



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés
Escuela de Educación
Licenciatura en Ciencias de la Educación

Inclusión educativa en el nivel secundario

Un estado del arte sobre las políticas implementadas en
Argentina en el período 1990-2010

Olivera, María Margarita

Legajo N° 23324

Tutora: Dra. Mercedes Di Virgilio

Victoria, noviembre 2018

Índice

Agradecimientos.....	2
Resumen/Abstract	3
Siglas utilizadas.....	4
Introducción	5
Objetivos.....	7
Metodología	7
1. Conceptualización de los términos centrales: inclusión educativa y política educativa	11
1.1 Nuestro enfoque de inclusión educativa	12
1.2 Conceptualización de “política pública”, “política educativa” y “política de inclusión educativa”	21
<i>Tabla 1. Definición del concepto de política educativa.....</i>	<i>24</i>
2. La educación secundaria en Argentina durante el período 1990-2010.....	29
2.1 Breve marco histórico-político.....	29
2.2 Inclusión educativa: continuidades y quiebres en su interpretación política.....	38
2.2.1 La década de los '90: la inclusión entendida desde una perspectiva compensatoria	38
2.2.2 Ley Nacional de Educación: la escuela secundaria como un derecho universal	41
3. Principales debates en torno a las políticas de inclusión educativa en el nivel secundario implementadas durante el período 1990 - 2014.....	43
3.1 ¿Focalización o universalidad? Características e implicancias	43
3.1.1 El carácter focalizado de los programas	43
3.1.2 El carácter universal de los programas	48
3.2 Programas de inclusión educativa y los tipos de recursos que involucran	51
3.3 Programas de inclusión educativa: su grado de articulación con otros programas	56
4. Políticas de inclusión educativa: ¿redefinición de roles? El rol del Estado y de las instituciones educativas en materia de estas políticas.....	60
4.1 Centralización y descentralización.....	60
4.1.1 Grado de centralización del Estado ad-intra: políticas nacionales vs. políticas federales.....	61
4.1.2 Grados de centralización o descentralización: el rol de las escuelas	69
4.2 La redefinición de roles en la traducción de la política educativa.....	77
Conclusiones	83
Bibliografía.....	88
Anexos	93

Agradecimientos

¿Por dónde empezar a agradecer todo lo que uno quisiera?

A mis padres, que apostaron a mi educación, con el equilibrio justo entre la compañía cercana y la libertad de elegir mi propio camino.

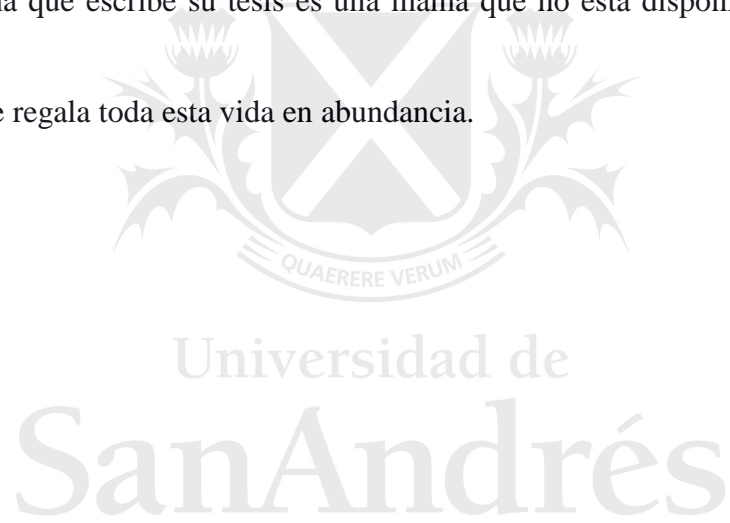
A Lula, compañera incondicional en este camino universitario.

A Pau, por su lectura atenta y sus sugerencias pertinentes. Pero fundamentalmente, por todo su aliento y empuje.

A Mercedes, por su acompañamiento, paciente, alegre y esperanzador.

A mi familia, mi pequeña y gran familia: Tincho, Pacita y Mateo. Por todo su apoyo, porque una mamá que escribe su tesis es una mamá que no está disponible para jugar en casa.

Y a Dios, que me regala toda esta vida en abundancia.



Resumen

Durante el período 1990-2010 se llevaron a cabo múltiples políticas de inclusión educativa, con similitudes y diferencias en su discurso, contenido y modos de implementación. En el campo académico, es posible encontrar múltiples investigaciones que analizan estas medidas políticas, desde diferentes perspectivas. El siguiente trabajo es un estado del arte que pretende sistematizar estas investigaciones e identificar los principales debates que existen en torno a las políticas de inclusión educativa, así como las implicancias que tienen los diferentes tipos de articulación entre el Estado nacional, las provincias y las instituciones educativas a partir de la implementación de cada política.

Nuestro recorte de análisis abarca las investigaciones que estudian principalmente el Plan Nacional de Becas Estudiantiles, los programas Volver a la Escuela y Todos a Estudiar, los Planes de Mejora Institucional y Conectar Igualdad. Los resultados dan cuenta de un amplio consenso crítico hacia las políticas focalizadas, así como las políticas que implican únicamente recursos materiales. De igual manera, si bien se reconoce que las políticas *bottom up* suelen ser más complejas en su implementación, los distintos autores tienden a posicionarse a favor de políticas que impliquen un rol activo por parte de las instituciones educativas en su diseño e implementación. El punto clave que se identifica es que para que la inclusión educativa se plasme en la realidad de forma efectiva, es necesario que se aborden de forma conjunta las dimensiones de la redistribución y la del reconocimiento, dando lugar a una transformación profunda de este nivel educativo.

Palabras clave: estado del arte - inclusión - inclusión educativa - política educativa - escuela secundaria - PNBE - TAE - PMI - PCI - políticas focalizadas - políticas universales - redistribución y reconocimiento.

Abstract

During the 1990-2010 period, multiple policies of educational inclusion were carried out, with similarities and differences in their discourse, content and modes of implementation. In the academic field, it is possible to find multiple investigations that analyze these political measures, from different perspectives. The following work is a state of the art that aims to systematize these investigations, and identify the main debates that exist around the policies of educational inclusion as well as the implications of the different types of articulation between the national State, the provinces and educational institutions with the implementation of each policy.

Our analysis focus includes the research that mainly studies the “*Plan Nacional de Becas Estudiantiles*”, the “*Volver a la escuela*” and “*Todos a Estudiar*” programs, the “*Planes de Mejora Institucional*” and “*Conectar Igualdad*”. The results show a broad critical consensus towards targeted policies, as well as policies that involve only material resources. Similarly, while it is recognized that bottom-up policies tend to be more complex in their implementation, different authors tend to position themselves in favor of policies that imply an active role on the part of educational institutions in their design and implementation. The identified key point is that for educational inclusion to be actually reached, it is necessary that the dimensions of redistribution and recognition are addressed together, leading to a profound transformation of this educational level.

Key words: state of the art - inclusion - educational inclusion - educational policy - secondary school - PNBE - TAE - PMI - PCI - targeted policies - universal policies - redistribution and recognition.

Siglas utilizadas

CFE: Consejo Federal de Educación

LEN: Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.206)

MEN: Ministerio de Educación Nacional

PCI: Programa Conectar Igualdad

PMI: Programa de Mejoras Institucionales

PMJ: Programa de Mejora Jurisdiccional

PNBE: Plan Nacional de Becas Estudiantiles

PNEO: Plan Nacional de Educación Obligatoria

PNIE: Plan Nacional de Inclusión Educativa

PSE: Plan Social Educativo



Introducción

“La educación no se vuelve política por causa de la decisión de este o aquel educador. Ella es política”

Paulo Freire

En los orígenes del sistema educativo argentino, la escuela secundaria y la escuela primaria respondían a funciones sociales bien diferenciadas. Mientras que la educación básica fue sancionada como gratuita y obligatoria desde 1884, el nivel secundario tenía una función política dentro del modelo mitrista: el de formar a las élites gobernantes (Tedesco, 1993; Rivas, Vera y Bezem, 2010). En este contexto quedó fundamentada una cultura escolar selectiva y exclusiva, donde era considerado como natural que aquellos que no podían responder o adaptarse a las exigencias de la escuela secundaria quedaran fuera de ella (Tiramonti, 2011).

Desde hace ya muchos años existe un fuerte cuestionamiento a esta función política de la escuela secundaria, dando paso a una nueva representación: en la actualidad, tanto en América Latina como en otras regiones del mundo, el nivel secundario comenzó a identificarse como un espacio crítico para mejorar la equidad educativa y favorecer el desarrollo social (Gorostiaga, 2010).

En el caso de Argentina, el crecimiento del acceso a la escuela secundaria se fue dando por saltos, “explosiones de acceso” (Rivas, Vera y Bezem, 2010). Es posible identificar cuatro períodos de explosión. Un primer salto se dio durante el peronismo, con la apertura de numerosas escuelas y el reconocimiento del derecho a la educación de sectores populares. Un segundo momento explosivo comenzó a partir de 1983, con el regreso de la democracia. La Ley Federal de Educación sancionada en 1993 marcó un hito con la expansión de la obligatoriedad escolar a 10 años, dando lugar a un tercer salto de crecimiento. Esta tendencia inclusiva, alcanza su punto máximo con la Ley Nacional de Educación 26.206 sancionada en el año 2006, que determina un punto de inflexión extendiendo la obligatoriedad escolar hasta cumplir todo el nivel secundario (Rivas, Vera y Bezem, 2010).

