando dinámicas de competencia que erosionan la sociabilidad cotidiana como ocurre, por ejemplo, en el caso de distintos niveles que comparten espacios físicos.

- Nos independizamos porque compartimos edificio y eso nos trajo todos problemas. Y ahí hubo también un gran desfasaje en los alumnos, porque lo que hemos padecido docentes también lo han padecido alumnos y padres, con este tema de la propiedad, quién es de primaria, quién es de secundaria.

- ¿Cuando decís que los estudiantes los padecieron, qué padecían?

- El no poder ingresar por ejemplo a ciertos espacios que eran compartidos como biblioteca, patio, comedor. Compartíamos recreos diferentes, pero los baños eran los mismos, siempre todo lo que pasaba era “por culpa de los chicos de secundaria”... (Directora ESS, Distrito B)

En otros casos, la complejidad reside en la compatibilización entre las necesidades institucionales y los derechos laborales de lxs docentes.

Hay muchas desigualdades en las escuelas, hay escuelas donde vos tenés diez personas adelante de la institución y hay escuelas donde tenés la misma cantidad de alumnos y tenés dos.

E: ¿Y eso depende de?

I: Dependió mucho de las conformaciones de las escuelas, acá cuando se conformaron escuelas que tres pasaron a ser una, el equipo de conducción se hizo grande. Ahora en aquellas escuelas secundarias que por ahí están en otro lugar del distrito pero tienen la misma cantidad de alumnos que estas tres, y siguen manteniéndose con el director y el secretario, cuando acá tenemos director, vicedirector, secretario, prosecretario, jefe de preceptores y jefe de área, más todos los ayudantes de laboratorio.

E: Y ahí ¿no hay posibilidades de trasladar gente de una escuela a la otra?

I: No, por cuestiones estatutarias no, si fuese por una cuestión personal ya hubiésemos hecho una distribución más equitativa, pero derechos laborales adquiridos son derechos laborales adquiridos y a veces se superponen sobre los derechos de los estudiantes. (Inspector de Secundaria, Distrito A)

Lo que muestran los testimonios reseñados, es que pese a los grandes esfuerzos implicados en el proceso de conformación de la nueva secundaria, los cambios sostienen algunas formas de reproducción de las condiciones de segmentación institucional preexistentes, pero a su vez configuran otras nacidas en ese mismo proceso. Estas nuevas dinámicas emergentes posicionan a lxs docentes en condiciones diferenciales de trabajo y obstruyen la posibilidad de construcción de prácticas educativas y sociales más democráticas. De algún modo se trata de una tensión entre los saberes y recursos percibidos como necesarios para las tareas de “inclusión escolar” y los efectivamente disponibles. Aquí la provincia tiene la particularidad de contar con Equipos de Orientación escolar en un porcentaje importante de las escuelas secundarias, los cuales sin duda constituyen recursos importantes frente a la obligatoriedad, pero resultan insuficientes para asumir las tareas de acompañamiento requeridas. Directivxs, docentes, preceptorxs se sienten excedidxs por la falta de tiempo y saberes para afrontar las complejidades que demandan ciertos contextos:

Pero vos me decís los chicos que dejan de venir... Se insiste mucho, y hay casos y casos honestamente, donde tenés chicos que el nivel de conflictividad, que es de vulnerabilidad honestamente. Es complejo digamos y no tenés la gente que trabaje esos casos, muchas veces esos se pierden. Ahora vos me decís un chico que se

conoce, que vos me decís que tiene problemas que genera hasta cierta carga afectiva dentro de la escuela, se insiste para que siga pero muchas veces, creo que hay un limitante muy grande que es la falta de personal (...) ahora por ejemplo existen chicos que están en lista y no han venido, se sabe quiénes son, están identificados todos, pero no están, insisto con lo mismo, la preceptora no deja de trabajar nunca, la directora no deja de trabajar nunca, estamos todos trabajando o por lo menos haciendo cosas para que la institución funcione y crezca y a su vez no tenemos el recurso humano para ir y hacerlo. Como gran problema digo, y bueno puntualmente existen casos donde la escuela no trabaja. (Docente de geografía, PMI ESS, Distrito A)

Somos treinta y pico de escuelas secundarias y hay un solo organismo (el servicio local) que no llegan a ser ni diez personas, se atienden las posibilidades que se pueden atender, se reciben pero hay que ver si después existe el seguimiento que tiene que haber. (Inspector de Secundaria, Distrito A)

(...) ellos porque más que nada ellos son psicopedagogos, son psicólogos, y bueno no es lo mismo que yo le hable a un chico de 12 o 13 años, a que le hable una persona que realmente sabe, entendés, que es profesional, yo hago mi trabajo sí, yo también estudié psicología todo, pero bueno hay cosas que por ahí nos superan, como todo. (Profesor de Matemática, ESS, Distrito B)

(...) Ya estamos complicados con el hecho de que no tenemos teléfono tampoco, pensá eso, si tenés teléfono dentro de todo vos tenés un registro del chico, qué pasa que no viene. (Profesor Ingles, PMI, Distrito B)

En un contexto con escasos recursos y apoyos, lxs docentes “padecen”, se sienten solxs, agotadxs y enfrentan situaciones vividas como extremas que lxs empujna a actuar “fuera del protocolo”.

Bueno, vos viste que inclusión, está bien, perfecto. Pero yo como les decía la otra vez, todos queremos que los chicos vengan a la escuela. Pero también necesitamos: fíjense la semana esta que pasó, ¿se acuerdan? Los distintos casos que hubo porque tal vez aunque trates, trates, por ahí llega un momento en el que te sentís solo. El equipo de gabinete es sumamente importante. Los chicos por ahí necesitan por distintos motivos: adicciones, abandono de la familia. Está la asistente social que sabe. Nosotros también seguimos un protocolo pero más de mandar un telefonograma e ir a la casa y no saber cómo van a reaccionar... (...) hubo dos años atrás que había problemas con una nena de conducta muy fuerte, que venía a la mañana —yo no lo padecí porque la dire estaba en su turno— y después la nena se fue a otra escuela. No sé si siguió pero nosotros estuvimos todo el año con ese temita. Y ahí, con más razón: hace falta el consejo de psicología. Y después es agotador que todo el tiempo tenés que estar elevando notas y notas. (Vicedirectora, ESS, Distrito A)

(...) hubo una pelea fea el viernes, al la salida yo me enteré recién ayer (...) un chico de tercero le pegó muy fuerte a un chico de segundo que cuando el chico cae lo pateó, le pateó la cabeza al chico que quedó internado inconsciente y con convulsiones, y bueno... (...) ¿qué hacemos cuando se agarran a piñas? la vez pasada se pelearon dos chicos, enormes en la clase de

educación física y el profesor se puso en el medio... bueno la ligó de lo lindo, peor si no estaba él!!! Nosotras no podíamos ni, ni, sujetar así porque no existíamos, no, no tenemos herramientas en ese momento, es horrible porque vos ves que se dan a matarse y no podés hacer nada más que gritar y pedir ayuda a los hombres que estén cerca, si. (Preceptora, PMI, ESS, Distrito A)

Es bajo estas condiciones que lxs docentes asumen posiciones diferenciadas frente a las políticas de inclusión. A partir de las entrevistas desarrolladas a profesorxs, se distinguen tres posiciones que se articulan en torno al potencial aporte de la escuela y del trabajo docente a la integración social y su responsabilidad frente a la escolarización en función del sentido atribuido a las causas que configuran los procesos de exclusión; así como en relación a la concepción de lxs jóvenes como sujetxs de derecho.

En primer lugar, lo que denominados una perspectiva individualizante sobre los procesos de exclusión, que restringe la capacidad de incidir desde lo político-pedagógico y que considera los procesos de inclusión escolar como efecto del esfuerzo propio que lxs haría merecedorxs del goce del derecho a la educación devenido en “privilegio”. En segundo lugar, una perspectiva dicotómica que superpone inclusión con obligatoriedad y que avanza más en el plano del control que en el de la democratización de la educación. Por último, una mirada más compleja y multicausal que reconoce los diferentes procesos conducentes a la vulneración de derechos y la necesaria integralidad de las acciones para profundizar los procesos de democratización escolar en clave de reconocimiento del otrx como igual, y de fortalecimiento de la capacidad del sistema de integrar las voces de las minorías.

## La perspectiva individualizante

La perspectiva individualizante se expresa en dos líneas diferentes. Por un lado, aquella que considera las características personales, la debilidad y/o incapacidad de lxs sujetxs como la explicación sobre la situación en que se encuentran. Se trata de una construcción propia del discurso neoliberal, que promueve la igualdad de oportunidades como estrategia privilegiada de intervención (Dubet, 2015). Por otro lado, un proceso de psicologización que combina la singularización de los que padecen la exclusión con la victimización, y frente a la cual “el lugar de escucha” aparece como método central de pacificación/control social. Impedidxs de cambiar las causas por las que sufren, la escucha garantiza la proximidad con lxs sufrientes, lxs dota de legitimidad a la vez que psicologiza las relaciones sociales que explican las situaciones de exclusión (Fassin, s/f).

Se trata de dos concepciones sobre las desigualdades escolares que, con sus matices, naturalizan o al menos consideran inevitable esa condición de vulnerabilidad como un “estado” de lxs sujetxs dependiente de su carácter o de su experiencia personal en esa condición. Si bien en ambos casos las causas de la exclusión quedan veladas, mientras en la perspectiva individualista meritocrática se trata de que el sujeto construya sus propias “salidas” (y se los responsabiliza de no encontrarlas), en la otra, se acompaña el sufrimiento por la falta de posibilidades para transformar esas condiciones pero se evita la culpabilización (de allí el reemplazo por la victimización).

En este último caso, las preocupaciones se centran en la ayuda personal, próxima, en ganar confianza para que expresen sus padecimientos:

(...) mira, nosotros cuando detectamos alguna problemática el primer paso es tratar de charlar con el pibe,

que el pibe se abra, porque siempre hay que ver el lado del chico no, que el pibe se abra y nos comente que le pasa y en qué medida nosotros lo podemos ayudar, eso es directamente, como gracias a dios ahora contamos con un gabinete, entonces hay muchas de las problemáticas que se canalizan a través del gabinete, la mayoría (...) a nosotros nos demanda mucha energía física pero además de física mucha demanda intelectual, mucha demanda intelectual, porque nosotros para hacer todo este trabajo que yo te dije tenemos que estar con todas las pilas a full para detectarlo después toda la energía que hay que poner para hablar con ese chico, para derivarlo para hacerle el seguimiento, no se terminó acá en la conversación de hoy, mañana, pasado la semana que vienen, el mes que viene, el año que viene, seguimos sobre ese chico, nos vamos pasando los datos entre nosotros (preceptora D, Distrito B)

La escucha como actitud de intervención frente a la exclusión también puede enhebrarse con las actividades necesarias para garantizar la permanencia en la escuela. En este caso, los procesos de aprendizaje requieren como condición de posibilidad, una actitud casi terapéutica propia de la psicologización de los procesos sociales. El uso de los Planes de Mejora Institucional para construir espacios que promuevan la escucha expresa esa perspectiva. En palabras de una de las docentes responsables de este espacio:

(...) ella planteó un taller de teatro, porque vio cuestiones de expresión de los chicos que quería mejorarlas de alguna manera. (...) lo puso como una alternativa para que los chicos se puedan expresar por ahí de otra manera y conocer otros tipos de lenguaje, pero me



pasó que se disparó para el lado psicológico, mucha catarsis, familiar, así como que todas hablaban juntas al mismo tiempo las chicas todas querían contar sus problemáticas (...) uno está con los chicos, si no les das un apoyo en algo en realidad lo que estás haciendo es apoyar la parte emocional afectiva, de grupo, las situaciones que surgen en el grupo, problemáticas. (Preceptora y Profesora de PMI, Distrito B)

En estas voces se manifiesta una preocupación por las problemáticas “emocionales/afectivas” con las que llegan lxs jóvenes a la escuela. De este modo, la escucha y el apoyo afectivo se convierten en una parte fundamental de su trabajo en detrimento de la tarea de transmisión de saberes significativos.

Las condiciones de construcción de esta perspectiva individualizante se ligan a los imperativos de inclusión en contextos de extensión de la obligatoriedad del nivel, pero de escasa transformación del puesto de trabajo docente, de los roles que componen las plantas orgánicas de las instituciones y de la formación. Bajo estas condiciones, muchxs docentes sienten que no cuentan con tiempo ni recursos y saberes suficientes para afrontar las nuevas tareas, o se ven en la necesidad de emprender actividades propias de otras áreas profesionales en su trabajo cotidiano como la contención afectiva. En su expresión más extrema, se genera una sensación de rechazo ligada a la imposibilidad de llevar adelante el trabajo tal como acostumbraban a hacerlo; o la añoranza de aquellos rasgos que sostienen definían al “buen alumno” de otra época.

En relación a si todos los chicos deberían estar en la escuela, yo creo que hay chicos que realmente no pueden estar en la escuela. Chicos que vos decís: no

debe estar en la escuela, por dios, debe estar en un lugar donde haya gente... a los profesores nos ponen para enseñar contenidos, y de repente vos te encontrás con chicos que son terribles y que no te dejan trabajar, y necesitan alguien que los contenga, profesionales, psicológicos, el chico debe estar en un lugar donde pueda ser contenido (Profesora y Coordinadora PMI, Distrito A)

La imagen dominante del oficio del alumnx ideal se contrapone a la del “nuevix”, representradx como faltx de voluntad para el estudio. Ante la ausencia de esas disposiciones que lxs docentes reconocen como “esfuerzo” y que permitirían el orden escolar, aparece la “condescendencia pedagógica”, en la cual el programa se vuelve menos ambicioso bajo la idea de que a estxs jóvenes no se les puede exigir lo mismo. El efecto de esta condescendencia pedagógica es “la retención a costa de la exclusión del conocimiento” (Tenti Fanfani, 2007: 141).

La otra variante de este pensamiento individualizante tiene larga data en el sistema escolar y se liga a fundamentos meritocráticos acerca de las posiciones sociales.