La sanción de esta Ley puede identificarse como una de las estrategias más radicales implementadas por el Estado Nacional argentino para promover una escuela secundaria

más inclusiva, en todas sus acepciones. Promover mayor inclusión en el sistema educativo puede entenderse desde tres perspectivas (Beech y Larrondo, 2007): a) inclusión de las personas con necesidades educativas especiales en base a alguna discapacidad física; b) inclusión de las personas en situación de vulnerabilidad social; c) inclusión de aquellas personas que pertenecen a los pueblos originarios de Argentina. Si bien reconocemos que estas tres agrupaciones no agotan todas las posibles, nos valemos de ellas para aclarar que este estudio hace un recorte de la inclusión entendida desde la segunda perspectiva: su foco está puesto en las políticas de inclusión educativa dirigidas a las personas de socioeconómicamente vulnerables.

Sancionar la obligatoriedad del nivel secundario posiciona a este nivel educativo como un derecho que el Estado debe garantizar para todos los ciudadanos argentinos. Ahora bien, garantizar la inclusión y permanencia de todos los alumnos en la escuela secundaria es un camino que involucra a diversos actores y múltiples cambios dentro del sistema educativo. Como explican los autores: “En el contexto de un mandato social opuesto, que implica la universalización de la escuela secundaria, esa matriz fundacional [selectiva] merece ser repensada y traducida en nuevas políticas y prácticas pedagógicas” (Rivas, Bezem y Vera, 2010:14).

Este camino tiene ya varios años de trayectoria, en los cuales se llevaron cabo distintas medidas, con fundamentos y decisiones variables según las autoridades correspondientes. Así, esta investigación se estructura alrededor de la siguiente pregunta: ¿qué sabemos sobre las políticas de inclusión educativa en el nivel secundario en Argentina? Existen ya una multiplicidad de investigaciones que abordan desde distintas perspectivas los programas implementados. Nuestro propósito es aportar al campo académico de la política educativa con un estado del arte acerca de los estudios que analizan las políticas de inclusión en el nivel secundario implementadas durante los 20 años que van desde 1990 a 2010.

Tanto la literatura como las prácticas políticas que se proponen promover la igualdad de oportunidades a través de la educación son muy amplias y variadas. Sin embargo, los profundos cambios que vive actualmente la sociedad, tanto desde el punto de vista económico como político y cultural, nos obligan a revisar nuestras concepciones sobre el

problema de la inclusión educativa y nuestras formas de intervención (Tedesco, 2004). Aquí se inserta el propósito de nuestro trabajo.

Objetivos

El objetivo general de este estudio es identificar, describir y sistematizar, las investigaciones realizadas sobre las políticas de inclusión educativa que fueron implementadas durante el período 1990-2010 en el nivel secundario de la educación argentina.

En el marco de este objetivo general, se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- a) Identificar y sistematizar los principales debates y las distintas posturas identificadas en investigaciones empíricas en torno a las políticas de inclusión educativa en el nivel secundario en Argentina.
- b) Comprender, a partir del análisis de las investigaciones, cuál es el papel del Estado en el contexto de las políticas de inclusión educativa, cuál el de la institución educativa y qué modalidades de gestión se instituyen en su implementación.
- c) Identificar y organizar los resultados y reflexiones de las investigaciones respecto a las características que asume la gestión de las políticas de inclusión educativa en escuelas de nivel secundario, a los dispositivos que se utilizan y a cómo éstos afectan la forma de gobierno educativo.

Metodología

Esta investigación podría definirse como exploratoria, en tanto se propone realizar una búsqueda, análisis, y articulación de información y conocimiento teórico, fundamentalmente a partir de fuentes bibliográficas.

Como explica De Carli (2011), este tipo de investigación implica la implementación de distintas herramientas metodológicas. Particularmente, se destacan tres: la lectura, las entrevistas exploratorias y los métodos complementarios. De ellas, la herramienta metodológica principal es la *lectura*, es decir, la indagación de las investigaciones realizadas, tanto de corte teórico como de corte empírico, en relación a las políticas de

inclusión educativa implementadas en Argentina a partir de la década de los 90', con impacto en el nivel secundario del sistema educativo.

Ahora bien, la lectura implica una etapa previa, que es la búsqueda y selección de las investigaciones que serán leídas y analizadas. Para realizar este proceso, en primer lugar fue necesario determinar el objeto de análisis del corpus de las investigaciones. Es decir, fue necesario identificar las políticas de inclusión educativa que fueron implementadas en Argentina en el período 1990-2014 a nivel nacional.

Para identificar las políticas, primero hubo que definir a qué nos referíamos con “política de inclusión educativa”. Más adelante, en el marco teórico, se conceptualiza con mayor profundidad el término “política pública” en sus tres dimensiones: como discurso, como curso de acción y como entramado de actores. Como puede notarse, se trata de un término complejo y amplio. Es por eso que para realizar una selección, delimitamos un aspecto concreto de las políticas de inclusión educativa identificadas.

Esta delimitación se basa en la categorización de las “3P”, que presentan Di Virgilio y Solano (2012). La primera “P” alude a política pública, mientras que la segunda y tercera “P” refieren a los programas y proyectos. Estas “3P” se distinguen por la naturaleza de sus objetivos, los supuestos que las sostienen y los actores que involucran. Tanto los programas como los proyectos son la manera en que se cristalizan las políticas públicas, es decir, su componente operativo:

Mientras que política pública se refiere a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, programa remite a una construcción técnica (que no niega el componente político), con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema.

Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos (Cohen y Franco, 2005); son los responsables de establecer las prioridades de la intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos.

(Di Virgilio y Solano, 2012:14)

Por su parte, el Ministerio de Educación de la Nación afirma que un plan es una herramienta que permite encauzar y contener una política pública nacional (MEC, 2009).

De esta manera, podría considerarse a los planes como la dimensión discursiva de las políticas públicas, y a los programas y proyectos como la materialización de las mismas. Así, para delimitar el objeto de estudio de las investigaciones que dan cuerpo a este estado

del arte, identificamos en primer lugar los principales planes educativos, como expresión de las políticas de inclusión educativa desarrolladas entre 1990 y 2014, y luego, los programas que resultan más representativos de estos planes. Finalmente, las investigaciones seleccionadas son aquellas que indagan sobre estos programas.

Con todo eso, las investigaciones que nos proponemos sistematizar son aquellas que toman como objeto de estudio las siguientes políticas educativas:

- El “Programa Nacional de Becas Estudiantiles”, que se enmarca en el Plan Social Educativo (PSE) desarrollado en la década de los ’90.
- Los programas “Todos a estudiar” y “Volver a la escuela”, enmarcados en el Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE), puesto en ejecución en el año 2004.
- El “Plan de Mejoras Institucionales¹” (PMI) y el Programa “Conectar Igualdad” (PCD), políticas que se enmarcan dentro del Plan Nacional de Educación Obligatoria (PNEO), implementado en el año 2009².

A la hora de seleccionar los planes y los programas recurrimos a la literatura académica que analiza las políticas educativas desarrolladas durante estos años. En el apartado número 3 se presentan con mayor profundidad.

Una vez identificadas las políticas, se indagaron en bibliotecas y revistas científicas electrónicas las investigaciones empíricas que abordan de alguna manera el desarrollo y/o las consecuencias de estas políticas de inclusión educativa en distintos lugares del país. Es importante aclarar que resultan seleccionadas sólo aquellas investigaciones que se enfocan en políticas implementadas a nivel nacional, y no provincial o municipal.

Luego de haber realizado la búsqueda y lectura, la tercera etapa consiste en sistematizar la información encontrada. Este es un punto fundamental de la presente

¹ Aunque se denomine “Plan” de Mejora Institucional su materialización es comparable con la de un programa, enmarcado dentro del Plan Nacional de Educación Obligatoria.

² Cabe aclarar que la “Asignación Universal por Hijo” (AUH) es también considerada una de las políticas socio-económicas más importantes que se reconocen dentro de la primera década de los 00’ (Krichesky, 2013; entre otros). Esta medida fue establecida por el Poder Ejecutivo de Argentina en el año 2009, mediante una resolución. Se trata de un seguro social que busca proteger a aquellas personas desempleadas, o que se encuentran por fuera del mercado de trabajo oficial, brindando un apoyo económico para el mantenimiento de sus hijos; una condición necesaria para recibir el beneficio es que sus hijos en edad escolar asistan a alguna escuela de manera regular. Si bien es una medida que se articula con el sistema educativo, se trata de una medida fundamentalmente social. Es por eso que no es considerada dentro de los programas seleccionados.

investigación. La sistematización se encuentra orientada por cada uno de los objetivos específicos. Es decir, en primer lugar se presentan los principales debates y problemas que se identifican en torno a las políticas de inclusión educativa en el nivel secundario en la Argentina, de acuerdo a los análisis realizados en las investigaciones.

En segundo lugar, la sistematización se encuentra orientada en función de los resultados y reflexiones que presentan las investigaciones en torno al papel del Estado, el rol de la institución educativa y las distintas modalidades de gestión que se instituyen a partir de la implementación de las políticas seleccionadas.

En tercer lugar, se presenta la información obtenida a partir del análisis bibliográfico en relación a las distintas modalidades que asume la gestión de las políticas de inclusión educativa en escuelas de nivel secundario y los dispositivos empleados.