(...) lo de la obligatoriedad es como... lo de la inclusión es algo facilista también, para los chicos mismos. Porque si o si tienen que estar en la escuela, si o si tienen que pasar de año, sin estudiar. Cada vez nos estamos como achatando más, el piso siempre es más bajo (...) cada vez se trata de nivelar hacia abajo, eso no me gusta mucho, pero si esa es la percepción que yo tengo (...) afecta la calidad, o sea, todos estamos en la escuela pero por ahí damos, o sea, yo trato de que todos aprendan, yo trabajo en una escuela privada y acá y yo trato de hacer lo mismo en ambos ámbitos porque

hay diferencias, yo noto las diferencias allá vienen todos con sus libritos. (Profesora de inglés, Distrito B)

(...) para mí ahora es como que los pibes vienen por terminar, (...) pero es como que ahora se les da más facilidad y los chicos no llegan a entender eso. Yo les digo a los chicos cuando están en hora libre “a ustedes ahora se les dan miles de oportunidades, se les paga por estudiar”. Porque yo antes leía en lengua en cada trimestre dos o tres libros, ahora ustedes no leen un libro en todo el año... así y todo, se llevan materias. Como que tienen muchas posibilidades ahora y no las aprovechan, y el plan de estudios para mí no sirve, esto de la inclusión tampoco, la inclusión, va, hay muchos docentes que no están preparados (...) Como que la inclusión es la palabra nada más, pero que en la escuela en realidad no se incluye, eso viene, bajó de arriba y es así. (Preceptor, Distrito B)

También pienso yo que se incrementó (la matrícula) porque tiene que ser obligatoria viste, todo el mundo a la escuela, pero bueno. (...) pero lamentablemente los de arriba te dicen y esto no lo podés dar. Los contenidos acá no son estos, hay que bajar el nivel, (...) “la matrícula se incrementó acá mucho, muchísimo a causa de eso (AUH) en realidad, y yo también pienso que se incrementó porque tienen que ser obligatoria viste, todo el mundo a la escuela, pero bueno... tengo el caso de un chico acá que a mí me agarra un veneno, no hace nada, lo único que está es sentado, y no hace otra cosa, no copia, no abre la carpeta... no molesta, no te falta nunca, el tipo está ahí, y yo la única explicación que le encuentro es que él debe cobrar, no sé cuánto debe cobrar, 800 ó 1.000 pesos no lo sé, pero para mí

el viene justamente para cobrar, o debe cobrar el plan la asignación, no sé, pero estaría bueno que eso se modifique. Por lo menos que venga a la escuela a aprender algo, o bueno yo te pago a vos por asignación por hijo o por lo que sea por el plan por lo que vos quieras, pero que haya un control, bueno, ¿cómo venís en la escuela, cuantas materias te llevás, te llevás todas? Este pibe hace 4 años que lo tengo, 4 años, igual, el año pasado no hay forma, traté de hablar con él, cambié mi estrategia didáctica, no, no hay caso. (Profesor de matemática, Distrito A)

Las perspectivas meritocráticas se actualizan ahora bajo las tensiones de la masificación vs la calidad, como si el ingreso de los nuevos grupos sociales fuera un condicionante de esta última al generar las condiciones de permanencia de quienes no serían “los verdaderos” estudiantes. Representados como faltos de interés, desconsiderados frente a las nuevas oportunidades sociales, aparecen como la causa de un sistema que ha perdido su función social y de una institución que ve deteriorado su prestigio. A diferencia de la perspectiva anterior, aquí se añoran los mecanismos selectivos que otrora garantizaran —al menos imaginariamente— un público escolar con el que es imposible discernir si alguna vez trabajaron. Se expresa aquí una acepción acotada de la educación, en la que lxs docentes imposibilitadxs de descentrarse culturalmente, ponen las normas institucionales y la cultura escolar dominante como pautas de funcionamiento “esenciales” a la escolarización y por ende, inmutables. Desde esta mirada, los procesos de exclusión son efecto de las carencias de lxs sujetxs y o de su falta de esfuerzo y compromiso con la tarea y su escolarización, por lo que toda política de inclusión es sospechada de “facilista” y el individuo culpable de su “fracaso”. La revisión del modelo escolar no asoma en este horizonte de sentidos.

## La mirada dicotómica y pragmática: la distinción “adentro-afuera”

Dada la magnitud que reviste el problema del desgranamiento escolar en el nivel secundario frente a la obligatoriedad determinada por la Ley de Educación Nacional (2006),<sup>23</sup> uno de los sentidos que asume el problema de la exclusión del sistema educativo se vincula con la preocupación de lxs docentes sobre la importancia de que lxs estudiantes “estén” en la escuela y concluyan el ciclo. Más allá de los debates en torno a la interpretación de los datos estadísticos (Botinelli y Sleiman, 2014), la tasa de egreso del nivel advierte valores de terminalidad marcadamente deficitarios que no muestran mayores avances en años recientes, perjudicando centralmente a aquellos que provienen de los sectores populares.

En este contexto, la capacidad de retención de la escuela constituye un asunto de fundamental importancia dentro del sistema educativo frente a quienes consideran la terminalidad como un objetivo pedagógico de carácter urgente alrededor del cual se delinea una posición docente que podríamos definir como pragmática frente al imperativo de la inclusión. La titulación emerge como un sentido totalizador de la inclusión.

En función de este objetivo, en las instituciones se movilizan los escasos recursos, mayormente provenientes de los Planes de Mejora Institucional, para que lxs jóvenes del segundo ciclo concluyan el secundario a través de estrategias tendientes a la promoción de las materias mediante prácticas de evaluación alternativas, que si bien pueden resultar

---

23 La tasa de abandono interanual 2014-2015 alcanzaba el 6,40% para el nivel secundario, mostrando una reducción lenta pero sostenida pero lejos aún de garantizar la obligatoriedad (para más detalle, ver [http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/informacionyestadistica/estadistica\\_educativa/series\\_estadisticas/indicadores\\_2007\\_2015/tasa\\_de\\_abandono\\_interanual\\_primario\\_y\\_secundario\\_por\\_region-2006\\_2007\\_a\\_2014\\_2015.pdf](http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/informacionyestadistica/estadistica_educativa/series_estadisticas/indicadores_2007_2015/tasa_de_abandono_interanual_primario_y_secundario_por_region-2006_2007_a_2014_2015.pdf))

efectivas para incrementar las posibilidades de inclusión desde el aspecto formal, dejan serios interrogantes acerca de la posibilidad de mejorar la relevancia cultural y social del nivel para todxs lxs adolescentes y jóvenes.

La titulación para nosotros es un placer, tener a todos titulados, la verdad. No tengo nadie que haya quedado colgado en sexto. Así que bueno, aspiramos a que este año siga igual. Y hacemos un seguimiento de los alumnos de sexto para que puedan recibir su título, y ahí dispongo de recursos (...) para nosotros es importante que ellos pueden tener por lo menos en la familia chicos que puedan terminar la escuela secundaria y bueno entonces nosotros apuntamos a eso. (Directora, Distrito B)

- ¿Cuáles son las preocupaciones de esta escuela vinculadas a inclusión escolar?

- Y por ahí en tratar que los chicos terminen el colegio. (Preceptor, Distrito B)

Probablemente esa experiencia potencie entre lxs docentes posiciones adversas frente a los procesos de inclusión escolar que, en los casos más críticos, se manifiesta en un cuestionamiento a la ampliación del ingreso de lxs destinatarios “no esperados” y en el recurso a estrategias de trabajo estigmatizantes como la propuesta de una profesora de inglés del Distrito B de “trabajar con los chicos problemáticos por un lado”.

En contextos donde la infraestructura, el equipamiento y las condiciones de trabajo de los planteles docentes favorecen poco el progreso de lxs jóvenes en su escolaridad, la mirada dicotómica sobre los procesos de exclusión escolar obturan la reflexión más profunda sobre la diferencia de

aquello que distingue Gimeno Sacristán (2005) entre “educar y escolarizar” implicada en la incorporación de nuevos sectores a la escolarización secundaria.

La terminalidad como fin pedagógico parece erigirse como un vector más potente en el discurso de lxs directivos donde el “proceso de conformación” de la nueva secundaria en sus escuelas, dio lugar a configuraciones institucionales anómalas que resultan problemáticas para las trayectorias de los estudiantes.<sup>24</sup> Tal es el caso de una de las instituciones del Distrito B, donde la falta de espacio obligó a desdoblarse el ciclo y ubicar el segundo tramo en el turno vespertino con todas las dificultades que la decisión involucra en términos de garantizar las trayectorias de lxs estudiantes y la articulación institucional. En efecto, el momento en que lxs estudiantes se ven forzados a asistir al turno noche para continuar estudiando, aparece como una “zona de riesgo” a la continuidad de la trayectoria estudiantil ya que muchxs en ese momento dejan la escuela ya sea en busca de otras ofertas o para encarar nuevos destinos (laborales principalmente).

-Para que den las últimas materias. Vos te fuiste de la escuela, pero yo te ofrezco durante todo un tiempo determinado que vos trabajes en estas materias para poder presentarte a rendir y está funcionando, se está dando terminalidad a muchos chicos. (Inspector de Secundaria, Distrito A)

Lo que se observa en ese escenario es que los procesos institucionales de apropiación de las llamadas políticas de

---

24 Otro caso lo constituyen “las instituciones con dos sedes” de las escuelas básicas y polimodales que se conformaron como unidad institucional y pedagógica y en las que la designación de directivos de jornada completa perdió su potencial.

inclusión expresan profundas dificultades para construir estrategias pedagógicas que planteen variantes o alternativas al modelo institucional. Algunas de esas dificultades parecen explicarse por la pervivencia de condiciones laborales que no se *aggiornan* a los nuevos tiempos. De hecho, mientras se pretende un acompañamiento a las trayectorias estudiantiles lxs profesorxs entrevistadxs reconocen tener hasta 400 estudiantes, que pertenecen a su vez a distintos cursos y, en la mayoría de los casos, a distintas escuelas (Gluz y R. Moyano, 2016).

Por último, en esta concepción, la idea de “estar adentro”, de incluir para no dejar afuera, viene marcada por una fuerte connotación de que la peligrosidad del mundo exterior al ámbito escolar puede, al menos, ser resguardada incluyendo a lxs jóvenes dentro de los márgenes físicos de la institución. Aun cuando las experiencias cotidianas en las escuelas están atravesadas por múltiples situaciones de conflicto y violencia que se originan en el marco de la sociabilidad escolar, varios testimonios mantienen una visión de la escuela como “santuario” donde ser protegido de un afuera peligroso (Dubet y Martuccelli, 1998).

Todo el mundo tiene que tener la posibilidad de estudiar (...) hay chicos que ahora están en la escuela y antes no estaban. Se los trajo a un ámbito que no conocen y se quieren manejar igual que en el ámbito que se manejan. Va a llevar un tiempo largo (...) tienen que estar todos en la escuela, sí, para formarlos como ciudadanos o para seguir estudiando, para trabajar, o simplemente para socializar, estar acá, estar en un lugar... que no estén en la calle... (Profesor de matemática PMI, Distrito B)

Los planes nuevos que se proponen me parece que esa es la salida, darle oportunidad a ellos para que hagan



cosas, es tan diferente a las que viven en la calle, que no sea juntarse en la esquina a tomar y fumar. (Preceptora, Distrito A)

Tanto la primera como esta acepción dan cuenta de la expansión de nuevos grupos sociales antes privados de estudiar en la escuela secundaria a través de toda una serie de políticas de creación de oferta y de nuevas regulaciones en las trayectorias, pero simultáneamente evidencian los límites para conformar experiencias sociales e institucionales comunes que reconozcan la igualdad como un principio ciudadano y a cada estudiante en tanto ciudadanx. La persistencia de distinciones categoriales entre buenxs y malxs estudiantes, entre verdaderxs estudiantes y aquellxs a lxs que hay que titular sin necesariamente garantizar una experiencia subjetivante, muestra la necesidad de continuar ampliando la mirada docente hacia el reconocimiento de los procesos conducentes a la vulneración de derechos en tanto condicionantes de los procesos de democratización del nivel. A esto refiere la batalla cultural. Sin embargo, también ponen en evidencia que —aun con sus límites— las políticas de inclusión han interpeorado el trabajo docente.

### La perspectiva dinámica y multicausal

La última perspectiva nos permite pensar la exclusión escolar de modo dinámico en tres sentidos. Por un lado, comprender que la misma no es un “estado” de lxs sujetxs, los grupos y/o los territorios sino una condición ligada a las relaciones sociales donde el foco se pone sobre los procesos que conducen a la misma, corriendo el eje de lxs individuox que se encuentran en dicha condición como factor explicativo. Por otro, que la exclusión no es solo en relación a las fronteras de la escuela —o el estar adentro— sino que refiere al

efectivo goce de lo que la escolarización propone en términos de acceso al conocimiento. Por último, que hay procesos de mutua influencia entre inclusión, exclusión y formas diversas de desigualdad que operan en distintos espacios sociales y afectan el modo como lxs estudiantes se integran al proceso educativo.

Si bien no es posible sostener que los testimonios relevantes articulen con consistencia un argumento acabado como en los casos anteriores, es posible vislumbrar en ellos algunos elementos de las tres dinámicas descriptas. Los mismos se expresan en la consideración de que el estar dentro de la escuela es un paso necesario para revertir la exclusión pero no suficiente.

Esta posición expresa una mirada más compleja de las desigualdades que supera la lógica dicotómica “adentro-afuera” de la escuela como indicador suficiente para mensurar la inclusión/exclusión. En este sentido, muchxs entrevistadxs refieren simultáneamente a la importancia de haber avanzado en la incorporación de lxs jóvenes dentro del sistema escolar, y a la preocupación respecto de qué es lo que se les está brindando para una inclusión social plena. Y frente a ello, la posibilidad de la acción escolar desmarcándose de la opción por devolver la responsabilidad a lxs sujetxs, propia de las perspectivas individualizantes.

Incluir... es una guardería; guardería, están dentro ¿qué adquieren, qué aprenden? Eso es otra cosa. Sí hablamos de incluir como llenar el aula de chicos, sí, nadie queda afuera, nadie... Pero ¿después, cuando salen? porque en algún momento salen, ¿quedan incluidos en la sociedad estos chicos, tienen armas? Yo veo que no, serán contados con una mano y me sobra, aquellos que puedan después con mucho esfuerzo y esperarse poder acceder a estudiar, y acceder a poder terminar

una carrera universitaria. No, yo tengo la impresión de que muchos están sentados acá, muchos no molestan pero tampoco hacen nada (...) pero sí debería hacerse otro tipo de trabajo, creo ¿no? (Profesor de matemática, Distrito A)

(...) me parece que está bien que estén acá, pero ¿qué hacemos para que estén acá y les sirva para algo? (...) no hemos logrado una educación de calidad, eso es para mí es lo que está pendiente, (...) Si lo que querían es que estén adentro de la escuela lo han logrado, ahora falta lograr que estén para aprender... (Profesora de matemática, Distrito A)

Lxs jóvenes pueden estar dentro de la escuela pero excluidxs del conocimiento, es decir, acceder a “aprendizajes de baja relevancia” (Terigi y Wolman, 2007; Terigi, 2009). Esta situación constituye una forma sutil de exclusión educativa: cuando lxs jóvenes de los sectores populares acceden a versiones devaluadas de los contenidos curriculares, lo que les dificultará las posibilidades de seguir estudiando.

En muchos casos, los testimonios que dan cuenta de la complejidad de este proceso, articulan contradictoriamente sentidos respecto del mismo, pero en todos los casos, expresan los límites de la asistencia escolar para la garantía del derecho a la educación.

(...) la inclusión me parece que no sirve si no está acompañada de otras cosas, porque yo le puedo decir a este chico que deja la escuela porque se va a trabajar, mirá, la escuela es obligatoria, yo te obligo y tengo poder de policía como Estado, pero si yo no le ofrezco la posibilidad de que ese chico tenga garantizadas las necesidades básicas, cómo le voy a pedir que deje de

trabajar para que se inserte en la escuela, no lo puedo hacer. Entonces desde ese punto de vista la inclusión no es tal (...) la inclusión no es yo te abro la puertas y que vengan todos. También como docente si yo tengo 40 pibes adentro de esta aula para mí como docente es muy difícil elaborar las estrategias (...) si yo tengo más de 25, 30 pibes ya es muy difícil dar clases en esas condiciones, y si a eso le sumás que muchos chicos tienen problemáticas sociales, llámese violencia familiar, adicciones y demás, y los tenés todos en un contexto donde tenés tanta gente hacinada dentro de un aula es muy difícil dar clases, entonces con lo cual, es muy difícil que el pibe aprenda también, a lo sumo (...) termina siendo más contenido el chico dentro de la escuela que educado, y la contención no es lo que le va a dar cultura general, no es algo que lo va a preparar (...) me parece que la escuela no es el lugar apropiado para la contención, porque después ese chico va a salir sin la suficiente educación formal como para ir, por ejemplo, con su título de quinto año a trabajar a una farmacia, y resulta que química la verdad no vio casi nada y el docente estaba más preocupado porque este chico recibiera una atención psicológica, que recibiera una atención social que propiamente para dar su materia, y también me pasa a mí como preceptora... (Preceptora, Distrito B)

Creo que ahora se logró incluir verdaderamente a chicos, con diez millones de matices, en ese sentido creo que es una oportunidad muy buena. Se está incluyendo, sí, ¿de la mejor forma?, yo creo que no (...) la palabra obligatorio por ahí es, suena raro no porque es como decir prohibido, entonces obligar a un chico a terminar no, la idea es que el chico se sienta incluido,

incluir a un nivel superior, lograr que la población, los ciudadanos accedan a ese nivel de conocimiento para construir un futuro, un proyecto de país, creo que los resultados no se van a ver ahora, van a tardar treinta años en verse. (Profesor de geografía, Distrito B)

Estos testimonios consideran a la inclusión como un proceso —o un conjunto de procesos— que afectan de forma cambiante a personas y colectivos. Por lo tanto, su contracara, la exclusión social, podría reactualizarse, adquirir nuevas dinámicas que en los testimonios se expresa en el valor de las creenciales, en las experiencias y el vínculo con el saber, etc. Sin pretender encontrar una posición consciente o coherente, son aproximaciones que entienden la exclusión como un fenómeno multifactorial y multidimensional que no se puede explicar por una sola causa, sino que está formado por múltiples vertientes (Subirats, 2008). Desde estas voces se proclama la necesidad de ir más allá de la simple escolarización para hacer efectivo el derecho a la educación (Tenti Fanfani, 2003).

La preocupación por la igualdad constitutiva del derecho como horizonte expresado por estxs docentes pone de relieve cómo la denominada “batalla cultural” ha encontrado eco en las posiciones de un núcleo de profesorxs que, aunque menos representativos y con un discurso menos articulado, disputan las categorías establecidas; considerar que es necesaria la integración supone ir más allá de la mera asistencia a clases, como condición para una efectiva democratización educativa.

Sin embargo, la persistencia de posiciones que obturan la efectiva democratización expresa los límites para viabilizar esa igualdad en el marco de un modelo educativo cuyas marcas de origen son contrarias a esas pretensiones y cuya estructura del puesto de trabajo no garantiza las necesarias condiciones materiales, pedagógicas y de reflexividad sobre

las prácticas para evitar que la inercia de la socialización en el campo escolar se imponga a la praxis cotidiana.

## Reflexiones finales

Como hemos señalado en la introducción, si bien durante el periodo kirchnerista las políticas educativas avanzaron en la construcción de una perspectiva integral e intersectorial de la política de ampliación del derecho a la educación, nos preguntamos por los límites de esta “batalla cultural”, y lo que ello significó tanto en términos de los procesos de democratización en el campo escolar como en el advenimiento de los discursos conservadores sobre la educación que se reactualizaron en el escenario de las nuevas derechas en el país durante la gestión de la Alianza Cambiemos (2015-2019).

Sostenemos tres hipótesis que podrían explicar estos límites. En primer lugar, la persistencia de aquellos principios estructurantes del campo escolar fundados en el mito de la igualdad de oportunidades que operan aún como mecanismo meritocrático de reproducción y legitimación de las diferencias sociales justificando las desigualdades de rendimiento escolar como diferencias del esfuerzo individual. Esta perspectiva individualizante sobre las trayectorias escolares se articuló de forma más o menos contradictoria con los modos de apropiación de las políticas de “inclusión escolar” constituyéndose en ciertos casos en un importante mecanismo obturador de las propuestas del período. En otros casos, las dificultades para afrontar la enorme tarea que requería la inclusión escolar frente a procesos de exclusión social derivó en la resignación en el presente y la escucha y contención en desmedro de la transmisión de contenidos como alternativa frente a condiciones experimentadas como inalcanzables.

En segundo lugar, la fuerza de estas prácticas que limitan la democratización educativa, podría explicarse en parte por la continuidad de ciertas condiciones objetivas de trabajo en el marco de las cuales tiene lugar la socialización profesional. La dificultad de las propuestas políticas para avanzar en la desestructuración de las dinámicas selectivas vinculadas al modelo escolar predominante de la secundaria limita las posibilidades de redefinir las trayectorias esperadas y desindividualizarlas. Los proyectos como PMI o el cambio de régimen académico instalaron el debate, pero no modificaron estructuralmente la institucionalidad escolar de modo de trascender las voluntades de los actores y ser sustentables en el tiempo. Sin duda, los PMI constituyeron una iniciativa valiosa en términos de instaurar la preocupación por las trayectorias como un problema institucional y de carácter universal, como rasgos inéditos en términos del cuestionamiento de los mecanismos y las dinámicas de selectividad social en la escuela, pero al restringirse a proyectos anuales, a escala de cada institución y sin transformar las condiciones laborales docentes, generaron propuestas *ad hoc* (tales como talleres, espacios de recuperación de aprendizajes etc.), que siguieron operando por fuera de las aulas como instancias centrales del trabajo pedagógico, lo que aisló los cambios. Asimismo, los equipos de orientación escolar que ofician de soportes a las nuevas tareas de acompañamiento que no se centran ya en unos pocos estudiantes sino que se constituyen en parte inherente del trabajo pedagógico en el nivel, se han vuelto insuficientes para sostener las nuevas demandas. Otros proyectos, como los CESAJ, fueron a baja escala y para públicos específicos. Algo similar sucedió respecto de la creación de condiciones para promover procesos de reflexividad (Bourdieu y Wacquant, 2005) necesarios para la revisión de las representaciones sobre los estudiantes y los condicionantes de sus trayectorias así como de las prácticas

pedagógicas. Algunas propuestas en esta dirección se iniciaron tardíamente y a destiempo de los otros cambios promovidos. Fue recién en 2013, a casi seis años de la LEN y a cuatro del PNEO, que se lanzó el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP) de capacitación gratuita, universal y en servicio (Resolución del CFE N° 201/13).

Estas tensiones expresan la complejidad de las transformaciones culturales y su articulación con las bases materiales existentes. Los avances normativos e institucionales hacia una democratización y reconocimiento de todxs los jóvenes y adolescentes como sujetxs de derecho; la revisión del modelo escolar determinante por sus atributos selectivos y el intenso trabajo por instaurar un nuevo paradigma chocaron con las transformaciones insuficientes en los puestos de trabajo docente, pero sobre todo, con la crisis de fraternidad (Dubet, 2015) producto de una profunda fragmentación social que las políticas progresistas no lograron suturar y que operan simbólicamente en las pequeñas diferencias elegidas para distanciarnos de “lxs otrxs sociales”, en este caso, de lxs nuevxs públicos escolares. Si bien parece estar fuera de discusión que todxs deben estar en la escuela, la incertidumbre personal frente al mundo, las experiencias de impotencia para algunos y de extrañamiento social para otros continúan siendo problemas a superar en vistas a una mayor igualdad. Ello supone profundizar la dimensión universal e integral de las políticas poniendo en el centro del debate la articulación entre las dimensiones objetivas y subjetivas de las desigualdades, los modos como las múltiples desigualdades se encadenan y continúan operando a través de las perspectivas de los actores y sus prácticas cotidianas. Supone sostener, por ende, la vigencia de “la batalla cultural” impulsada por las políticas de inclusión como condición de igualdad, plafón para una efectiva democratización.



## Bibliografía

- Agoff, S.; Bertranou, J. y Foglia, C. (2012). Las políticas educativas y la reconstrucción de la gobernabilidad de la educación en la provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en el IX Seminario de la Red Estrado "Políticas educativas en América Latina. Praxis docente y transformación social", Universidad de Chile, 18-20 de julio de 2012, Santiago de Chile.
- Benza, G. y Kessler, G. (2020). *La ¿nueva? Estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Botinelli, L. y Sleiman, C. (2014). ¿Uno de cada dos o dos de cada tres? Controversias sobre los niveles de egreso en la escuela secundaria. *El Observador, Dossier del Observatorio Educativo*. Buenos Aires, UNICEP.
- Bourdieu, P. (1991 [1980]). *El sentido práctico*. Madrid, Taurus.
- (2002). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Madrid, Taurus.
- Bourdieu, P. y Waquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Canelo, P. (2019). *¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Di Marco, G. (2006). Hacia una sociedad inclusiva. Democratización, ciudadanía y derechos humanos. *Anales de la educación común*, Tercer siglo, año 2, N° 4: 116-127. Filosofía política del currículum.
- DINIECE (2013). *Redefiniciones normativas y desafíos de la educación secundaria en Argentina. Acuerdos federales en un sistema descentralizado*, Serie La Educación en Debate N° 10, febrero de 2013.
- Dubet, F. (2015). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Dubet, F. y Martuccelli, D. (1988). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. Barcelona, Losada.
- Fassin, D. (s/f). *La patetización del mundo. Ensayo de Antropología Política del sufrimiento*. Viveros, M. (trad.). Mimeo.

- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Revista Educação e Sociedade*, vol. 32, N° 115: 339-356.
- Genili, P. (2009). Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 49: 19-57.
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2016). Nuevas pretensiones en viejas institucionalidades: las condiciones de producción del trabajo docente en el contexto de las políticas de inclusión en la Provincia de Buenos Aires. En Seoane, V. (coord. Y ed.). *Actas del Seminario Nacional de la Red Estrado: Formación y trabajo docente: Aportes a la democratización educativa*. La Plata, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Saraví, G. (2015). Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad. México, FLACSO.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Taurus.
- Tenti Fanfani, E. (2003). *La educación Media en la Argentina: Desafíos de la universalización*. Buenos Aires, IIPE.
- (2007). *La escuela y la cuestión social: Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2009). Notas sobre la construcción social del trabajo docente. En Velaz de Medrano, C. y Vaillant, D. (comps.). *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*, pp. 39-49. Madrid, OEI/Fundación Santillana.
- Terigi, F. (2009). *Las trayectorias escolares, del problema individual al desafío de política educativa*. Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación/OEA. Disponible en [www.porlainclusionmercosur.educ.ar](http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar)
- Terigi, F. y Wolman, S. (2007). Sistema de numeración: consideraciones acerca de su enseñanza. *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 43: 59-83.
- Terigi F.; Briscioli, B.; Scavino, C.; Morrone A. y Toscano, A. G. (2013). La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala. *Revista del IICEN* N° 33.

## Documentos

Resolución CFE 79/2009. Plan Nacional de Educación Obligatoria 2009-2012.

Resolución CFE 188/2012. Plan Nacional de Educación y Formación Docente 2012-2016.



# Organizaciones sociales y democratización de la educación. Potencialidades, tensiones y desafíos a partir de la experiencia de los jardines comunitarios en la Provincia de Buenos Aires

*Mariel Karolinski*

## Introducción

La participación de las organizaciones sociales en la producción de políticas públicas se ha convertido en un tema de creciente interés para la investigación social latinoamericana de las últimas dos décadas. Esto, al calor de los procesos de movilización social contra los proyectos neoliberales y de emergencia de “gobiernos de nuevo signo” (Moreira *et al.*, 2008); gobiernos que representaron el corolario institucional de tales procesos o recuperaron ciertas demandas del campo popular como parte de sus agendas políticas, y hasta promovieron la integración de militantes y referentes de distintas organizaciones a diversos espacios dentro del aparato estatal. En la Argentina, tal es el caso de los denominados *gobiernos kirchneristas*:<sup>1</sup> desde la asunción de Néstor Kirchner

---

1 Este neologismo refiere tanto a la gestión gubernamental argentina del período, como al heterogéneo conjunto de ideas y sectores políticos identificados con los respectivos liderazgos (Sidicaro, 2011).

(2003-2006) hasta el final del segundo mandato de su esposa, Cristina Fernández (2007-2015).