Cada uno de estos ejes se traduce en un capítulo diferente, que componen este trabajo. Sin embargo, esta lectura no se encuentra organizada sólo en función de los distintos ejes, sino que se encuentra enmarcada dentro de un corpus teórico que nos permite insertar las tensiones identificadas y las conclusiones obtenidas.

A continuación se presenta este marco teórico, seguido de una primera aproximación al estado del arte de nuestro tema en cuestión.

Universidad de
San Andrés

1. Conceptualización de los términos centrales: inclusión educativa y política educativa

“Aclaro que adhiero a la idea de que no hay nada más práctico que una buena teoría, puesto que ésta nos permite generar marcos interpretativos que amplían nuestra capacidad de entender lo que observamos en el acontecer”

Juan Cassasus

Antes de realizar un análisis acerca de políticas de inclusión educativa, es necesario definir de manera más específica dos conceptos claves: “inclusión” y “política”, y de un modo más concreto, “política educativa”. A partir del desentramado de estos términos podremos introducirnos en una tercera conceptualización, fundamental para nuestro trabajo: “política de inclusión educativa”.

En ambos casos se trata de términos cotidianos y frecuentes, pero esa frecuencia encierra una multiplicidad de significados. ¿A qué llamamos inclusión? “A poner dentro lo que se encuentra fuera”, podría ser una respuesta desde el sentido común. ¿Pero qué implicancias tiene? ¿Cuál son las características de ese proceso? Incluir aquello que antes no se encontraba dentro, ¿transforma? ¿Qué cambios produce? Pensando ahora particularmente en sujetos que participan o no del sistema educativo de nuestro país: ¿qué es incluir? La categoría “inclusión educativa” fue abordada desde múltiples enfoques. Por eso, es necesario también explicar brevemente cuáles son esas acepciones y cuál es nuestro enfoque adoptado de inclusión educativa.

Algo similar ocurre con “política”. ¿Qué elementos definen concretamente a una política? Podría pensarse por un lado que únicamente el texto que la contiene, o por otro lado, que se constituye también por su implementación y materialización.

En este apartado presentaremos cada uno de estos términos a partir de definiciones propias del campo académico, deteniéndonos en primer lugar y particularmente en el de “inclusión”. Es un concepto fundamental, ya que de acuerdo a la definición de “inclusión educativa”, se seleccionaron las políticas analizadas, y se identificaron las diferentes posturas que quienes las analizaron fueron adoptando en torno a ellas.

1.1 Nuestro enfoque de inclusión educativa

El concepto *inclusión* es un concepto que se transmuta de acuerdo al carácter y propósito del discurso argumentativo de quien emplea el término (Camilloni, 2008). Para poder pensar mejor su definición, esta autora nos propone comenzar pensándolo como opuesto a *marginalidad*. Ahora bien, hablar de marginalidad implica dar cuenta de una relación centro-periferia. En principio los marginados resultan aquellos sujetos que se encuentran por fuera del sistema. Sin embargo, desde una mirada socio-estructuralista no se entiende a la marginalidad como *no* pertenencia a la sociedad, sino como un atributo componente de determinados tipos de sociedad. La sociedad marginal no está, en verdad, por fuera del sistema, sino que es producto mismo de este sistema. La marginalidad no es una característica natural, sino que es producto de la intervención del hombre; la marginalidad constituye un tipo de integración en una sociedad de dominación (Camilloni, 2008).

Por otro lado, la marginalidad no es un concepto estático, ni reducido tampoco a la condición socio-económica, sino que es el producto de un proceso multidimensional. Es decir, la exclusión es una relación social y no un estado o posición en una estructura determinada (Gentili, 2011). Ahora bien, ¿a quién se excluye? ¿Cómo? El sociólogo Norbert Elías (en Camilloni, 2008) afirma que hay valores y normas que quedan consagrados por las distintas leyes y normas que regulan la sociedad; se trata de normas y valores establecidos a partir de la cultura de las clases dominantes en sus diferentes épocas. Los seguidores de estas normas son lo que resultan incluidos, y se sienten poseedores de una identidad colectiva. A partir de esta identidad colectiva, queda determinado el estigma de quienes están excluidos. En este sentido, la diversidad es tomada como causa de exclusión.

En el marco de estas ideas, la inclusión social es considerada como la respuesta al reconocimiento de que hay excluidos en la sociedad y que es preciso intervenir activamente para protegerlos (Ibíd.). Lo que la autora se pregunta es si verdaderamente se busca proteger a los que sufren carencias o si, por el contrario, lo que se busca es proteger a la sociedad en sí misma. Por otro lado, es en el mismo discurso en relación a una marginalidad donde se producen y reproducen las relaciones centro/periferia, o

“normalidad/desviación”. Incluso más, “[c]on frecuencia, en el discurso de la inclusión educativa subyacen multitud de exclusiones escondidas” (Camilloni, 2008:7).

En esta misma línea argumentativa, Dussel (2004) sostiene que el concepto “inclusión” implica el reconocimiento de un “nosotros” que excluye un “ellos” representantes de la otredad, de lo que nosotros no somos. De aquí que un elemento fundamental para la definición de la inclusión es la identificación de los mecanismos que determinan la identidad y la exclusión. A partir de las ideas de Popkewitz, esta autora afirma que los conceptos identidad/diferencia e inclusión/exclusión no son conceptos opuestos, sino mutuamente imbricados. Uno existe en la medida en que el otro también lo hace. Son producto de una misma operación.

De acuerdo a lo desarrollado hasta acá, la inclusión se identifica con el reconocimiento de aquellos que se encuentran marginados, con el reconocimiento de un nosotros. Una segunda pregunta que surge es: ¿qué implica el reconocimiento? Para responder esta pregunta nos valemos de los conceptos en torno a la justicia social que presenta Fraser (2003). Esta autora propone que en el mundo actual, los reclamos por justicia social se encuentran divididos en dos tipos: justicia en términos de redistribución, o bien en términos de reconocimiento. Ambos términos se vinculan con referencias tanto políticas como filosóficas.

Por un lado, “redistribución” proviene de la corriente liberal, hacia fines del siglo XX. En la búsqueda de realizar una síntesis que contemple tanto la libertad individual como el igualitarismo propio de la democracia social, esta corriente dio lugar a una nueva conceptualización de justicia que justificara la redistribución socio-económica. Por otro lado, el término “reconocimiento” surge de la filosofía hegeliana, particularmente de la fenomenología de la consciencia. En esta teoría el reconocimiento implica una relación entre dos sujetos en la cual cada uno ve al otro como un igual al mismo tiempo que diferente; se trata de una relación constitutiva de la subjetividad: “[...] uno se convierte en un sujeto individual en la medida en que reconoce, y es reconocido como tal, por otro sujeto”³ (Fraser, 2003:10). En este sentido, “redistribución”, en términos de individualismo liberal, y “reconocimiento”, en el marco de la teoría hegeliana, se vuelven incompatibles

³ Traducción propia.

(*odd couple*): el reconocimiento implica una priorización de las relaciones sociales por sobre los individuos, así como de la intersubjetividad por sobre la subjetividad.

Esta incompatibilidad se traslada al plano teórico político, en el cual algunos defensores de la redistribución afirman que las políticas de reconocimiento resultan una alternativa contraproducente en la medida en que no modifica radicalmente los aspectos económicos que determinan las injusticias sociales. Contrariamente, algunos representantes del paradigma del reconocimiento insisten en que las políticas de la redistribución que cubren las diferencias culturales refuerzan la injusticia mediante el mecanismo de universalización de la ideología dominante, ergo, subordinación a ella de los grupos no dominantes y desvalorización de sus aspectos distintivos (Fraser, 2003).

En el plano político y social, esta distinción se ve manifiesta en la especificidad de los movimientos sociales que se asocian a cada uno de los términos. Las políticas de redistribución se identifican con políticas orientadas hacia grupos social y económicamente desfavorecidos, mientras que el reconocimiento se asocia a políticas de identidad de diferentes grupos minoritarios (en relación al género, la sexualidad, la nacionalidad, etc.). Esta diferencia en las características de los grupos que cada término identifica como perjudicados por la situación de injusticia, se vincula con su modo distinto de concebir la injusticia: por un lado, el paradigma de la redistribución pone el foco en las situaciones de injusticia en términos socio-económicos, asumiendo que se constituyen de acuerdo a la estructura económica de la sociedad; por otro lado, el paradigma del reconocimiento, pone el acento en las situaciones de injusticia en términos culturales, y consecuentemente presume que se encuentran ancladas en los distintos patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. Esta distinción en la concepción de injusticia se traduce en diferentes soluciones propuestas por cada paradigma frente a las situaciones de injusticia social. En el caso del paradigma de la redistribución la propuesta apunta a una reestructuración del sistema económico, mientras que en el caso del reconocimiento el cambio propuesto para alcanzar mayor justicia es de orden simbólico y cultural (Fraser, 2003).