En este escenario, la participación de organizaciones sociales como nuevos actores dentro del campo político (Bourdieu, 2001) adquiere creciente legitimidad. En el ámbito educativo en particular, dicha legitimación se expresó a través de la multiplicación de experiencias pedagógicas comunitarias; experiencias que en la medida que evidenciaban las limitaciones del Estado para garantizar el derecho social a la educación, lograron visibilidad en la agenda pública y avanzar en distintos modos de reconocimiento oficial,<sup>2</sup> en el marco de gobiernos que estructuraron su discurso y su proyecto político en los imperativos de igualdad e inclusión social y escolar (Feldfeber y Gluz, 2011).

En este capítulo, entonces, nos proponemos discutir en qué medida la participación de las organizaciones sociales en el campo político-educativo trajo aparejado procesos de democratización, es decir, de ampliación de los horizontes de igualdad tanto en términos de la universalización de los derechos o de conquista de otros nuevos (Sader, 2008) como del reconocimiento para la deliberación sobre asuntos comunes de nuevos sujetos políticos que hasta entonces estaban subordinados (Tapia, 2009). Esta preocupación supone, al mismo tiempo, la pregunta por el alcance de las luchas populares en la institucionalidad estatal, y también, por los efectos subjetivos de estos procesos, es decir, por la

---

2 Las demandas de las organizaciones sociales logran incorporarse en la agenda político-educativa y en la legislación (Ley Nacional de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes N° 26.061/05; Ley de Educación Nacional N° 26.206/06; Ley de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil N° 26.233/07, entre otras); al tiempo que distintos colectivos avanzan en diversos tipos de articulación con la burocracia del sistema: desde asumir la implementación territorial de programas estatales, integrarse a la gestión pública y participar en el diseño y gestión de algunos de ellos, hasta lograr la oficialización de sus experiencias (Burgos *et al.*, 2008a y b; Gluz, 2013).

posibilidad de profundizar las experiencias democráticas de quienes nunca fueron considerados más que como meros objetos-destinatarios de las políticas.

Situamos estas preocupaciones en la Provincia de Buenos Aires por ser un territorio paradigmático en varios sentidos: en tanto analizador clave de las desigualdades sociales y educativas dada su importancia demográfica y el peso relativo del sistema;<sup>3</sup> por ser epicentro de la configuración desde mediados de la década del 80 hasta inicios de los años 2000 de una trama de organización territorial (Merklen, 2004-2005; Kessler *et al.*, 2010) —desde las “organizaciones comunitarias de base” surgidas mayoritariamente al calor de la crisis hiperinflacionaria de 1989-1990 (Forni, 2004) a las organizaciones piqueteras de trabajadores desocupados constituidas en los años 90 (Svampa y Pereyra, 2005)— a partir de la cual se han creado experiencias comunitarias de escolarización que, en algunos casos, han sido incorporadas como parte del sistema; y por haber sido ámbito representativo del acceso de referentes/militantes de distintas organizaciones populares *filokirchneristas* tanto a cargos legislativos como de gestión en la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE).<sup>4</sup>

Tomamos como analizador específico el proceso de construcción de políticas educativas para la oficialización de los jardines comunitarios (JC), en tanto constituyen las experiencias escolares surgidas por fuera del sistema formal de mayor expansión en las últimas décadas.<sup>5</sup> Crecimiento que se ha dado en un contexto de extensión de la obligatoriedad

---

3 Se trata del principal distrito educativo del país, en tanto reúne a casi el 40% de la matrícula.

4 Es la máxima autoridad en materia educativa de la Provincia de Buenos Aires, con rango equivalente a un Ministerio.

5 Según el primer registro realizado desde la DGCyE en 2009, superaban las 300 instituciones, con fuerte presencia en el conurbano bonaerense. Dato más significativo considerando que para el mismo año la oferta estatal para el nivel en toda la provincia era de 3.102 (incluidas las unidades municipales), 1.108 de las cuales se concentraban en el área conurbana (RA, DIE-DGCyE, 2009).

escolar,<sup>6</sup> de establecimiento de la AUH,<sup>7</sup> y de definición de la inclusión y la universalización de la oferta de nivel inicial como uno de los objetivos estratégicos de los sucesivos Planes Nacionales de Educación Obligatoria (Res. CFE N° 79/09 y 188/12) y de los planes educativos del gobierno provincial, con especial preocupación por las salas no obligatorias, justamente donde se observan las mayores vacancias del Estado y, en consecuencia, donde la presencia de otras opciones — como la de los JC— resulta más notoria.<sup>8</sup>

Como mostraremos a lo largo del escrito, la incorporación de los JC al sistema se ha institucionalizado fundamentalmente a través de dos vías: por medio de la creación de un programa socioeducativo en 2011, y luego, a partir de la aprobación de una ley provincial en 2014 que reconoce la modalidad de gestión comunitaria como una nueva opción dentro del nivel inicial, diferente a la estatal y a la privada. Nos preguntamos, entonces, por el potencial democratizador de estas formas de oficialización frente al riesgo de reproducir las desigualdades entre las infancias (Carli, 2010): una “infancia educada” atendida por la rama de nivel inicial, y otra “infancia asistida” destinataria de las políticas socioeducativas. La disputa por la institucionalización de la “gestión comunitaria” suma interrogantes respecto de la

---

6 Si bien a nivel nacional la obligatoriedad de la sala de 4 años se oficializó recién en 2014 (Ley N° 27.045), en la provincia de Buenos Aires ya quedó establecida en la Ley N° 13.688 de 2007.

7 La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) (Decreto N° 1602/09) otorga una prestación monetaria no contributiva similar a la que reciben los/as hijos/as de los/as trabajadores/as formales, sujeta al cumplimiento de la escolaridad obligatoria y de los controles de salud correspondientes.

8 El trabajo de campo se desarrolló entre mediados de 2010 y fines de 2013 y comprendió tanto el relevamiento documental, estadístico y bibliográfico, como la realización de entrevistas semiestructuradas a funcionarios/as de la DGCyE y a referentes de dos redes de JC del partido de La Matanza, por su representatividad cuantitativa a nivel provincial y su relevancia cualitativa en la cuestión, tal como detallamos más adelante.



fragmentación del sistema y de la responsabilidad estatal por el derecho a la educación de la primera infancia.

El capítulo está organizado del siguiente modo: en primer lugar, compartimos una breve caracterización de los JC como propuesta “alternativa” de escolarización, haciendo foco en aquellos atributos de la experiencia que, entendemos, favorecen la democratización del nivel y que, al mismo tiempo, se convierten en objeto de controversia en la disputa por su reconocimiento oficial; luego, presentamos un recorrido por los principales hitos en el proceso de producción de políticas para su oficialización, identificando los avances y conflictos en cada caso; por último, planteamos una serie de reflexiones finales que, esperamos, permitan seguir imaginando políticas que democratizen el nivel inicial en particular y la educación de la primera infancia, en general.

## **Entre los orígenes y su institucionalización: lo “comunitario” como experiencia escolar democrática**

Los JC comienzan a crearse a partir de los años 80 como resultado de procesos de autoorganización comunitaria impulsados por mujeres de las barriadas populares en respuesta a la demanda de espacios de alimentación y cuidado de la niñez, frente a la ausencia y/o insuficiencia de instituciones estatales que garantizaran esos derechos. Muchas de estas iniciativas que surgieron con un carácter eminentemente asistencial, fueron asumiendo de manera paulatina grados crecientes de institucionalidad hasta convertirse y disputar por su oficialización como parte del sistema educativo provincial, poniendo en cuestión el sentido común que las identifica como “propuestas pobres para población pobre” (Zibecchi, 2010) o “de segunda” (Llovet, 2011) respecto de los jardines estatales y privados existentes.

Ahora bien, ¿cuáles son los rasgos distintivos de este tipo de propuestas; qué las distingue de la oferta estatal para el nivel inicial? Para construir una caracterización de estas experiencias, tomamos como casos dos redes del partido de La Matanza por ser el distrito que al momento de iniciar la investigación concentraba un tercio de los JC del conurbano bonaerense y el 46,2% de la matrícula<sup>9</sup> de este tipo de establecimientos; reunía la mayor cantidad de redes (8 en total) y el que contaba con el único antecedente de institucionalización de secciones “comunitarias” dentro del sistema, como veremos en el apartado siguiente.<sup>10</sup> En particular, trabajamos con la “Coordinadora de Jardines Maternales Comunitarios de La Matanza” y la “Red Lucero del Alba”, considerando su diversidad en relación a su origen; a la dimensión y el perfil sociopolítico de las organizaciones que la integran y/o impulsan; al posicionamiento político respecto del Estado en general y los vínculos que han ido estableciendo con los gobiernos provinciales y municipales respectivos; a las estrategias de lucha desplegadas para avanzar en el proceso de oficialización de los JC; y a las formas de oficialización dentro del sistema educativo provincial. El estudio supuso

---

9 Además, del total de las unidades educativas para el nivel inicial en el distrito (369), los jardines comunitarios representaban el 21,7%, los estatales el 36,9% y los privados el 41,5% (RA, DIE-DGCyE, 2009).

10 La Matanza también resulta relevante por ser el distrito más poblado de la Provincia de Buenos Aires (concentra el 11,37% de los/as habitantes, según los datos del Censo de 2010); el de mayor cantidad de establecimientos educativos y matrícula a nivel provincial (el 8,32% de alumnos totales, y el 12,9% en lo que respecta al nivel inicial, según el Relevamiento Inicial de 2013 de la DIE-DGCyE) y que a la vez presenta preocupantes indicadores educativos para el nivel inicial: se ubica entre aquellos con mayor porcentaje de alumnos de 1° año de la educación primaria que no asistieron a sala de 5 años del nivel inicial; mayor cantidad de niños/as que no asisten a las salas obligatorias; y es uno de los que tienen mayor cantidad de salas de 5 con 30 alumnos o más (el 35% de la oferta total) (RA, DIE-DGCyE, 2009). Además, está entre los de mayores niveles de vulnerabilidad social (20% de la población con NBI, según el Censo 2010) y fue uno de los epicentros del conflicto social en el conurbano bonaerense durante los últimos veinticinco años, donde se originaron una multiplicidad de organizaciones socioterritoriales y piqueteras.

la triangulación de información secundaria proveniente de documentos internos de las organizaciones y de publicaciones digitales disponibles en internet, con datos primarios surgidos de la realización de entrevistas semiestructuradas a distintos actores institucionales: directoras o coordinadoras de los JC; docentes con diversidad en sus trayectorias y en la modalidad de acceso al cargo; referentes de las organizaciones de base que crearon los JC y de las redes que las nuclean.

A partir del trabajo de campo realizado, entendemos que los significados que adquiere el carácter “comunitario” de esta experiencia evidencian su especificidad al tiempo que constituyen dimensiones centrales en la disputa por la oficialización. Podríamos sintetizar el sentido de “lo comunitario” en los JC en la definición de “afueraadentro” que propone Kantor (2009), en tanto permite dar cuenta de una experiencia que toma forma justamente en esas fronteras difusas que articulan el territorio y la experiencia escolar en un todo inescindible, y que tiene en el “perfil” de las educadoras su síntesis más elocuente.

Los JC son *organizaciones territoriales a la vez que propuestas de escolarización* a cargo, en mayor medida, de “*educadoras comunitarias*”.

Decimos que los JC constituyen experiencias de *organización territorial* en tanto surgen al calor de procesos de autoorganización comunitaria, como parte de los espacios de identificación y repliegue de las clases populares empobrecidas, frente al corrimiento del Estado y de los mecanismos de integración y protección social. Son una modalidad de “organización del cuidado infantil” (Faur, 2014) que combina una forma específica de “territorialización de la militancia” a partir de la “politización de un problema cotidiano” (Vommaro, 2014) como es la atención de la niñez en contextos atravesados por condiciones de profunda vulnerabilidad socioeconómica. Como plantea la Diputada provincial Alicia

Sánchez, referente de una de las redes de JC de La Matanza tomada como caso de estudio, “Si estos jardines no existieran, estos niños no tendrían lugar adonde ir. A muchos se les eriza la piel cuando escuchan la palabra comunitario, pero la realidad es que estos jardines fueron creados por la comunidad organizada, que se puso al hombro la educación de la primera infancia durante el neoliberalismo”. En efecto, son las familias vecinas del barrio —y fundamentalmente las mujeres de la comunidad— quienes toman la responsabilidad colectiva por el cuidado de la primera infancia, desplazando un problema privado hacia el ámbito público, y asumiendo la disputa por recursos que permitan sustentar y aún mejorar la propuesta.

Se trata de experiencias que nacen “con las puertas abiertas”, que se gestan *desde* las propias necesidades de la comunidad, que crecen y se multiplican a partir del reforzamiento de los vínculos barriales, y que en el mismo movimiento, *contribuyen* a “construir comunidad”, en palabras de un referente de otra de las redes entrevistado. En este sentido, puede decirse que los JC constituyen en sí mismos organizaciones que cumplen un rol social y político significativo en los territorios en donde están insertos: funcionan como “la caja de resonancia de todo el barrio” —retomando a la propia Sánchez— en tanto espacio de socialización y resolución de los problemas comunes y de construcción de lazos solidarios; al tiempo que la organización más amplia que los impulsa “da la base”, sirve de “respaldo”, aporta los “contactos” y permite “tener llegada [a los recursos] que por ahí de repente otros no tienen”, retomando los términos utilizados por directoras y responsables de las jardines y redes tomados para el estudio.

Una institución comunitaria tiene códigos... No puedo rotular porque es morocho, boliviano, paraguayo, vos sos común a mí... ¿en qué se nota? en el trabajo,

todos hacemos para, todos hacemos por... ¿no puedo? Sí, ¡cómo que no! ¿No puedes económicamente? Hacete un bizcochuelo que lo rifamos; “No tengo el huevo ni la harina”. Bueno, mirá, yo te lo proporciono... “Pero no tengo gas”. Bueno, vení a cocinarlo acá... Estar todo el tiempo, todo el tiempo viendo posibilidades y no encerrarse en el “no puedo”, “no tengo”, eso es ser comunitario... y sino hacemos red, todo el tiempo, ¿no? Vos estuviste presente, vino una mamá y si vienen a pedir es porque saben que a lo mejor se lo vamos a poder otorgar; la respuesta de esa familia va a ser de un compromiso, va a llevar la bandera del comunitario porque hay que vivirlo; las instituciones comunitarias hablan mucho más de la sociedad que queremos alcanzar que las “escuelas cascarón” (Directora JCI “Coordinadora...”)

Esta faceta autogestiva, sin embargo, se pone en tensión con una modalidad más bien asistencial que se solapa en el accionar cotidiano de las organizaciones en las que se inscriben, a partir de la gestión local de recursos en función de vínculos personales y de la acumulación de referencialidad política a nivel territorial por parte de sus principales referentes. En contextos donde la precariedad en las condiciones de vida es moneda corriente, para muchas de las familias del jardín, la posibilidad de encontrar respuesta a las necesidades urgentes que atraviesan sus cotidianos —“pedir lo que les falta, ya sea vacunación, campañas de documentación...” en la voz de una referente— se convierte en un atributo altamente valorado.

(...) tramitamos una silla de ruedas para un papá que había tenido un accidente y quedó paralizado (...) entonces le avisamos a (XX, el referente del JCI), el llamó

a una persona que está en Desarrollo Social del municipio, y por intermedio del municipio nos dieron la silla en comodato (...) ella la pidió un día, y al otro día a la tarde la tenía, y la vino a retirar acá al jardín (...) bueno bien, esas cosas por lo menos eso se pueden hacer desde acá (...) mismo en la política, él tiene una hermana que está en el municipio, entonces a veces se puede conseguir, eso es lo que a veces uno le dice a las familias, que se acerquen y charlen... (Secretaria JCl “Coordinadora...”)

Yo trabajo en lo comunitario, ¿por qué? ¿Porque soy abierto solamente? No, ¿porque trabajo con la comunidad? Sí, pero ¿qué hago con la comunidad? Acá por ejemplo les damos el beneficio, tenemos la posibilidad de pagar una psicopedagoga y una psicóloga, y tenemos muchos chicos de los jardines que los mandamos para acá para que lo trabajen ¿por qué? Porque decimos “¿a dónde lo va a trabajar? Tiene que ir al hospital, no tiene turno; hoy que tenemos el recurso y podemos invertirlo, lo invertimos por la comunidad”. Eso es ser... pero si yo no tengo el recurso tampoco ¿cómo digo que soy comunitario? Ayúdame a ser comunitario, che; el Consejo Local ¿qué tiene para dar? (Referente JCl, “Coordinadora...”)

Junto con los atributos señalados, otro de los aspectos que favorece el arraigo territorial de estos jardines y que contribuye a la consolidación de la referencialidad de la experiencia en el tiempo es la puesta en funcionamiento de centros comunitarios por parte de la misma organización que crea el JC en espacios aledaños al mismo y/o la habilitación del edificio del jardín para propuestas a contra-turno que lo exceden. Espacios destinados al desarrollo de diverso tipo de

actividades asistenciales, de atención médica y/o psicológica, recreativas, educativas, culturales y deportivas para niños/as, jóvenes y hasta adultos/as mayores que aportan al fortalecimiento de los lazos sociales a nivel barrial y al tejido de redes de contención. De este modo, la preocupación por el derecho a la educación supera los muros del ámbito escolar, y se inscribe en proyectos comunitarios más amplios que articulan la lucha organizada por otros derechos sociales, dimensión fundante de los colectivos de base que impulsan estas experiencias:

Por ahí se sostienen con “XX”, está muy buena esa propuesta (...) el centro comunitario que los convoca a los chicos, todos los días de la semana hasta los sábados, y eso en algunos que están solos vienen bien, y los chicos encontraron un lugar importante ahí, y “XX” se hizo cargo de eso que no está dando la educación que es el comedor de la escuela técnica. Por eso ahora iban a hacer un acuerdo para ver si podían ampliar el cupo, y que Educación les diera plata para poder ampliar el cupo de los chicos que se quedaban (...) vienen chicos de todos lados, porque ¿qué pasa con los chicos desde que terminan la cursada hasta la hora de taller?, no tenían dónde ir, la escuela no tienen comedor, no tiene un espacio donde los pibes puedan estar, vos los ves en la vereda, y la verdad es que está bastante inseguro como para que estén ahí. (Referente Equipo Distrital de Inclusión-Dirección de Psicología Comunitaria y Educación Social, La Matanza, distrital 2)

Sin embargo, los atributos señalados habilitan ciertos reparos —o al menos permiten reavivar el debate— respecto de las responsabilidades que le caben al Estado y a las organizaciones sociales en la provisión del bienestar, dejando

como cuestión en qué medida el desarrollo de una función asistencial —y la integración en *redes territoriales de asistencia* (Clemente, 2008) más amplias—, no termina por cristalizar una forma de privatización de la protección a través de la autorresponsabilización comunitaria por derechos que el Estado debiera garantizar (Danani, 2008).

Por otro lado, decimos que los JC son *propuestas de escolarización* “alternativas” —diferentes, no por fuera del sistema— a la oferta regular del Estado, aunque el proceso de institucionalización tuvo como referencia obligada el modelo de escolarización de los jardines oficiales: porque era el formato conocido y, a la vez, porque significaba para estas experiencias la posibilidad de lograr el reconocimiento simbólico como propuestas educativas y no meramente asistenciales y, en ese sentido, de acumular mayor capital para la lucha por diversas fuentes de recursos y por su incorporación al sistema.<sup>11</sup>

Sin embargo, en la disputa por su oficialización como “comunitarios” y, a la vez, pensando en aquellas cuestiones que abonan a una democratización de la experiencia escolar, identificamos tres aspectos distintivos: a) *la adecuación del formato escolar a las características de los grupos familiares*, con una modalidad similar a la de una “escuela infantil”<sup>12</sup> que com-

---

11 La división de salas por edades, la adecuación de las planificaciones al diseño curricular de nivel inicial, la progresiva formación de las educadoras, la incorporación de rituales escolares (como el izado y arriado de la bandera, el festejo de los actos patrios, entre otros), la articulación con las escuelas primarias aledañas para favorecer el pasaje de los/as niños/as de un nivel a otro, constituyen características que los comunitarios han ido adquiriendo paulatinamente como parte del proceso de institucionalización como jardines. De todos modos, vale decir que aunque todos los JC visitados comparten atributos comunes que permiten identificarlos como tales, la asimilación a la propuesta de escolarización que ofrecen los jardines oficiales —sean estos estatales o privados— pareciera más acentuada en aquellos casos que ya cuentan con inspección propia del nivel y/o que tienen en su equipo docentes y/o directivos que trabajan o han trabajado en el sistema.

12 Se trata de una propuesta que atiende a toda la unidad pedagógica que supone el nivel inicial (jardín maternal y jardín de infantes), es decir, a niños/as desde los 45 días hasta los 5 años, con un mismo equipo directivo.



bina salas maternas y salas de jardín de infantes, de jornada completa junto con la provisión del servicio alimentario para atender a la necesidad de conciliar trabajo (fundamentalmente femenino en familias con mujeres jefas de hogar)-economía doméstica-cuidado de la niñez, constituyéndose en una opción concreta para “desfamiliarizar” y “desmercantilizar” (Faur, 2014) la atención de los/as más pequeños/as, en contextos caracterizados por la escasez de la oferta; b) *la participación cotidiana de las familias en el proyecto institucional*, sea porque se las convoca a sumarse activamente en alguna dimensión de la propuesta pedagógica; o porque las problemáticas familiares y las condiciones de vida de los/as niños/as se vuelven “contenido enseñante” como expresión del reconocimiento de esos “otros” *con* quienes se construye y *hacia* quienes está dirigida la propuesta; y c) *la conformación de equipos de trabajo integrados por miembros de la propia comunidad*, lo cual genera confianza y sentido de pertenencia en las familias que envían allí a sus niños/as, como veremos a continuación. Estos aspectos fundamentan la idea que sostienen tanto integrantes del equipo técnico-político de la DGCyE como referentes y equipo directivo y docente de los JC, que son jardines “elegidos por la comunidad”.

Por último, decimos que “lo comunitario” de estos jardines —que sintetiza a la vez lo territorial y lo pedagógico—, “se juega” en el perfil de las educadoras; *las comunitarias*, como ellos/as mismos/as las/se definen. Podríamos decir, incluso, que la posibilidad de elegir a sus propias docentes constituye “lo más comunitario” de la experiencia. En efecto, aunque estos espacios nacieron a cargo de “madres cuidadoras” —nombre reduccionista asignado por las políticas sociales asistenciales neoliberales—, en la actualidad, los equipos combinan una mayoría de educadoras con título de profesoras de nivel inicial, otras que aún están estudiando en profesorados estatales y privados de la zona, y un último grupo,

minoritario, que se ha ido capacitando a través de talleres y cursos en temáticas vinculadas a la tarea (como juego, cuidado de la niñez, entre otras) brindados por ONG, por Centros de Formación Profesional del distrito, y/o por líneas específicas en el marco de programas sociales nacionales y provinciales. Al mismo tiempo, muchas de las docentes formadas hacen de “multiplicadoras” de sus propios saberes como modo de contribuir con la especialización progresiva de sus pares en lo que el sistema escolar suele considerar como contenidos específicos del nivel.<sup>13</sup>

Con sus diversas responsabilidades y recorridos formativos, casi todas comparten como atributo común el hecho de ser parte de la comunidad: ex alumnas; madres de alumnos/as y/o egresados/s; familiares de los/as referentes de la organización; miembros/militantes de la organización de base; vecinas que se acercan y dejan su curriculum por el “boca en boca”. El barrio como fuente de identificación personal y de identidad colectiva del equipo de trabajo de estos jardines; como espacio donde adquiere significado una idea de lo común asociada a la delimitación de un territorio que configura un *nosotros* “*como sistema de autoprotección*” (Sennet en Bráncoli, 2010: 55) frente a problemas compartidos.

Además de la filiación barrial, su identidad como “comunitarias” se asocia a algunos de los atributos fundacionales del magisterio como son la vocación innata y el altruismo, y también con otros más vinculados con un perfil militante que, sin embargo, no se denomina como tal y hasta suele

---

13 El trabajo pedagógico que desarrollan las educadoras se complementa con el que realiza un conjunto de “trabajadoras no docentes” y referentes políticas “fundadoras” de estos espacios, entre las que se observan experiencias laborales previas en actividades reproductivas y vinculadas al cuidado —remunerativas o no—, tanto en casas particulares como en sus propios hogares (Zibechi, 2010, 2013). Algunas de ellas —sobre todo las que se ocupan de tareas de limpieza y cocina—, además, se suman a trabajar en el jardín para cumplir con la contraprestación laboral que exigen los programas de transferencias condicionadas de ingresos.

aparecer como modelo criticado (como veremos más adelante). El amor maternal por los/as niños/as; la voluntad y el compromiso con el espacio y la tarea; la entrega indiscriminada, constituyen valores prioritarios para ser “elegidas” como parte del equipo del jardín, a la vez que las diferencia respecto de un modelo regulado de docente estatal que se construye como antagonico.

Porque por ahí yo soy la coordinadora de este jardín, que no es lo mismo que ser la directora. Entonces como que por ahí el compromiso de la coordinadora no es el mismo compromiso que tiene la directora dentro de lo que es educación. Porque la directora cierra la puerta del jardín y se va a su casa. Una coordinadora de un jardín comunitario no tiene esa función, ese rol. Va más allá de estar 4 horas en un lugar ocupando una silla. Porque tenés los grupos de apoyo escolar, tenés terminalidad, tenés programas sociales de comedores, culturales. (...) está relacionado mucho con la tarea social, no simplemente la educativa (...) Es como que nosotros nos ponemos la camiseta y la tenemos las 24 horas. Porque si llegase a pasar algo, no sé, un accidente o que falleciese alguien de alguna familia de los nenes del jardín, te llaman a vos para que hagas la gestión ante Desarrollo Social por el sepelio, o por un medicamento o por las chapas o lo que sea. No es que terminamos a las 12 y me voy. (...) A mí me eligieron para estar acá, yo estoy acá ocupando un cargo. Yo hoy estoy ejerciendo el cargo de presidenta de la Sociedad de Fomento. [En el Estado] Yo no estoy acá porque quise estar, vengo acá y me planto porque gané el concurso. Entonces como que el compromiso es otro. Porque si yo me voy, rindo y me asignan una escuela, yo me instalo y gané este cargo. Acá es una cuestión de

construcción del espacio. No tengo que concursar. Acá es como que uno se lo gana. O sea, y tengo un espacio que me pertenece, pero porque me lo da la mayoría. (Coordinadora JC y Referente Red Unidos)

- M: ¿y qué es trabajar en un jardín comunitario?

- Y trabajar en un JC cuando vos ingresás o sea, sabés que, por ahí podés cobrar un sueldo como que no, se te puede atrasar 10 o 15 días, más que nada es eso, ¿sí? Y tener carisma y saber que tenés que tener toda la paciencia del mundo con los chicos. Y otra que te tiene que salir del alma, te tiene que gustar esto... (Coordinadora II, JC “Red Lucero del Alba”-FTV)

La voluntad y el compromiso como fuente de legitimación del trabajo de las educadoras comunitarias, sin embargo, se inscriben en el marco de vínculos laborales inestables y precarios con la organización que impulsa el jardín, en la medida en que sus “incentivos” —como suelen llamar los/as referentes al monto que perciben—, están sujetos a lo recaudado con los “bonos contribución” que pagan mensualmente las familias o a lo que puedan redestinar de fondos estatales gestionados a través de algún programa social. Como veremos en el apartado siguiente, en los casos de los pocos JC que están oficializados bajo la órbita de la Dirección Provincial de Gestión Privada, las docentes a cargo de las salas de 3, 4 y 5 cobran el salario correspondiente, tal como sucede con las docentes de las secciones conveniadas en el único jardín que sigue funcionando bajo esa modalidad. A los jardines restantes —la mayoría— que adhirieron a un Programa del área de Políticas Socioeducativas, se les han otorgado progresivamente cargos docentes provisionales, cuya designación ha corrido por cuenta de cada organización.

La precariedad de las condiciones laborales influye en la capacidad de proyección de la experiencia a futuro por la alta rotación del personal, al tiempo que genera un reforzamiento de lazos basados simplemente en la voluntad militante, soslayando o subordinando los derechos que a estas educadoras les corresponde tener como trabajadoras de la educación.