A partir de estas diferencias, aparentemente dicotómicas, parece producirse una relación disyuntiva entre ambos términos: ¿redistribución o reconocimiento? Justamente, esta es la pregunta que la autora pone en escena, presentando una nueva tesis superadora de

esta dicotomía. Fraser (2003) sostiene que se trata de una falsa antítesis, y afirma que en la actualidad, para alcanzar la justicia social se requiere de ambos tipos de políticas: de redistribución y de reconocimiento. Esto es, tomar los mejores aspectos de uno y otro, y combinarlos. Para ello resulta fundamental correrse de los paradigmas y asociaciones constituidos en torno a ambos términos; en vez de vincular de modo directo al término redistribución con políticas de clase y al de reconocimiento con políticas de identidad, esta autora propone tomar cada uno de estos términos como expresiones realizadas desde diferentes perspectivas de la justicia social, que pueden aplicarse a cualquier movimiento social. Es decir, tomar a ambos términos como dos aspectos de una misma situación de injusticia. El reconocimiento y la asignación de los recursos resultan dos aspectos mutuamente constitutivos de un sujeto.

Lo que resulta sumamente relevante es lo que se pregunta la autora: ¿qué estrategia política puede integrar efectivamente redistribución y reconocimiento, a su vez que mitigar las mutuas interferencias que pueden surgir cuando estos objetivos se persiguen conjuntamente? ¿Cómo alcanzar esta situación de justicia institucionalmente?

Para responder esta segunda pregunta, Fraser (2003) propone distinguir dos tipos de estrategias para la justicia social que atraviesan ambos términos: las estrategias de *afirmación* y las estrategias de *transformación*. La distinción radica en el nivel de la injusticia al cual se apunta desde cada una: mientras que la afirmación implica generar cambios en los resultados inequitativos sin realizar cambios en la estructura social subyacente, la transformación apunta precisamente a reestructurar el sistema social que genera las inequidades.

Sin ánimos de resultar extensos en la presentación de las ideas de esta autora, el debate conceptual que presenta Fraser resulta una base muy rica a partir de la cual definir “inclusión educativa” y luego analizar las diferentes perspectivas que se identifican en las investigaciones.

Para anclar este marco en el plano educativo, es interesante el diálogo que existe entre la propuesta de Fraser (2003) y el análisis que realiza Dubet (2009; 2012) sobre el rol que ocupa la escuela en diferentes modelos de justicia social. En un modelo de igualdad de posiciones la redistribución es el criterio fundamental para alcanzar una mayor equidad entre las diferentes clases sociales. Ahora bien, en un modelo de igualdad de oportunidades

la visión está más vinculada a la del reconocimiento de las minorías, dando lugar a una justicia social organizada por la meritocracia. La idea que está por detrás de este último modelo es que todos tienen la misma oportunidad de alcanzar el éxito; hacerlo o no es responsabilidad de cada uno.

En este escenario meritocrático propio de la igualdad de oportunidades, el autor plantea el rol de la escuela dentro de la paradoja de la integración escolar: una paradoja en la que permitir el ingreso a la escuela de todos los jóvenes se vuelve un mecanismo que legitima su exclusión. Como explica con mayor claridad:

“En ese sentido, la escuela está ubicada en el centro de la contradicción de las sociedades liberales contemporáneas. Por una parte, tiende a asumir plenamente el postulado moderno de la igualdad fundamental de todos los individuos y muy frecuentemente, las políticas escolares se esfuerzan por asumir plenamente este postulado. Por otra parte, las sociedades liberales son también sociedades de mérito, sociedades que afirman las virtudes de la competencia justa y de las desigualdades legítimas en función del mérito de los individuos. Dicho de otro modo, la escuela trata de igual manera a los alumnos que ella jerarquiza. Es esta misma contradicción la que engendra la exclusión escolar” (Dubet, 2009:212-213).

En la medida en que un nivel educativo deja de ser reservado para determinada clase social y se universaliza su acceso, la exclusión ya no es un factor externo a ella, sino que la misma escuela pasa a estar involucrada en su producción y reproducción (Dubet, 2009; 2012). Es que precisamente, reconocer que todos tienen la misma oportunidad de ingresar, no implica una *transformación* estructural de esta institución. Se mantiene la concepción moderna del mandato de igualdad que sostiene la escuela, vinculado a una idea de homogeneización de todos los estudiantes que se encuentran dentro del sistema educativo.

Como explica Dussel (2004), el término inclusión se encontraba en sus inicios homogeneizado con el de igualdad. La escuela optó por procesar la diversidad que recibía de sus diferentes alumnos y docentes mediante la uniformización y homogeneización; la diferencia era entendida como una potencial amenaza contra la identidad colectiva:

“Creemos que este es el patrón básico con el que se procesó las diferencias en nuestras escuelas. Aparecieron una variedad de jerarquías, clasificaciones y descalificaciones de los sujetos, cristalizando la diferencia como inferioridad, discapacidad o incapacidad, ignorancia, incorregibilidad” (Dussel, 2004:310).

De la misma manera, la democratización del acceso a la escuela secundaria no logra alcanzar los ideales que postula de formar integralmente a todos los ciudadanos y ser una herramienta que los prepare para desenvolverse en la sociedad, sino que:

“Mientras las funciones proclamadas insisten en hablar de "desarrollo integral de las personas", "formación del carácter y la ciudadanía" y "preparación para ocupar un lugar en la vida activa", en los hechos los efectos reales de la escolarización de los adolescentes y jóvenes demasiadas veces sirve para "diferenciar a los ciudadanos" y "legitimar las diferencias sociales"[...]" (Tenti Fanfani, 2001:13).

Profundizando esta idea, cabe reflexionar en torno a dos falacias que se presentan en relación a la aspiración de inclusión educativa (Narodowski, 2008): a) la primera remite a la *desigualdad de origen* presentada por los alumnos, con lo cual la palabra *igualdad* requiere ser revisada. ¿Cómo enseñar todo a todos de igual manera cuando no presentan igualdades de origen? Para enseñar “todo a todos” debe acudirse a una diversidad de estrategias; b) el carácter homogeneizante de la inclusión educativa entendida desde su concepción moderna acalla las particularidades de los alumnos. A la vez que la escuela iguala en un sentido positivo, en lo cual consiste la idea de inclusión en términos de igualación, puede dar lugar a la supresión de identidades particulares que no resulten reconocidas como tales, y por ende concluyan siendo excluidas o mimetizándose con la cultura única escolar.

Frente a estas dos posturas erróneas de la conceptualización de inclusión, este autor presenta una nueva definición de inclusión que busca ser superadora de estos problemas:

“Desde este enfoque, incluir significa, además de discriminar entre los diferentes discursos que se entretajan alrededor del término, reunir los esfuerzos de distintos sectores de la sociedad para brindar una educación sensible a las necesidades específicas de cada sector, compensando las desigualdades, facilitando el acceso, la permanencia y el progreso a aquéllos que más lo necesiten, desde una lógica de la *redistribución*, en un sentido económico y del *reconocimiento*, en un sentido cultural” (Narodowski, 2008:22)

Tanto Dussel como Narodowski ponen el acento en la distinción entre inclusión e igualdad; precisamente, la inclusión implica reconocer las diferencias. En diálogo con las ideas de Fraser (2003) y Dubet (2009; 2012), para alcanzar una mayor justicia educativa es necesaria una combinación de la redistribución y el reconocimiento. También Veleda, Rivas y Mezzadra (2014) afirman su posición sobre la justicia educativa en la premisa de que es necesario contemplar una redistribución de los bienes materiales y simbólicos, junto

con el reconocimiento de los distintos actores y contextos. La inclusión educativa es más que reconocer una igualdad de oportunidades para acceder a la educación. Esto no quiere decir que este reconocimiento no sea una dimensión clave de la inclusión, sino que para alcanzar una igualdad real debe tenerse en cuenta necesariamente ambas dimensiones: una redistribución que reconozca genuinamente la diversidad de la población, dando lugar a los cambios necesarios para que todos puedan tener una trayectoria educativa de calidad.

En la medida en que la inclusión educativa se entienda solo desde la integración escolar y la universalización del acceso, se corre el riesgo de que la exclusión se mantenga; es decir, que la inclusión educativa sea una “exclusión incluyente” (Gentili, 2011). Esto sucede porque la única alternativa real que se les presenta a los sectores socioeconómicamente vulnerables es integrar un sistema educativo que no genera las condiciones necesarias para ser incluidos en una educación de calidad (Gentili, 2011). La inclusión no puede ser genuina en tanto no se revierten las múltiples dimensiones que inciden en ella, y no solo las más visibles.

La mirada de la inclusión educativa desde la perspectiva de modelos de justicia social, nos permite también analizar este término de forma multidimensional. Esto es, si bien la “paradoja escolar” (Dubet, 2009), o la idea de “exclusión incluyente” (Gentili, 2011) dan cuenta de cómo una escuela se vuelve partícipe del mecanismo de exclusión de los sectores más vulnerables, no es posible adjudicar sólo a la escuela toda la responsabilidad por esta exclusión (escolar, y consecuentemente, social). Un sistema educativo más justo necesita de cambios políticos, económicos y sociales que exceden al campo educativo (Veleda, Rivas y Mezzadra, 2014). Como explica Gentili: “[L]a inclusión es un proceso democrático integral que involucra la superación efectiva de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que producen históricamente la exclusión” (Gentili, 2011:80-81).

Es necesario aclarar que la universalización del acceso a la escuela (en nuestro caso, secundaria), y reconocer este nivel educativo como un derecho de todos los ciudadanos desde un marco legal, es indiscutiblemente un avance extraordinario (Gentili, 2011; Rivas, Vera y Bezem, 2010). La crítica está en hasta qué punto puede ser considerado un derecho alcanzado, cuando no termina de garantizarse de hecho. En América Latina, los factores

que generan inequidad siguen siendo muy fuertes, tanto dentro como fuera del sistema (Rivas, 2015).

¿Podríamos pensar en una “universalización sin derechos”? Este término utilizado por Gentili (2011) sugiere reflexionar de manera más profunda sobre esta situación en la que el acceso a la escuela secundaria permanece en el marco de un sistema educativo que no garantiza el derecho a la educación para todos. ¿Qué forma adquiere esta “universalización sin derechos”? Resulta interesante responder a esta pregunta pensando en la *segregación* que se genera dentro del sistema educativo:

“La segregación -o más bien su contracara, la integración- constituye una dimensión particular de la igualdad de oportunidades educativas, es decir, la probabilidad de acceder a saberes básicos similares. La segregación está ligada a los procesos y mecanismos de reparto de los propios alumnos entre las escuelas, pero también a los recursos y ofertas que definirán las condiciones en las que los alumnos serán recibidos en cada una de las escuelas; así, se inscribe en el registro de la igualdad (o desigualdad) distributiva de las oportunidades (Dubet, 2005)” (Veleda, 2014:4).

En la medida en que aumenta el acceso a la educación, es posible identificar una diferenciación de circuitos dentro del sistema educativo, que refuerza las desigualdades sociales de partida de los alumnos. Los niños y adolescentes de niveles socioeconómicos más bajos acceden a una educación de peor calidad, en términos académicos y de materiales. Esta división de circuitos educativos se profundiza fundamentalmente en las escuelas de gestión pública (Veleda, 2014).

En pocas palabras, para alcanzar una inclusión educativa real es necesario revertir la matriz fundacional selectiva de la escuela secundaria, repensar la estructura de este sistema educativo, y traducir estos cambios en nuevas políticas y prácticas pedagógicas, que reconozca la diversidad de la nueva población estudiantil que accede a este nivel educativo.

La UNESCO define a la inclusión educativa como “el proceso de identificar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los estudiantes a través de la mayor participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y reduciendo la exclusión en la educación” (en Beech y Larrondo, 2007:2). Nuevamente, la diversidad adopta un lugar central en la definición. Alcanzar esta participación requiere cambios y modificaciones en contenidos, enfoques, estructuras y estrategias, con una visión común desde la cual se incluya a todos los sujetos de edad adecuada para participar en ese nivel, y con la convicción de que es responsabilidad del sistema educar a todos.

Con estas ideas, afirmamos que la inclusión no se trata de dar a todos oportunidades educativas equivalentes independientemente de sus diferencias, sino en el reconocimiento de sus diferencias. La inclusión excede a la integración, en la medida en que el término “integración” refiere a una adaptación de los excluidos al sistema; la “inclusión” implica necesariamente una transformación del sistema educativo para adoptar las necesidades diversas de toda la población educativa (Blanco Guijarro, 2008). Entendida de esta manera, la inclusión no es únicamente una cuestión de adaptabilidad de las personas a las estructuras, sino que implica la adaptación a las continuas creatividades y transformaciones de dichas estructuras (Rasmussen, 2010).

Retomando los conceptos de Fraser (2003), si la inclusión implica una reorganización de la estructura educativa, entonces se trata de una transformación que requiere un cambio más profundo que el de las intervenciones “afirmativas”. Es decir, la inclusión educativa no puede alcanzarse a partir de acciones dirigidas exclusivamente a quienes se encuentran excluidos, sino que implica una conversión de todo el entramado educativo. Tal como afirman Operetti y Belalcázar (2008), “el diseño y desarrollo de educación inclusiva no debe entenderse como la suma de iniciativas y esfuerzos a favor de grupos específicos [...] sino de ofrecer entornos de enseñanza acogedores y de oportunidades diversas de aprendizaje para todos” (2008:154). La construcción de estos entornos inclusivos implica tres requisitos: el respeto y la comprensión de la diversidad cultural, social e individual; la igualdad de acceso a una educación de calidad; una adecuada y estratégica coordinación con otras políticas sociales (Operetti y Belalcázar, 2008).

De esta manera, la inclusión educativa queda entendida como la posibilidad de que tanto quienes estaban excluidos como quienes ya formaban parte puedan integrar un mismo sistema educativo, para lo cual es necesario que el actual sistema, cuyo nivel secundario fue fundado con una función selectiva de formar a las elites gobernantes, cambie su naturaleza y se recree. Así, que la escuela secundaria sea un derecho universal implica más que abrir las puertas de la escuela para todos los alumnos en edad escolar. Teniendo en cuenta la definición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de las obligaciones de los Estados, entender la educación como un derecho civil implica el cumplimiento de este derecho en torno a cuatro dimensiones: *disponibilidad*, *accesibilidad*, *aceptabilidad* (adecuación), *adaptabilidad* (Shaeffer, 2008). Estas cuatro

dimensiones involucran lo referente a la igualdad en términos de acceso (más cercana a una idea de integración), así como también lo referente a la inclusión (en tanto la adaptabilidad concierne a lo referente a la diversidad).

En síntesis, podríamos afirmar que entendemos a la inclusión educativa dentro del marco de justicia educativa que presentan Mezzadra et. Al (2011). Estos autores proponen un modelo de justicia educativa para la educación Argentina del s. XX: “[l]a idea de justicia a la que suscribimos alude, en primer lugar, a garantizar el derecho integral a la educación a partir de posicionar a los sectores populares en el centro del sistema educativo” (Mezzadra et. al., 2011:14). Lejos de querer formar una escuela ahora específica para estos sectores, lo que proponen es romper con el formato de la escuela moderna a partir del reconocimiento de la diversidad, ampliando la variedad de espacios de expresión y formación (justamente porque la escuela media moderna es una escuela fundada para los sectores no populares).

Es importante aclarar que no necesariamente esta definición es la que subyace a las distintas perspectivas identificadas en las investigaciones empíricas en torno a las políticas de inclusión educativa, si no la que nosotros tomamos de referencia para reflexionar sobre dichas intervenciones.

Continuamos en el próximo apartado con la definición de política educativa para poder sintetizar finalmente qué entendemos por política de inclusión educativa.

1.2 Conceptualización de “política pública”, “política educativa” y “política de inclusión educativa”

Así como precisamos el concepto “inclusión educativa”, es el turno ahora del término “política”. Para caracterizarlo resulta útil partir de la definición que describe a la política pública como un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, llevado a cabo por autoridades públicas con la participación eventual de agentes particulares, y dirigido a solucionar o prevenir una situación reconocida como problemática (Velásquez Gavilanes, 2009). Avanzando un poco más en esta conceptualización, las políticas públicas pueden entenderse como “[...] un conjunto de opciones colectivas interdependientes que se asocian a decisiones que adoptan los

gobiernos y sus representantes y que se formulan en áreas tales como: defensa, salud, educación, bienestar, previsión social, entre otras” (Espinoza, 2009:3).

Siguiendo estas ideas, las políticas educativas son una dimensión de las políticas públicas, que se caracterizan por sus componentes específicos. Espinoza (2009) sostiene que una política educacional incluye -explícita o implícitamente- al menos tres elementos: a) una justificación a partir de la cual se considera el problema a ser abordado; b) un propósito a ser alcanzado por el sistema educativo; c) una “teoría de la educación” que explique y fundamente el modo en que ese propósito será alcanzado. Por su parte, Pedró y Puig (en Rivas, 2013) conceptualizan a las políticas educativas como acciones sobre el sector educativo investidas de poder público, con cinco componentes: a) su contenido; b) su programa de acción; c) su orientación o expresión normativa; d) un factor de coerción; e) una competencia social.

En las distintas definiciones nos encontramos con que una política educativa se define no solo por las acciones concretas que conlleva, sino también por su parte propositiva y discursiva. Avanzando más en esta idea, Rivas (2013) afirma que las políticas educativas son “recortes de sentido dentro de una gestión de gobierno”. Con la idea de que la política educativa es un “recorte de sentido”, es posible pensar que ese sentido se materializa tanto en los componentes físicos como en los componentes ideológicos de la política. Las políticas educativas no son solo acciones, sino que también representan un discurso educativo (Di Virgilio, 2010). Y en tanto discurso, las políticas resultan un modo de producción, circulación y consumo de sentido; incluso más, las políticas educativas definen un modo particular según el cual se organizan los sentidos en torno a la cuestión educativa (Íbid).

A partir de su formulación –su definición como discurso–, la política educativa da comienzo a un proceso de toma de decisiones y desarrollo de acciones destinadas a alcanzar las metas específicas propuestas. La política deja de ser meramente discurso para ser curso de acción (Íbid.). Y es a partir de ese curso de acción que se determinan los efectos reales que la acción produce. La política educativa no solo se funda en los grandes relatos que emanan del Estado, sino que implica un conjunto mucho más amplio de acciones que tienen la capacidad de definir enfoques, concepciones y estilos de enseñanza, contenidos

escolares, así como de hacer cumplir mandatos cotidianos, específicos e irregulares (Rivas, 2013).