Nosotros creemos que somos espacios de autogestión y decir autogestión implica que la gente asuma el compromiso de formar parte de esto. (...) Cuando te traen el curriculum nosotros le preguntamos por qué se acercan. Y les preguntamos si saben que es un jardín comunitario. (...) Le contamos sí que no es un sueldo, nosotros no podemos pagarle en blanco, que no tenemos vacaciones, no tenemos aguinaldo, todos los derechos laborales es como que nosotros no podemos cumplir con eso. Es un espacio autogestionable, donde nosotros tenemos chicos becados, donde la plata que entra tratamos de ser lo más transparente posible. Las maestras están al tanto de quiénes son becados, de quiénes pagan la mitad, de quiénes no pagan nada, de quién paga, cómo paga.... (Coordinadora JC y Referente Red Unidos)

El jardín comunitario nunca se adhiere a los paros, siempre estamos, lluvia, trueno, nunca porque la familia necesita este lugar para el chico. (Coordinador "Red Lucero del Alba"-FTV)

Las chicas no pueden faltar, si faltan tienen que avisar porque las madres no tienen con quién dejar a sus hijos. Desde que ingresan les hablamos para que sepan cómo funcionamos y lo que implica el trabajo. (...) Ser

comunitarios es tener conciencia clara de que dependen de todo de ellos, es un equipo. Se entregan más. Otra predisposición, más desde el corazón... (Alicia Sánchez, referente “Red Lucero del Alba”-FTV, Diputada provincial FPV)

Así, la autogestión se asocia con la autoorganización fundamentalmente femenina para la resolución de los problemas comunes en pos de responder a las necesidades familiares en contextos de desprotección social, reproduciendo relaciones desiguales de género y minimizando el trabajo político que esa tarea supone, o escindiendo la dimensión política que atañe a la práctica comunitaria autogestiva de la condición de sujetos políticos de las educadoras como trabajadoras con derechos laborales a reivindicar.

Pese a las tensiones señaladas, la experiencia de los JC pone en acto la combinación de un conjunto de dimensiones sobre las cuales es posible pensar en formas más democráticas de “hacer escuela” *en, desde y para* los sectores populares (Redondo, 2016).

## **La oficialización de los JC en el sistema educativo de la PBA: democratizando los espacios de decisión política**

Durante el período que abarcó la investigación (2003-2014), diferenciamos tres etapas en el proceso de oficialización de los JC, según los distintos *actos de institución* a través de los cuales se ha ido materializando progresivamente, y aun con sus limitaciones, la incorporación de estas propuestas dentro del sistema educativo provincial.

El devenir de este largo proceso ha sido resultado de disputas, negociaciones, conflictos y acuerdos entre redes de JC, organizaciones *filokirchneristas* que impulsan y/o acompañan

las luchas por el reconocimiento de estas experiencias, funcionarios del nivel central e intermedio de Inicial y gremios docentes, mediadas por las transformaciones en las relaciones de fuerza dentro de las estructuras de la DGCyE y los lineamientos político-educativos hegemónicos en cada etapa.

Una *primera etapa* que se extiende entre 2003 y 2007 (gestiones de Mario Oporto, 2003-2005, y Adriana Puiggrós, 2006-2007) marca la “entrada” de los JC como problema de la agenda político-educativa de la DGCyE —hasta entonces solo atendidos desde la cartera de Desarrollo Social—, cuestión que se expresó en la creación en 2006 de la Dirección de Alternativas Educativas (DAE) como área específica dentro de la Dirección de Políticas Socio-Educativas. A cargo de un referente del SUTEBA provincial y de asesoras de las principales redes de JC de la provincia, tuvo como propósito canalizar el vínculo con las organizaciones sociales en pos de “formalizar” las experiencias educativas comunitarias que estas impulsaban a nivel territorial, desde una perspectiva que valoraba el potencial transformador de sus aspectos “alternativos”.<sup>14</sup> Con este fin se desplegaron tres líneas de acción: a) la implementación del “Programa de Apoyo a Proyectos Educativo-Comunitarios” (Res. DGCyE N° 2213/07) que involucró la creación de un primer “Registro de las Organizaciones Comunitarias” y el fortalecimiento de las propuestas —sobre todo de aquellas destinadas a la prime-

---

14 En el marco de la gestión de la DGCyE a cargo de Adriana Puiggrós, se recupera la definición que esta académica propone respecto de las “alternativas pedagógicas” desde su coordinación del Programa de investigación “Alternativas pedagógicas y prospectiva educativa en América Latina” (APPEAL). Con esta categoría aluden a los procesos pedagógicos formales y no formales que se distinguen por poner en cuestión determinados aspectos del modelo educativo dominante, conformado en América Latina hacia finales del siglo XIX, y que se caracterizó por los siguientes atributos: la hegemonía estatal y la subsidiariedad privada; por ser escolarizado, centralizado, verticalizado, burocratizado y autoritario; y por la discriminación sistemática de los sectores populares (Puiggrós y Gómez, 1994; Puiggrós y José, 1994).

ra infancia y/o las que buscaran favorecer la continuidad de las trayectorias escolares de niños/as, jóvenes y adultos— a través de la capacitación de los/as educadores/as y el financiamiento, estableciendo un monto máximo de \$ 8.000 por organización por proyectos de 5 meses de duración, para equipamiento, recursos didácticos e insumos, pero sin considerar, entre otras cuestiones, la remuneración del personal; b) la continuación de una línea que provenía de la gestión anterior, facilitando la articulación entre la Dirección Provincial de Educación Inicial y organizaciones que tenían JC, a través de la firma de *convenios* (Res. DGCyE 2485/03) que permitían garantizar la obligatoriedad escolar<sup>15</sup> y que los/as chicos/as que asistieran a la sala de 5 aprendiesen los contenidos requeridos para su ingreso a la escuela primaria (Informe de gestión DGCyE 2006-2007); esto se lograría por medio de la designación de una directora por establecimiento, docentes de nivel inicial, preceptoras y auxiliares que se hicieran cargo de la formación pedagógica de ese tramo. Esta modalidad se inició con la firma del convenio marco entre la DGCyE, la Coordinadora de Jardines Maternales Comunitarios —la primera red de la provincia y uno de los casos que tomamos para el estudio— y la Municipalidad de La Matanza, y constituyó una primera experiencia de oficialización aunque limitada a los por entonces 13 JC nucleados en dicha red. Si bien pretendía ampliarse, según los informes oficiales la misma solo alcanzó a 23 JC,<sup>16</sup> y a la fecha, solo queda un único JC “conveniado”,<sup>17</sup> como resultado de las dificultades para conciliar las expectativas, trayectorias y racionalidades de la inspección de nivel inicial, de las docentes que

---

15 Desde los 5 años, según la Ley Federal de Educación N° 24.195 (1993).

16 Este número surge del Informe de gestión citado, aunque no pudimos acceder a datos oficiales sobre los otros 10 JC que ingresaron a la modalidad convenio, y tanto en las entrevistas como en los documentos de la DAE solo se hace referencia a los JC de la “Coordinadora...”.

17 Se trata de uno de los JC de la “Coordinadora...”.



asumirían las salas de 5 y las de las propias organizaciones, y que se materializaron en la consolidación de dos institucionalidades superpuestas: “la oficial” y “la comunitaria”; y c) la mediación para la *institucionalización de los JC como parte de la oferta de la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada* (Res. DIPREGEP N° 3800/07), opción elegida por la mayoría de las organizaciones “convenidas” como modo de sortear las barreras que mostraba la experiencia del convenio y de conservar la autonomía para elegir a sus propias docentes contando con la remuneración respectiva en la secciones correspondientes al jardín de infantes —salas de 3, 4 y 5—.<sup>18</sup> El resto de las organizaciones y redes, analizando las limitaciones que este camino implicaba, decidió seguir luchando por lograr el reconocimiento de sus especificidades como “jardines comunitarios” y disputando la responsabilidad estatal por garantizar el financiamiento para la infraestructura y el salario del equipo docente completo.

Una *segunda etapa* coincide con la segunda gestión de Mario Oporto en la DGCyE (2008-2011) y muestra que la oficialización de los JC persiste como problema en la agenda de gobierno, aunque varían los actores que asumen protagónicamente las disputas y negociaciones en este proceso, los modos de construcción política y el tipo y alcance de las políticas que se terminan definiendo.

Una primera cuestión a señalar es que a partir de 2008, Alternativas Pedagógicas (DAP-nuevo nombre para la DAE) queda bajo la Dirección de la FTV, la única de las organiza-

---

18 Para ingresar, los JC debían ser instituciones sin fines de lucro, de organizaciones comunitarias con personería jurídica; contar con una trayectoria mínima de funcionamiento de cinco años; seguir los lineamientos de la política educativa provincial según lo regulado en la LEP; disponer de personal docente titulado para estar a cargo de las salas, permitiendo el desempeño de agentes sin título habilitante en otros roles, quienes podrían acreditar saberes a través de la oferta de la modalidad de Formación Profesional; y funcionar en un edificio con adecuadas condiciones de seguridad, habitabilidad e higiene acordes a la propuesta pedagógica.

ciones *filokirchneristas* que impulsó una red de JC en el conurbano; lo que significó una oportunidad política para avanzar en la coordinación entre las diferentes redes y jardines para la lucha *corporativa* por la oficialización. Este proceso se vio estimulado, además, por el acompañamiento sostenido de legisladoras nacionales y provinciales del Frente Para la Victoria (FPV), todas ellas integrantes de organizaciones *filokirchneristas* que tenían o habían tenido vínculos cercanos con diversas experiencias de JC<sup>19</sup> o que directamente provenían de allí<sup>20</sup>. Este fue un factor clave en tanto fortaleció el reconocimiento simbólico de los jardines a partir del apoyo público de diputadas oficialistas, así como por el capital político que ellas movilizaron para incidir sobre las decisiones de las autoridades de la DGCyE.

La articulación entre representantes de cientos de jardines del conurbano bonaerense<sup>21</sup> con las legisladoras y sus asesores/as se materializó a fines de 2008 a través de la conformación de la Mesa provincial de JC, espacio que sirvió de canal orgánico tanto para la deliberación y toma de decisiones colectivas y unificadas entre actores que hasta entonces desplegaban sus disputas de manera aislada e individual, como para sostener una interlocución común con las autoridades de la DAP, de la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas (DPPSE) y hasta con el propio Director General, superando el diálogo distrital y potenciando la capacidad de presión para avanzar en sus reivindicaciones.

---

19 Sandra Cruz del Frente Transversal Nacional y Popular (Diputada provincial 2007-2011, Presidenta de la Comisión de Educación) y Adela Segarra del Movimiento Evita (Senadora provincial entre 2005 y 2007 y Diputada nacional por la Provincia de Buenos Aires en dos mandatos consecutivos: 2007-2011 y 2011-2015).

20 Alicia Sánchez de la FTV.

21 Particularmente, de las localidades de La Matanza, Pilar, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, Florencio Varela y Merlo.

Por su parte, desde la DPPSE a partir de 2009, se desplegó una doble estrategia de construcción política: mientras que a nivel central se promovieron espacios de diálogo y concertación con la DIPREGEPE, con la Dirección Provincial de Educación Inicial y con la Dirección de Educación Superior y Capacitación, a nivel territorial, y fundamentalmente a través de la DAP, se organizaron mesas distritales para procesar el diálogo y la discusión con todos los JC que tenían número de CUE (Clave Única de Establecimiento), muchos de los cuales, por diversos motivos, no integraban la Mesa provincial, y de las que participaban, según la ocasión, la inspección de Inicial y referentes municipales. De este modo, el proceso de producción de políticas que permitieran avanzar en la oficialización de los JC dentro del sistema provincial en esta segunda etapa se “jugaba” en el “ida y vuelta” entre las mesas de gestión intraministerial coordinadas por la DPPSE, las mesas distritales de JC organizadas por la DAP y las instancias de diálogo y negociación con las distintas autoridades logradas desde la Mesa provincial.

Así, durante los siguientes dos años, se desarrollaron instancias de trabajo conjunto entre los integrantes de la Mesa provincial de JC, las legisladoras que impulsaban/acompañaban el proceso de lucha, las autoridades de la DGCyE y de las diferentes direcciones involucradas (Inicial, Socioeducativas, Alternativas Pedagógicas), y referentes de las carteras de Desarrollo Social de la provincia y de Nación, en las que se fueron discutiendo propuestas preliminares de lo que se aprobó en enero de 2011 como “Programa de Apoyo y Acompañamiento a Experiencias Educativas de Nivel Inicial de Carácter Comunitario”, bajo la órbita de la DPPSE (Resolución CGE N° 65/11).

Sin embargo, pese a que todos los actores involucrados coinciden en señalar que esta política representó un avance hacia la oficialización de los JC, este camino no estuvo exento

de conflictos y negociaciones, vinculados con las dificultades y desafíos que supone el reconocimiento de experiencias comunitarias con “otra educación, (...) otra pedagogía, (...) otra gente que también educa”<sup>22</sup> dentro de un sistema educativo con tradiciones, normativas, jerarquías y actores con saberes política, social e históricamente legitimados; y con un fuerte peso de los sindicatos en la defensa de los mecanismos de acceso a la docencia establecidos en el estatuto.

En este sentido, la propia definición sobre “lo comunitario”, tomando en cuenta sus especificidades respecto de la oferta oficial, en particular en lo que refiere al perfil de las educadoras que es lo que, en gran medida y como vimos previamente da coherencia al proyecto, se convirtió en objeto de disputa ante el “temor” por parte de los JC “de ser fagocitado por el sistema” —en palabras de una funcionaria de la DPPSE—.

En este proceso de construcción del “Programa...”, cabe recuperar el impacto que tuvo el establecimiento de la AUH a fines de 2009, para la legalización de los JC que atendieran a niños/as dentro del tramo de edad obligatorio a nivel nacional (sala de 5) para permitir que las/os madres/padres pudieran certificar la escolarización de sus hijos/as. El año 2010, entonces, estuvo destinado a una actualización del relevamiento de los JC realmente existentes, a fin de otorgar el número de CUE correspondiente para habilitar el cobro de la asignación, lo que significó un antecedente de relevancia para la incorporación de estas experiencias como oferta oficial del sistema.

En consonancia con lo que postulan las leyes educativas, y en el marco del proyecto político nacional más amplio que asume la “reconstrucción y recuperación de las obligaciones del Estado”, se fundamenta la creación del “Programa...” en

---

22 Palabras de una asesora de la Diputada Nacional Adela Segarra, militante del Movimiento Evita.

la “necesidad de reconocer las prácticas pedagógicas y educativas de un conjunto de organizaciones comunitarias que garantizaron el ejercicio del derecho a la educación cuando el Estado estuvo corrido de sus obligaciones básicas”. Para ello, se propone “generar y potenciar acciones que favorezcan el reconocimiento de (este tipo de) experiencias (...) priorizando aquellas que han definido como principal objetivo la inclusión educativa de los niños que —producto de la aplicación de las políticas neoliberales— han sido marginados y excluidos del derecho a la educación” (Res. CGE N° 65/11).