Pero tampoco se agota la definición de política educativa si pensamos únicamente en sus dimensiones del discurso y las acciones que lo materializan, ya que entre la formulación y la implementación de una política se establece un espacio de redefinición de sus intervenciones. Este proceso de apropiación y resignificación es llevado a cabo por la multiplicidad de actores que intervienen en la implementación de la política educativa, que de acuerdo a la cooperatividad o conflictividad de sus interacciones pueden distanciarse más o menos de la estrategia de acción formulada por la autoridad estatal. Esta red de actores e interacciones constituyen una tercera dimensión de la política educativa (Di Virgilio, 2010). Necesariamente, la implementación es la etapa más compleja de la política educativa, dado que implica el encuentro con las prácticas vigentes; se trata de una fase de ensamblaje entre diversos actores, con intereses e ideas contrapuestas (Rivas, 2013).

De esta manera, y recuperando las distintas definiciones dadas, la política educativa puede presentarse a partir de sus tres dimensiones que la constituyen: “[...] la *política como discurso*, la *política como curso de acción* y la *política como entramado de actores* involucrados en el desarrollo de ese curso de acción” (Di Virgilio, 2010:253).

Para dar lugar a una definición más clara, de acuerdo a los autores aquí presentados, podríamos considerar a la política educativa de acuerdo a las siguientes dimensiones y componentes:

Tabla 1. Definición del concepto de política educativa.

Política Educativa	
Dimensión	Componente
Discursiva	<p>En esta dimensión se juegan las decisiones de los gobernantes, ya sea en respuesta a una demanda social o política. Es en el relato de la política donde se inscriben la justificación, el propósito a ser alcanzado y la "teoría de la educación" que explique y fundamente el modo en que ese propósito será alcanzado.</p> <p>Estas cuestiones se manifiestan concretamente en el contenido de la política y en su plan de acción, enmarcados en una normativa.</p> <p>La política educativa como recorte de sentido dentro de las acciones de un gobierno, es decir, como un modo de producción, circulación y consumo de sentido.</p>
Curso de acción	<p>En la implementación de la dimensión discursiva se da lugar a un proceso de toma de decisiones y desarrollo de acciones destinadas a alcanzar las metas específicas propuestas, que son las que dan cuenta de los efectos reales de las políticas educativas. Es un proceso que incluye, generalmente, la creación de un área específica dentro del gobierno para la implementación de la política, y a partir de la cual se da un entramado de acciones de los múltiples actores involucrados en dicha implementación. Entre su formulación e implementación se establece un espacio de redefinición de las intervenciones políticas.</p>
Entramado de actores	<p>Muy ligada a la dimensión anterior, la política educativa constituye en una red de actores, con ideas e intereses contrapuestos, lo que caracteriza a la implementación como la fase más compleja.</p>

Fuente: sistematización propia de las definiciones dadas en Di Virgilio (2010), Espinoza (2009) y Rivas (2013).

Para concretarse en la práctica, la política educativa cuenta con distintos dispositivos de intervención, como pueden ser la legislación educativa, el currículum, la regulación de recursos educativos, la formación y capacitación docente, sistemas de evaluación y promoción de alumnos, entre otros (Rivas, 2013). Cada dispositivo supone un mecanismo

de intervención con lógica y dinámica propias, que definen su relación con los actores del proceso educativo.

En el análisis de estos dispositivos se puede ver el rol del Estado en la educación, aspecto fundamental del alcance de la política educativa. De acuerdo al grado y modo de intervención del gobierno en las prácticas pedagógicas desarrolladas en las escuelas puede tratarse de un Estado que intervenga directamente (mediante la prescripción del currículum, la distribución de materiales, la asistencia técnica, entre otros), o por el contrario, de un Estado caracterizado por una modalidad de “formación y autonomía”, en la cual el foco está puesto en la formación y capacitación de los actores del proceso educativo para luego brindarles autonomía en sus acciones. Estas modalidades de acción se definen según las creencias sobre cómo se regula un sistema de enseñanza, las cuales conllevan de manera implícita diferentes teorías respecto del cambio educativo y concepciones éticas sobre el poder estatal y la acción de los sujetos (Rivas, 2013).

En este marco del alcance de la política educativa, cabe señalar también sus limitaciones. Una primera limitación está dada porque la política educativa es sólo una de las dimensiones que influyen en las prácticas pedagógicas y de los aprendizajes de los alumnos (Rivas, 2013). Al ser compartida, su capacidad de influencia resulta limitada, dado que las otras tres dimensiones cuentan con una fuerte autonomía y sólo se modifican levemente desde el gobierno estatal de la educación. Una segunda limitación es el entramado de actores que caracteriza a una política. Dado que el Estado no es un organismo unificado, sino que dentro y fuera de él ejercen su influencia diversos agentes (tales como los gobiernos de Nación y provinciales, los actores políticos involucrados, los sindicatos docentes, los actores del sector privado, y los medios de comunicación), cuanto más se masifica el sistema educativo la política educativa pierde capacidad de impacto (Rivas, 2013).

A esta complejidad propia del diseño y realización de la política educativa vale sumarle dos términos que hacen referencia al modelo de implementación: el modelo *top-down* (de arriba hacia abajo) vs. el modelo *bottom-up* (de abajo hacia arriba). El primero de ellos alude a una forma de hacer política donde lo más importante es garantizar que la decisión política, formulada de un modo jerárquico y centralizado, llegue tal como fue diseñada hacia la base sobre la cual se quiere actuar. Por el contrario, el modelo *bottom-up*

refleja una implementación que principalmente tiene en cuenta el contexto local para hacer las adaptaciones que sean necesarias (Tamayo Sáez, 1997). Como explica el autor:

“El modelo bottom-up pasa el énfasis del cuartel general a la oficina local, del decisor al burócrata de calle, del control a la capacidad para solucionar los casos singulares. El problema de la implantación para este modelo no es el ajuste fiel a la decisión inicial, tal y como fue formulada, sino la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en el que se produce” (Tamayo Sáez, 1997:305)

Entender que la acción política se enmarca en un modelo *bottom-up* implica que reconocer a la base de la política pública como un agente protagónico en la recontextualización necesaria para que la política sea efectiva en su realización.

En Argentina, estas características de las políticas educativas se ponen en juego en un sistema federal, caracterizado por una gran asimetría interna que vulnera el derecho igualitario a la educación por parte tanto de los alumnos como de los docentes (Rivas, 2009). Numerosas investigaciones abordan el gobierno de la educación argentina analizando los modos en que se relacionan el Estado nacional y los estados provinciales, y de qué forma estas relaciones impactan en la equidad y calidad educativa (Rivas, 2009; Braslavsky, 1999).

Para enriquecer el análisis, nos valdremos de cuatro modelos teóricos de gestión educativa que presenta Braslvasky (1999). Se identifican cuatro tipos de relaciones posibles entre Nación, las provincias y las municipalidades:

a) *La ejecución descentrada de programas nacionales*. En este modelo el Estado nacional define el contenido de las políticas, el material y los procedimientos para su implementación, y se llega de forma directa a los establecimientos educativos. Los estados provinciales participan en la selección de los establecimientos que resulten beneficiarios de la política implementada.

b) *La concertación intergubernamental federal*. Este es el tipo de relación en la cual existe una instancia de debate y consenso entre el estado Nacional y los estados provinciales para poder construir políticas de Estado.

c) *La cooperación técnico-profesional*. Este modelo consiste en una convocatoria organizada desde el Estado nacional, para que los equipos técnicos provinciales en proceso de formación puedan aprender y participar en la confección de los dispositivos necesarios para el funcionamiento de la política implementada. Este tipo de relación aspira a ser un

proceso de capacitación-acción y, paulatinamente, también de investigación, monitoreo e innovación continua.

d) *La concertación intergubernamental de base local*. Esta modalidad implica una participación activa de las instituciones educativas y los municipios, los estados provinciales y el Estado nacional en la definición e implementación efectiva de la política educativa. Si bien es un modelo sumamente positivo para la toma de decisiones y la gestión educativa, implica un entramado de actores más complejo que en los modelos anteriores.

Ninguno de estos modelos existe de forma pura (Braslavsky, 1999). Sin embargo, esta caracterización resulta una herramienta teórica muy útil para analizar la redefinición de roles que se da con la puesta en marcha de una política educativa, tanto del Estado como de los establecimientos educativos (ver cap. 4).

A partir de la conceptualización “política educativa” y de “inclusión” que hemos realizado, podríamos ahora sí definir con mayor precisión a qué nos referimos cuando hablamos de “política de inclusión educativa”. Es una tarea compleja, ya que se trata de dos términos amplios. Se complejiza aún más teniendo en cuenta que existen diferentes posturas sobre qué es incluir. Como explicábamos anteriormente trayendo las ideas de Camilloni (2008), “inclusión” es un concepto que varía según el carácter y propósito del discurso argumentativo en el cual se emplea. Teniendo en cuenta la dimensión discursiva que implica toda política, los diferentes significados que se sostienen acerca de la inclusión se traduce en una multiplicidad de políticas educativas inclusivas.

Desde “la perspectiva de derechos” de las políticas públicas (Pautassi, 2010 b) se entiende que las obligaciones del Estado no se agotan en satisfacer el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, sino que se encuentra obligado a adoptar medidas para alcanzar –de manera progresiva– la satisfacción plena de los derechos (Pautassi, 2010 a). En la medida en que a partir de Ley Nacional de Educación el nivel secundario adopta el carácter obligatorio y se inscribe como un derecho social, podríamos sostener que las políticas de inclusión educativa son aquellas dirigidas a alcanzar la satisfacción plena del derecho a la educación secundaria. Muchos de los autores desarrollados en el corpus del trabajo realizan sus análisis de las políticas desde esta perspectiva de derechos.