Se definen como destinatarias todas las instituciones que en el territorio provincial prestan servicios socioeducativos de carácter comunitario de nivel inicial; que sean gratuitas; con 5 años de antigüedad en contextos de alta vulnerabilidad, atendiendo a niños/as del radio educativo que no tienen acceso a establecimientos del sistema; que no están oficializadas bajo ninguna órbita y que manifiesten su voluntad de participar a través de la firma de un acuerdo de partes con la DGCyE.

Se denomina a los JC como propuestas de “Educación infantil comunitaria”, en tanto surgen de la propia comunidad y como resultado de instancias previas de organización colectiva para la resolución de problemas comunes, tienen un fuerte carácter transformador de la realidad circundante; se impulsan frente a la ausencia de ofertas acordes a las demandas; promueven la inclusión a partir de espacios de escolarización con fuerte impronta social; conjugan elementos de educación formal y no formal; propician la praxis horizontal, de carácter solidario y colectivo, abierta a todos los involucrados en el hecho educativo; y respetan las particularidades culturales de la comunidad de origen.

Mediante la adhesión al “Programa...”, las entidades se comprometen a participar y promover el desarrollo de políticas socioeducativas para la formalización de experiencias comunitarias; facilitar toda la información requerida por la

DGCyE; adecuar los contenidos pedagógicos al diseño curricular para el Nivel Inicial; cumplir con las instancias de capacitación y formación, y aceptar los lineamientos de la supervisión. La DGCyE, por su parte, debe ocuparse del diseño de dichas políticas, instrumentar y evaluar las propuestas de capacitación del personal; y gestionar los recursos financieros para aportar a las instituciones en la remuneración de sus recursos humanos.

En función de la heterogeneidad de perfiles entre las educadoras que trabajan en los JC, y luego de un proceso de negociación entre la Mesa provincial, las autoridades de la DPPSE, la DAP, la Dirección Provincial de Educación Inicial y referentes del SUTEBA, se definieron tres propuestas formativas diferenciadas: a) la capacitación regular del nivel inicial para las docentes tituladas (con la particularidad de ofrecer la cursada los días sábados para que no tuvieran que ausentarse del horario escolar); b) un “trayecto de acompañamiento” para quienes contaban con título secundario, pero no con título habilitante, cuyos contenidos fueron definidos en forma conjunta entre la Mesa, la Dirección de Inicial y la Dirección de Educación Superior y Capacitación, a partir de la combinación entre los lineamientos curriculares de la formación docente para el nivel y los principios de la pedagogía *freireana*, basados en la recuperación de los saberes previos de las educandas. Específicamente, constaba de cinco bloques temáticos, organizados según áreas: práctica, lenguaje, matemática, organizaciones de la comunidad, y técnicas ilustrativas. Se ofrecía los sábados en tres sedes distintas para abarcar a los distintos distritos;<sup>23</sup> c) la inscripción en el Plan Fines para garantizar la terminalidad de los estu-

---

23 Una sede funcionó en Florencio Varela, y nucleaba Almirante Brown, Quilmes y Lomas de Zamora; otras dos en La Matanza por su dimensión; y otra en Moreno, de la que participaban también los JC de Merlo y Morón.

dios secundarios a aquellas educadoras que aún no hubieran acreditado el nivel.<sup>24</sup>

Los JC que adhirieran al “Programa...” y cumplieren con las instancias de formación pautadas, recibirían progresivamente cargos docentes provisionales, cuya distribución quedaría bajo potestad de la propia organización, a fin de permitir la remuneración a aquellas educadoras que formalmente no podrían ser reconocidas como docentes por la administración provincial.

Es posible identificar una serie de potencialidades y cuestionamientos, tanto respecto del proceso de construcción del “Programa...” como de su implementación. Aún con matices, y no exento de debates, tanto las autoridades de las distintas dependencias de la DGCyE como los referentes de los JC valoraron la participación democrática de las organizaciones en la producción de esta política; participación expresada tanto en la definición de la “educación comunitaria” —tal como que quedó plasmada en la norma aprobada—, así como en la posibilidad de incidir sobre los contenidos del trayecto de acompañamiento.

En lo que refiere al trabajo de las educadoras, se rescata la remuneración del cargo docente como cristalización de un acuerdo “histórico” logrado con los gremios, que da cuenta de la progresiva legitimación social y política de sus saberes y experiencias desde los JC. Para aquellos jardines que pertenecían desde 2007 a la órbita de DIPREGEP y para el “conveniado” de La Matanza, la adhesión al “Programa...” permitía la cobertura de mayor cantidad de puestos docentes “oficialmente remunerados” y, en consecuencia, la posibilidad de “fortalecer más los incentivos” que perciben las educadoras aún no reconocidas.

---

24 Según los registros de la DAP, durante 2012, 200 educadoras participaron de la capacitación; 400 del trayecto; y 200 se inscribieron para realizar la terminalidad educativa.

Entre las principales críticas, y con miras a la institucionalización de la “educación comunitaria” como oferta específica dentro del sistema de nivel inicial diferenciada tanto de la gestión “privada” como de la “estatal”, planteamos dos reparos importantes. Por un lado, el hecho de que la oficialización se materialice bajo la modalidad “programa”, lo cual implica la erogación de recursos específicos para el cumplimiento de objetivos delimitados, que desaparecen con su cumplimiento o con el desplazamiento de prioridades, por lo que no se garantiza su continuidad haciéndolo dependiente de las decisiones de cada gobierno (Chiara en Gluz, 2011). Esto se visualiza, por ejemplo, en el establecimiento de una fecha límite para la adhesión por la cual solo se inscribieron 155 de los 332 JC que figuraban en los registros iniciales (DIE-DG-CyE, 2009), así como en la paralización de las etapas de implementación pendientes debido a los cambios en la gestión a cargo de la DGCyE en 2012.<sup>25</sup> Por otro, el hecho de que la institucionalidad se logre dentro del área de Políticas Socio-educativas como parte de las “alternativas pedagógicas” y no integrados a la oferta regular de la educación de nivel inicial.

La oficialización de los JC bajo la modalidad de un programa socioeducativo, con las limitaciones señaladas, puede comprenderse como una opción pragmática en el marco de una lucha a largo plazo dentro de un sistema educativo altamente burocrático y en el que existen posiciones políticas y relaciones de poder sumamente cristalizadas y difíciles de modificar. Lejos de constituirse en un punto de llegada, la creación del “Programa...” representa un mojón más de un proceso aún inconcluso, con varios frentes de disputa, en el que se abren interrogantes respecto de su devenir, no solo

---

25 A partir del 10 de diciembre de 2011, la DGCyE estuvo a cargo de la Dra. Silvina Gvirtz, quien renunció el 8 de agosto del año siguiente. En su reemplazo, el por entonces Gobernador de la Provincia de Buenos Aires Daniel Scioli, nombró a Nora De Lucía, que se desempeñó en el cargo hasta el fin de su mandato en diciembre de 2015.



en relación con la nueva burocracia que habría que crear para el reconocimiento específico de estas experiencias, sino también sobre los efectos en términos de políticas públicas para el conjunto que no profundicen la fragmentación y segmentación del sistema, sino que se orienten hacia su democratización.

Estas preocupaciones se agudizan en el marco de un discurso oficial a nivel provincial que, para 2013, consideraba a los JC menos como “alternativa pedagógica” y más en términos de propuesta para reducir la demanda insatisfecha que caracteriza al nivel, sobre todo ante la exigencia de la certificación de la escolaridad para las familias receptoras de la AUH. Así, mientras que durante las gestiones anteriores el proyecto de incorporación de los JC al sistema respondía, al mismo tiempo, a la necesidad de resolver el problema de la cobertura junto con la decisión de reconocer otras formas de escolarización; en los testimonios de los funcionarios de la gestión central de la DGCyE que asumió a partir de 2012, esta segunda cuestión quedó solapada. Aunque se distinguen especificidades de la propuesta, lo que predomina, más bien, es un discurso que varía entre el distanciamiento —de distinción entre un *nosotros* y un *otros* que serían los JC— y la mirada asistencial (Gluz, Karolinski y Rodríguez Moyano, 2014).

De hecho, es preciso aclarar que aunque en el programa aprobado se preveían diferentes etapas para la incorporación gradual de los JC al sistema, hasta inicios de 2013 solo se había completado la primera de ellas (durante 2011) que incluyó el desarrollo de las diferentes líneas de formación para el personal a cargo de las salas de 5 y la gestión del financiamiento para las remuneraciones respectivas. Se preveía también la implementación de la supervisión y la cobertura sucesiva entre 2012 y 2013 de las salas de 3 y 4 y los contraturnos, pero desde inicios de 2012 y hasta fines de 2013, cuando

culminamos el trabajo de campo, el mismo estuvo paralizado por cuestiones políticas, fundamentalmente vinculadas con los cambios de autoridades en la DGcYe.

Para finalizar, la *tercera etapa* en el proceso de oficialización de los JC tiene como hito paradigmático la aprobación de Ley de “Incorporación de la modalidad de educación comunitaria al sistema educativo formal” (N° 79.413) en septiembre de 2014, norma impulsada desde la banca legislativa ocupada por Alicia Sánchez en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

La ley reconoce e incorpora al sistema educativo formal la modalidad de educación comunitaria y establece un régimen específico de derechos y deberes de los/as trabajadores/as de dichos establecimientos. Recuperando varios de los atributos reconocidos en el marco del “Programa...” de 2011, se entiende por “educación comunitaria” aquella que surge de la gestión de la comunidad y como resultado de instancias previas de organización colectiva para dar respuesta a demandas educativas insatisfechas, con fuerte carácter transformador de la realidad circundante; que se impulsa frente a la ausencia de ofertas acordes a las demandas; que promueve la inclusión a partir de espacios de escolarización con fuerte impronta social; que conjuga elementos de educación formal y no formal; que propicia la praxis horizontal, de carácter solidario y colectivo, abierta a todos los involucrados en el hecho educativo, sin fines de lucro; que respeta las particularidades culturales de la comunidad de origen; que resulta coherente con el diseño curricular provincial; y que, en función de las características territoriales y de la matrícula que atiende, busca desarrollar metodologías de trabajo adecuadas al contexto.

Se reconoce como educadores/as comunitarias/os a quienes emergen de la comunidad para abordar procesos educativos y desde allí dan respuesta a las necesidades pedagógicas

contextualizadas; quienes además serán incluidos/as en procesos de formación continua y supervisión especializada a cargo de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), en tanto autoridad de aplicación. A partir de la ley quedan incorporados al sistema con similares derechos que los que el estatuto provincial establece para los/as docentes de gestión estatal, aunque su designación, así como la del personal en su conjunto, queda a cargo del establecimiento, en acuerdo con la DGCyE.

Finalmente, la Ley plantea que el Poder Ejecutivo destinará anualmente una partida presupuestaria específica para esta modalidad, haciéndose cargo no solo de salarios docentes, sino también de infraestructura y mantenimiento.

Lo que la norma no explicita —y que ha alimentado fuertes críticas y desconfianzas por parte de representantes gremiales, dirigentes políticos a través de diversos medios masivos de comunicación— son los requisitos que deben cumplir los/as educadores/as para ser reconocidos/as oficialmente como personal del sistema (y no de la institución/organización) ni el proceso por medio del cual la modalidad de educación comunitaria será incorporada en las estructuras de la DGCyE. Producto de las controversias generadas, se terminó aprobando a las pocas semanas la Ley N° 14.628 que establece el “Marco Regulatorio de las Instituciones Educativas Comunitarias de Nivel Inicial” (Reglamentada a través del Decreto N° 593/15) que especifica que la designación de educadores/as comunitarios/as de nivel inicial será competencia de la DGCyE en coordinación con las instituciones educativas comunitarias de nivel inicial y que para aquellas que atendiesen alumnos/as en el tramo de edad obligatorio (4 y 5 años) y que contasen con educadores/as sin título docente, la DGCyE promovería “las medidas conducentes para que obtengan la titulación correspondiente”, valorando “especialmente la experiencia, validación y capacitación” de

los/as mismos/as. Asimismo, estipulaba que las instituciones que se creasen una vez que dicha ley entrara en vigencia, deberían “contar con educadores/as comunitarios/as con título docente” para atender la matrícula de las salas obligatorias; lo mismo correspondería para las que comenzaran a atender a niños/as en ese tramo etario a partir de entonces.

Debido al alcance temporal de la tesis, no avanzamos en la indagación respecto de la implementación de estas nuevas regulaciones, aunque el relevamiento de notas periódicas da cuenta de procesos de movilización durante los últimos años denunciando el incumplimiento de las mismas, y visibilizando la deuda pendiente respecto de la oficialización de una parte considerable de las experiencias de JC existentes.

## **¿Democratización del nivel inicial? Reflexiones finales y nuevos interrogantes sobre un proceso inconcluso...**

El recorrido realizado muestra que tanto las leyes sancionadas en la última década como las diversas políticas por medio de las cuales se ha ido materializando el proceso de oficialización de los JC evidencian un avance en las luchas por el reconocimiento de nuevas experiencias formativas creadas por “actores no escolares” y de estos últimos como agentes políticos con legitimidad para incidir en el campo de las políticas educativas. Aún con las limitaciones señaladas, se trata de normativas y políticas que establecen el rol principal del Estado como garante de derechos sociales para la primera infancia, y tienden a una ampliación del derecho político a la participación de las organizaciones sociales en los espacios de decisión y gestión del sistema, poniendo en cuestión las formas históricas de construcción política “desde arriba”.

Sin embargo, lo que aún continúa siendo materia de discusión es el carácter pedagógico de estas propuestas y, en ese sentido, su legitimación como oferta de escolarización de nivel inicial. Si en el inicio de este proceso primaba una concepción oficial de estas experiencias en clave de “alternativa pedagógica”, con proyectos y saberes propios, y con potencialidad para “alterar” el funcionamiento hegemónico del sistema estatal; con el paso del tiempo, esta concepción contrahegemónica de lo alternativo queda solapada, primando una racionalidad que promueve la institucionalización de esta propuesta y el reconocimiento de sus particularidades, pero más como una opción socioeducativa alternativa a la estatal y la privada, ante la necesidad de responder a la demanda de cobertura insatisfecha, que desde las potencialidades que muestra para interpelar el funcionamiento y las modalidades de atención prototípicas de las instituciones del nivel inicial.

En este punto, entendemos que aspectos distintivos de los JC podrían potenciarse a partir del diálogo con los actores e instituciones del nivel, al tiempo que podrían enriquecerlas, contribuyendo al desarrollo de una propuesta educativa que combine el cuidado, la asistencia y la enseñanza, en tanto tareas complementarias de toda práctica educativa para la primera infancia (Picco y Soto, 2013). No obstante, un factor central de disputa que ha dificultado el diálogo y una mayor articulación entre los actores del nivel inicial (funcionarios/as, inspectores/as, y sectores gremiales) y los JC, reside en la “idoneidad” de las educadoras comunitarias, y que aparece, al mismo tiempo, como uno de los principales atributos que distinguen estas experiencias respecto de la oferta estatal. Estas disputas se inscriben, a su vez, en los debates más amplios de la agenda política del nivel inicial que confrontan con el sentido común desde una posición que sostiene que la atención a los/as niños/as más pequeños/as requiere de una

formación inicial cada vez más compleja y multidisciplinar, en función del impacto que tiene la educación temprana en la trayectoria escolar futura (Redondo, 2015).

Las diferentes políticas a través de las cuales se ha ido materializando la oficialización de los JC regularon de diverso modo el trabajo de las educadoras, estableciendo requisitos respecto del perfil requerido, la trayectoria formativa, sus derechos y obligaciones, las condiciones de remuneración y los mecanismos de acceso al cargo. Aún con los progresivos avances, estos mecanismos de oficialización sostienen una serie de tensiones en relación con al menos tres cuestiones: la formación y/o los saberes legitimados para ser docente de nivel inicial; los criterios de selección y los márgenes de autonomía o no que debe conservar cada organización; y el reconocimiento de los derechos laborales que corresponden a las educadoras como trabajadoras de la educación.

Retomando las discusiones respecto del carácter pedagógico de los JC y la centralidad que adquiere el perfil de las educadoras en dichos proyectos, ¿no sería posible pensar en el diseño de políticas de fortalecimiento del carácter educativo de los JC, a través del trabajo conjunto entre docentes del sistema y educadoras comunitarias, todas ellas parte del conjunto de trabajadoras/es de la educación pública de nivel inicial? ¿Cómo abonar al enriquecimiento de ambas experiencias, reconociendo las modalidades de trabajo, los saberes, y los recorridos, en clave de potencia, superando los desconocimientos, las desconfianzas y los prejuicios mutuos?

Por otro lado, la oficialización de los JC bajo el paraguas de un programa socioeducativo, con escasa vinculación con las políticas específicas para el nivel inicial, más que orientarse a la superación de la escisión fundante del nivel entre una función asistencial y otra educativa hoy reactualizada en clave de la falsa oposición entre “lo comunitario” y/o el cuidado y lo pedagógico, la refuerza, so riesgo de reproducir las

desigualdades entre las infancias especialmente en los territorios más postergados (Ferro *et al.*, 2010; Redondo, 2015), profundizando un fenómeno histórico como es la fragmentación de los servicios según el origen social de los/as niños/as (Malajovich, 2010). Como plantea Redondo (2015), para garantizar ofertas de calidad, Educación debe “timonear” el barco y traccionar hacia la universalización del conjunto de la unidad pedagógica del nivel inicial.

Ahora bien, en este contexto, revertir la fragmentación para avanzar hacia horizontes de mayor igualdad, ¿supone homogeneizar la oferta? O, ¿cómo definir un horizonte de lo común reconociendo las especificidades de propuestas de escolarización alternativas, que muestran atributos democratizadores, pero sin “alternativizar” al sistema, consolidando tantas ofertas particulares como colectivos que las sostienen y poblaciones que atienden? La institucionalización de un área específica, sea como parte de la dependencia socioeducativa o a través de la creación de una modalidad de gestión para la educación comunitaria, paralela a la estatal y a la privada, no parece contribuir en este sentido o, al menos, habilita a preguntarnos por los horizontes de lo común y por la responsabilidad que le cabe al Estado como garante del derecho a la educación de las infancias.

## Referencias bibliográficas

- Bourdieu, P. (2001). *El campo político*. Bolivia, Plural.
- Bráncoli, J. (2010). De la periferia al centro: la organización social en las comunidades suburbanas. En Bráncoli, J. (coord.). *Donde hay una necesidad, nace una organización*. Buenos Aires, Ciccus.
- Burgos, A.; Gluz, N. y Karolinski, M. (2008a). Movimientos sociales, educación popular y escolarización “oficial”: la autonomía “en cuestión”. Ponencia publicada en *Los movimientos sociales en América Latina. Pasado presente y futuro*. Publicación

en cd-rom Memorias arbitradas de las Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos. Universidad Nacional de Mar del Plata. 25 al 27 de septiembre.

— (2008b). Las experiencias educativas de los movimientos sociales: reflexiones en torno a la construcción de autonomía. Ponencia presentada en las V Jornadas de Sociología. Universidad Nacional de La Plata, 10-12 de diciembre.

Carli, S. (2010). Notas para pensar la infancia en la Argentina (1983-2001): figuras de la historia reciente. *Educação em Revista*, vol. 26, N° 1: 351-382, abril.

Clemente, A. (2008). Políticas sociales y desfamiliarización del modelo de atención a la pobreza: el caso de las políticas alimentarias. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4-7 de noviembre.

Danani, C. (2008). América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Ciências Sociais*, Unisinos, N° 44 (1): 39-48.

Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Revista Educação e Sociedade*, vol. 32, N° 115: 339-356.

Ferro, L.; Abal Medina, M. D.; Ortega, M. I. y Vázquez, S. (2010). Educación inicial e infancia. Situación de la educación inicial en la Argentina y perspectivas para su universalización. Ponencia presentada en el Congreso Iberoamericano de Educación - Metas 2021. Buenos Aires.

Forni, P. (2004). *Prácticas organizativas, patrones de articulación y desarrollo de las organizaciones comunitarias de base. Estudios de caso en barrios de la Matanza*. Serie Documentos de Trabajo N° 029, septiembre. IDICSO – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador.

Gluz, N. (2011). Movimientos sociales y derecho a la educación: luchas en torno al sentido de la educación pública. Ponencia presentada al XXVIII Congreso Internacional de ALAS, 6-11 de septiembre. UFPE, Recife-PE.

— (2013). Educación y emancipación: alternativas escolares en movimientos sociales (2006-2010). Tesis de Doctorado en Educación. Buenos Aires, FFyL UBA, mimeo.



- Gluz, N.; Karolinski, M. y Rodríguez Moyano, I. (2014). Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH en la provincia de Buenos Aires (2009-2013)", en Gluz, N. *et al. Avances y desafíos en políticas públicas educativas: análisis de casos en Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay*. Buenos Aires, CLACSO.
- Kantor, D. (2009). LO JOVEN... *afuera dentro de la escuela*. Revista *La tía*, N° 2.
- Kessler, G.; Svampa, M. y González Bombal, I. (2010). Introducción. Las reconfiguraciones del mundo popular. En *Reconfiguraciones del mundo popular. El Conurbano Bonaerense en la postconvertibilidad*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo.
- Llobet, V. (2011). Las políticas para la infancia y el enfoque de derechos en América Latina: algunas reflexiones sobre su abordaje teórico. *Fractal, Revista de Psicología*, vol. 23, N° 23. Río de Janeiro, UFF.
- Malajovich, A. (2010). Deudas educativas con la primera infancia. *Voces en el Fénix*, N° 3.
- Merklen, D. (2004-2005). Sobre la base territorial, la movilización popular y sobre sus huellas en la acción. *Laboratorio/n line* [publicación electrónica], año VI N° 16: 46-53, verano.
- Moreira, C.; Raus, D. y Gómez Leyton, J. C. (coords.) (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo, FLACSO Uruguay, UNLa, UARCIS, Trilce.
- Picco, P. y Soto, C. (2013). *Experiencias de educación y cuidado para la primera infancia*. Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación.
- Puiggrós, A. y Gómez, M. (coords.) (1994). *Alternativas pedagógicas, sujetos y prospectiva de la educación latinoamericana*. Buenos Aires, Miño y Dávila/IICE-UBA.
- Puiggrós, A. y José, S. (1994). Sobre las alternativas pedagógicas. En Puiggrós, A. y Gómez, M. (coords.). *Alternativas pedagógicas, sujetos y prospectiva de la educación latinoamericana*. Buenos Aires, Miño y Dávila/IICE-UBA.
- Redondo, P. (2015). Entrevista: "La educación inicial en perspectiva argentina y latinoamericana". Programa Políticas, lenguajes y subjetividades en educación. FLACSO. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=9efLPPbyl7Q>
- (2016). La escuela con los pies en el aire: Hacer escuela, entre la desigualdad y la emancipación. Tesis de posgrado. La Plata, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica.

- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires, CTA-CLACSO.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2005). La política de los movimientos piqueteros. En Naishtat, F.; Schuster, F. y Nardachione, G. (comps.). *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva*. Buenos Aires, Prometeo.
- Tapia, L. (2009). *La coyuntura de la autonomía relativa del Estado*. La Paz, Muela del Diablo/Comuna/CLACSO.
- Vommaro, P. (2014). Política, territorio y comunidad: reflexiones en torno a las configuraciones territoriales de la política en organizaciones sociales urbanas del Gran Buenos Aires en las últimas décadas. Ponencia presentada en el XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario, 23-26 de julio.
- Zibecchi, C. (2010). Programas sociales y responsabilidades de cuidado infantil: un abordaje desde las estrategias de los actores. En Pautassi, L. (org.). *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social*. Buenos Aires, Biblos.
- (2013) "Organizaciones comunitarias y cuidado de la primera infancia: un análisis en torno a las trayectorias, prácticas y saberes de las cuidadoras", en Trabajo y Sociedad N° 20

## Sobre las autoras

### Ambao, Carolina

Licenciada y Profesora en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Ciencias Sociales y Especialista en Políticas Educativas por la FLACSO. Docente de Política Educativa en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y en la Escuela Normal Superior en Lenguas Vivas Spangenberg. Investigadora en el Ministerio de Educación de la Nación y en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Investiga temas de política educativa y trabajo docente.

### Feldfeber, Myriam

Lic. en Educación por la UBA y Magíster en Ciencias Sociales por la FLACSO. Profesora Titular de Política e Instituciones Educativas en la Facultad de Ciencias Sociales y Profesora Adjunta de Política Educacional en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Profesora de las Maestrías de Educación, Pedagogías Críticas y Problemáticas Socioeducativas y de Problemáticas Sociales Infante Juveniles de la UBA y de Políticas Públicas en Educación de la UNIPE. Investiga en temas de Política Educacional. Directora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE-UBA).

## Gluz, Nora Beatriz

Lic. y Dra. en Educación por la UBA; Magíster en Ciencias Sociales por la FLACSO. Profesora e Investigadora del Área de Educación del Instituto del Desarrollo Humano de la UNGS. Profesora Titular de Sociología de la Educación de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Profesora del Doctorado en Educación de la Universidad Nacional de Santiago del Estero y de la Universidad de Comahue en el área de Sociología de la Educación; y de las Maestrías de Educación, Pedagogías Críticas y Problemáticas Socioeducativas de la UBA y de Políticas Públicas en Educación de UNIPE en el campo de las Políticas Educativas. Investiga temas de Políticas públicas y desigualdades educativas. Co-dirige el GT de CLACSO Políticas educativas y derecho a la educación.

## Karolinski, Mariel

Lic y Prof. en Sociología por la UBA. Magíster en Educación. Pedagogías críticas y problemáticas socioeducativas por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Doctoranda en Educación por la UBA. Becaria doctoral UBACyT. Docente de Política e Instituciones educativas de los Profesorados de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de Política educacional de la Carrera de Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Docente de la Especialización en Pedagogías para la igualdad en contextos socioeducativos diversos de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE-UBA) en temas de políticas públicas, desigualdades sociales y educativas y primera infancia.

## Rodrigo, Lucrecia

Lic. en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires y Dra. en Educación por la Universidad Complutense de Madrid. Investigadora del Conicet con sede de trabajo en la Universidad Nacional del Oeste. Profesora en la Universidad Nacional de la Patagonia Austral y en la Universidad Nacional de Río Negro. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

## Rodríguez Moyano, Inés

Lic. en Sociología y Magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la UBA. Profesora adjunta de Sociología de Educación en la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Profesora de la Maestría en Educación Virtual de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Diplomatura en Investigación Educativa de la Universidad Pedagógica Nacional. Investigadora formada del Instituto de Investigación en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA en temas de políticas públicas y escolarización. Directora de Evaluación de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

## Rozenberg, Andrea

Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Política y Gestión Educativa por la Universidad Nacional de Luján. Docente de Política e Instituciones Educativas en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Investiga en temas de política educacional. Asesora Pedagógica en el Instituto Universitario Hospital Italiano.

## Romualdo, Vanesa

Lic. y Prof. en Sociología por la UBA; Magíster en Política y Gestión de la Educación por la UNLu y Magíster en Administración Pública por la UBA. Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Docente de Sociología de la Educación en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Docente en el Instituto Superior del Profesorado "Dr. Joaquín V. González" y el Instituto de Enseñanza Superior en Lenguas Vivas "Juan Ramón Fernández" de la CABA. Docente de la Maestría en Educación de la Universidad Nacional de Quilmes. Miembro del Equipo Técnico del Programa Puentes Escolares del Ministerio de Educación del GCBA. Investigadora en formación del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA) en temas vinculados con las políticas educativas para el nivel secundario, las desigualdades escolares y el federalismo educativo.

## Saforcada, Fernanda

Lic. y Doctora en Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA); Magíster en Ciencias Sociales por la FLACSO. Profesora de Políticas Educativas Contemporáneas en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA y de Metodología de la Investigación en la Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Profesora en la Maestría de Educación, Pedagogías Críticas y Problemáticas Socioeducativas de la UBA y en la Maestría en Educación y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín. Profesora invitada en el Doctorado en Educación de la Universidad Nacional de La Plata y el de la Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), UBA, en política educacional, educación comparada y trabajo docente. Directora del Observatorio del Derecho a la Educación en el Ministerio de Educación de la Nación.