Ahora bien, ¿qué implica satisfacer este derecho? De acuerdo a nuestra posición sobre la inclusión educativa, no alcanza con integrar a los alumnos marginados en el actual sistema educativo, sino que es necesaria una transformación que permita atender la diversidad de manera tal que todos adquieran las herramientas necesarias para desenvolverse en la sociedad actual y alcanzar una inclusión real. Para alcanzar este cambio el Estado debe adoptar un papel central, ya que sigue siendo un elemento esencial de regulación económica, política y social. En resumen, las políticas de inclusión educativa deben superar la dicotomía integración/inclusión y también los enfoques de “discriminación positiva”, para dar lugar a la configuración de entornos inclusivos (Aguerrondo, 2008).

Sostener este concepto de política de inclusión educativa supone, por un lado, que la intervención política debe comprender y tener en cuenta la diversidad cultural, social e individual, tanto a nivel del sistema educativo, como institucional y áulico. Por otro lado, debe proveer un acceso igualitario a una educación de calidad. Es decir, se deben superar las políticas compensatorias y abrir el espacio para nuevas respuestas educativas que se adecúen a esta sociedad del conocimiento. Para ello, el Estado debe ser capaz de planificar e implementar estrategias en conjunto con la sociedad civil y articular las políticas educativas con las demás políticas sociales, de manera tal que la educación no se entienda como la respuesta única a las múltiples necesidades de los sujetos.

Tal como plantea Pautassi (2010 b) la perspectiva de los derechos de las políticas públicas es un marco teórico-práctico en el cual resulta aplicable la alternativa superadora del antagonismo (falso, tal como plantea Fraser) entre redistribución y reconocimiento (Pautassi, 2010). En este sentido, podría afirmarse que en el ejercicio pleno del derecho a la educación se alcanza una inclusión social, conduciendo a una redistribución en el reconocimiento de aquellos sujetos que se encuentran en situación de marginalidad o exclusión del sistema educativo.

Con este marco de referencias teóricas, avanzamos a continuación con una breve contextualización de las políticas de inclusión educativa desarrolladas en Argentina en el período analizado.

2. La educación secundaria en Argentina durante el período 1990-2010

Antes de sistematizar las investigaciones que abordan las políticas de inclusión educativa seleccionadas, nos gustaría presentar estas políticas contextualizadas en su período; luego, daremos lugar una mirada analítica de este recorrido histórico, según el quiebre entre las políticas de los años '90 y las posteriores al 2006 marcado por la sanción de la Ley Nacional de Educación que establece el nivel secundario como obligatorio.

2.1 Breve marco histórico-político⁴

A partir de la década de los '90, América Latina se caracterizó por una tendencia regional que adoptó una serie de propuestas reformistas basadas en el concepto de “la sociedad del conocimiento”, sociedad de competencia libre y abierta (Tiramonti, 2010). Posicionarse en este paradigma social implicaba la reorganización de los sistemas educativos de acuerdo a los nuevos criterios del mercado competitivo. Así, distintos países de la región establecieron medidas que apuntaban a valorizar el carácter autónomo de las escuelas: la tendencia era descentralizar la administración y el financiamiento de la educación, aumentar los años de escolarización y realizar políticas focalizadas. También se desarrollaron metodologías de evaluación que permitieran medir resultados y regular el desempeño docente (Íbid.). Fueron políticas educativas propias del neoliberalismo.

Dentro de este contexto regional, los años 90' en Argentina se caracterizaron por un giro socio-económico hacia el modelo neoliberalista, acompañado de un aumento de la desigualdad social y educativa. En línea con la tendencia, hubo una transformación de la política social: del modelo keynesiano del Estado de Bienestar se pasó a una lógica compensatoria dentro de una dinámica de mercado, focalizada en los grupos desaventajados y la lucha contra la pobreza (Feldfeber y Gluz, 2011). Así, la inclusión social pasó a ocupar un lugar prioritario en las metas políticas.

Durante su presidencia (1889-1999), Menem llevó a cabo una reforma de carácter fundacional que produjo la descentralización del sistema educativo y estableció nuevos

⁴ Cabe aclarar que en este recorrido histórico se hace un recorte que involucra sólo la información vinculada al nivel secundario del sistema educativo argentino.

criterios de gestión basados en los principios de autonomía y responsabilidad individual por los resultados educativos. El marco legislativo de esta reforma fueron principalmente tres leyes: la Ley de Transferencia de servicios educativos de nivel medio y superior no universitario, sancionada en 1991 y promulgada en 1992; la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993; y el Pacto Federal Educativo, convertido en ley en 1997 (Feldfeber y Gluz, 2011).

A partir de la Ley de Transferencia de servicios educativos, el pasaje de la administración de las escuelas secundarias e instituciones terciarias a manos de las provincias redefinió las funciones de los diferentes niveles de gobierno: el Estado nacional pasó a ocupar un lugar de orientación técnico-pedagógica, la producción de información y la compensación de desigualdades (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001).

Es importante aclarar que en el marco de una ola internacional de descentralización educativa, los motivos que impulsaron esta reforma fueron fundamentalmente económicos (Rivas, 2009). Dada la necesidad de racionalizar el gasto educativo, el gobierno nacional optó por transferir las escuelas nacionales a las provincias para reducir su gasto fiscal. Esto explica que la iniciativa fuera del mismo Estado nacional, y no de las provincias (Ibíd.).

Dentro de sus nuevas funciones, el rol compensador del Estado nacional resultó sumamente importante en un país donde la desigualdad federal preexistente pasa a incidir directamente en la brecha educativa interprovincial. Cabe señalar que, a diferencia de la transferencia de las escuelas primarias que impactó fuertemente en los recursos fiscales de cada provincia, en este caso se previeron mayores recursos para acompañar a las provincias, aunque con disparidades según cada caso (Rivas, 2009).

La Ley Federal de Educación cambió estructuralmente el sistema: estableció una nueva organización académica y extendió la obligatoriedad escolar, que pasó de siete a diez años. También sentó las bases para la definición de Contenidos Básicos Comunes (CBC) y se implementó un sistema nacional de estadísticas educativas y evaluación de la calidad. Existe un gran consenso dentro del campo académico acerca de que los nuevos sistemas de evaluación no eran más que una nueva herramienta del gobierno nacional para mantener el control del sistema educativo. Como explica Rivas: “Con la justificación de garantizar la autonomía cultural local del control de la educación se buscó legitimar una acción que en

realidad mantenía el poder en el centro, por ejemplo a través de la creación de los nuevos sistemas de evaluación de la calidad (Weiler 1996)” (2009:21).

La expansión de la obligatoriedad escolar tuvo como consecuencia un proceso sostenido de amplitud de la cobertura, particularmente en el nivel de enseñanza media (como se denominaba en ese entonces), que benefició principalmente a la población socioeconómicamente vulnerable, tradicionalmente excluida de este nivel educativo (Tesdeco y Tenti Fanani, 2001).

Así como la evidencia empírica demuestra el gran avance en términos de acceso a la educación secundaria, los resultados son más desalentadores cuando se observa el nivel de deserción escolar y la (bajos) calidad de los aprendizajes (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001). Frente a esta expansión y apertura del sistema educativo, junto con el aumento de las desigualdades sociales, la escuela comenzó a figurarse como incapaz de contener las necesidades del conjunto heterogéneo de la población. En el discurso educativo empezó a tomar fuerza la idea de la diversidad: este concepto se volvió clave para sostener el carácter democrático de las estrategias de intervención focalizada (Duschatzky y Redondo, 2000).

En este marco, con un discurso signado por la “equidad educativa”, el gobierno Nacional puso en marcha el Programa Social de Educación (PSE), programa nacional icónico dentro de las estrategias compensatorias y focalizadas características de estos años:

“Inspirado en la opción por los pobres’ en 1993 el presidente Menem lanza desde la órbita del Ministerio de Educación de la Nación el Plan Social Educativo (PSE) junto con otros programas sociales a desarrollarse en distintas áreas. El PSE nace con dos programas, uno destinado a la infraestructura y otro al mejoramiento de la calidad educativa, incorporándose en los últimos años el Programa Nacional de Becas”.

(Duschatzky y Redondo, 2000:1)

Cada uno de estos programas tenía a su vez subprogramas, todos dependientes del Ministerio Nacional de Educación. Este organismo era el que entablaba contacto directo con las instituciones educativas; las instancias provinciales únicamente intervenían seleccionando a las escuelas que recibían los beneficios. Tanto los programas como los subprogramas del PSE eran fundamentalmente acciones compensatorias vinculadas a recursos materiales focalizadas en los grupos identificados con mayores necesidades socioeconómicas. El modo de gestión que se planteaba era una relación directa entre el Estado

nacional y las escuelas, paradójico en relación a la descentralización educativa que se produjo durante la época (Beech y Larrondo, 2007). El nivel nacional financiaba y fijaba las pautas de implementación necesarias y controlaba la administración de los recursos; las instituciones escolares administraban los recursos materiales y financieros, elaborando sus proyectos conforme a las pautas dadas. El nivel provincial tenía la función de seleccionar a las escuelas, asesorarlas y producir la información para el monitoreo de control.

El Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) para alumnos de Tercer Ciclo de la EGB y el nivel polimodal alcanzó a casi 260.000 alumnos de todo el país, e implicó una inversión de 123 millones de pesos (Tedesco y Tenti Fanani, 2001). Por su parte, la renovación edilicia y equipamiento didáctico de las escuelas ubicadas en los sectores más desfavorecidos contribuyeron a disminuir la desigualdad en términos de la calidad de oportunidades educativas (Ibíd.). Sin embargo, estos efectos compensadores no fueron suficientes para modificar las condiciones y tendencias estructurales ya existentes (Tedesco y Tenti Fanani, 2001).

A principios de la década del '00 el modelo neoliberalista comenzó a mostrar las limitaciones que tenía para superar las problemáticas educativas de la región. Una visión meramente economicista resultaba insuficiente para adecuarse a la reconfiguración del mundo contemporáneo (Tiramonti, 2010). Esto condujo a un cambio en la tendencia regional: durante los primeros diez años del siglo XXI, varios países de la región (incluida Argentina) realizaron una reforma en la legislación educativa que apuntaba a redefinir el marco jurídico, que favorecía al neoliberalismo, para que garantizara una mayor presencia del Estado en el cumplimiento del derecho a la educación (Ibíd.). Este cambio implicaba reconfigurar el rol del Estado y reconstruir su legitimidad como organizador del sistema educativo.

El nuevo marco legal ponía el acento en ampliar la matrícula escolar de los diferentes niveles, pero también en la calidad de la educación a partir del reconocimiento de la diversidad cultural (Tiramonti, 2010). Lo interesante es que, a pesar de haber un consenso a nivel regional en la dimensión discursiva de las nuevas políticas, en la cual la educación se presentaba desde la perspectiva de los derechos (Pautassi, 2010), se pueden identificar varias contradicciones entre las declaraciones legislativas y su traducción en la práctica. A

su vez, si bien se gestionaron nuevas acciones políticas, se mantuvieron vigentes algunas de las que fueron implementadas desde la perspectiva neoliberalista.

En el caso de Argentina, durante la presidencia de Kirchner (2003-2007) comenzaron darse cambios en los discursos acerca de la relación entre la educación y la pobreza: el foco se fue corriendo de la palabra “equidad” para dar lugar a las ideas de “inclusión”, “igualdad” y “universalidad”. Con estas ideas como sostén, mediante el Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE) y sus componentes “Volver a la escuela” y “Todos a estudiar”. Con el objetivo de lograr la inclusión efectiva de todos los adolescentes y jóvenes en edad escolar que aún estaba fuera del sistema educativo⁵, estos programas buscaban propiciar instancias de acompañamiento y fortalecer sus trayectorias educativas. De acuerdo a la documentación oficial del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (s/f), las principales líneas de acción eran:

- a) *Realización de acuerdos con cada jurisdicción.* Mediante un convenio con el Ministerio de Educación nacional, cada jurisdicción designaba un referente del Programa y seleccionaba las escuelas que participarían del programa en función de los indicadores educativos y socio-económicos de su población.
- b) *Constitución de Mesas de Coordinación Local.* Cada escuela debía conformar una mesa de trabajo local, junto con organizaciones comunitarias o juveniles, para hacer un diagnóstico socio-educativo de los niños y jóvenes de la comunidad.
- c) *Desarrollo de proyectos de inclusión.* A partir de este diagnóstico, cada mesa debería formular un proyecto de de inclusión educativa, que contaba con un financiamiento anual de \$3.000.
- d) *Creación de “espacios puente”.* Se trata de los primeros espacios transitorios a los que ingresaban los alumnos. Estaban a cargo de un facilitador pedagógico, docente de la escuela, que recibiría una retribución económica. Asimismo había un financiamiento anual para equipar esos espacios.
- e) *Becas estímulo.* Los alumnos que se formaran parte del programa recibían una beca económica, a modo de incentivo y apoyo para poder continuar sus estudios.

⁵ De acuerdo a los datos del Censo 2001, casi 450.000 adolescentes de 14 a 17 años aún permanecían fuera del sistema educativo (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, s/f).

En el marco de estas acciones, los alumnos tenían un acompañamiento continuo por el facilitador pedagógico y un miembro de la Mesa de Coordinación Local. Asimismo, estaba previsto que tanto los docentes como las organizaciones de la sociedad civil recibieran una capacitación para poder llevar adelante el Programa.

Cabe señalar que, de forma paralela a los nuevos programas, se mantuvieron aquellas becas pertenecientes al PSE, de carácter más focalizado y meritocrático (Feldfeber y Gluz, 2011).

Junto con el PNIE se desarrollaron también el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE, dirigido al nivel primario) y el Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (PNEIB). La principal diferencia de estos nuevos programas con el PSE es precisamente que dan cuenta de una perspectiva más compleja de la inclusión educativa, ya que atendían en mayor medida a las cuestiones pedagógicas y sociales (Beech y Larrondo, 2007). A su vez, transformaban las relaciones dentro de la gestión educativa: ya no se trataba de una relación directa entre Nación y las escuelas, sino que estaba mediatizada por múltiples actores jurisdiccionales y provinciales.

Ahora bien, una transformación más profunda se dio cuando en vez de buscar reparar la Ley Federal de Educación, esta Ley fue derogada y sustituida por la Ley Nacional de Educación (vigente en la actualidad). Esta Ley marcó un nuevo hito en términos de inclusión: la obligatoriedad de toda la educación secundaria. Con la universalización de este nivel cambia la idea que subyacía históricamente, ya no es un privilegio de pocos sino que es un derecho de todos (Beech y Larrondo, 2007; Feldfeber y Gluz, 2011, Tiramonti, 2011, Rivas, 2013). Así, esta nueva ley presentó un quiebre respecto a la anterior, afirmando a la educación como un bien público en todos sus niveles y redefiniendo al Estado como principal garante del cumplimiento de este derecho. De acuerdo al artículo N° 80 de la Ley, garantizar este derecho implica crear las condiciones educativas adecuadas que permitan una igualdad de oportunidades tanto en el acceso como en los resultados educativos, mediante políticas que faciliten recursos materiales, culturales, pedagógicos y tecnológicos a escuelas y alumnos de mayor vulnerabilidad socioeconómica (Rivas, 2013).

La política educativa de Fernández de Kirchner (2007-2015) se mantuvo en la línea del presidente anterior. Con la nueva Ley sancionada, el desafío que se presentaba para estos años era cómo hacer efectivo su cumplimiento. En el 2009 comenzaron a ejecutarse

nuevas políticas orientadas a garantizar la obligatoriedad de la escuela secundaria. El objetivo era revertir -ahora en la práctica- la selectividad propia de este nivel, y motivar, acompañar y retener, así como reinsertar, a los jóvenes social y educativamente vulnerables (Feldfeber y Gluz, 2011). Una de las políticas destacadas es el Plan Nacional de Educación Obligatoria, que se presentó precisamente con el objetivo de alcanzar el ejercicio pleno del derecho a la educación. En este Plan se enmarcaron los Planes Jurisdiccionales de Educación Secundaria y los Planes de Mejora Institucional (PMI)⁶, considerados como dos herramientas clave para llevar a cabo los cambios dentro del nivel secundario que se vuelven necesarios a partir de que se vuelve obligatorio.

“Los dos instrumentos que conformarán los apoyos básicos de los procesos de institucionalización y fortalecimiento de la educación secundaria serán los **Planes Jurisdiccionales**, que contribuirán en cada jurisdicción a ordenar, priorizar y promover con la racionalidad necesaria, las múltiples decisiones y gestiones que implica en cada provincia la implementación de la obligatoriedad de la educación secundaria, y los **Planes de Mejora Institucional**⁷ cuyo ámbito de definición y acción serán todas las escuelas secundarias del país, de enseñanza común y modalizadas, según lo establece la Ley de Educación Nacional” (CFE Res N.º 86/09:6-7)

Según la propuesta de los Planes Jurisdiccionales, cada jurisdicción debía elaborar un plan bianual en el cual establezca líneas de acción a corto y mediano plazo para brindar las condiciones necesarias a todos los jóvenes en edad escolar de modo que puedan ingresar y transitar hasta el final el nivel secundario.

En el caso de los Planes de Mejora Institucional, la propuesta resultaba similar, pero dirigida directamente a las instituciones educativas: cada equipo de gestión escolar debía diseñar nuevas propuestas de enseñanza que permitieran a todos los alumnos finalizar su trayectoria educativa alcanzando aprendizajes significativos y necesarios para el desarrollo pleno en la sociedad actual. Esto suponía posibilitar cambios en la cultura institucional establecida y renovar las tradiciones pedagógicas de la escuelas secundarias, permitiendo ahora la universalización efectiva de este nivel educativo (CFE Res N.º 86/09).

⁶ Como destacamos en el apartado 1.2, a pesar de denominarse “Planes de Mejora Institucional” se consideran programas englobados dentro del Plan Nacional de Educación Obligatoria.

⁷ El **resaltado** es propio del original.

Otro programa enmarcado dentro del Plan Nacional de Educación Obligatoria⁸ es Conectar Igualdad, lanzado en el 2010, con el propósito de alcanzar la inclusión digital educativa⁹. La acción que más identifica a este programa la entrega de una *netbook* a cada estudiante de las escuelas secundarias estatales, con la el propósito de implementar el modelo 1:1 en las aulas. También se entregaron computadoras a alumnos de escuelas de educación especial, y se dotaron con aulas digitales móviles los Institutos de Formación Docente estatales de todo el país. Al mismo tiempo que se entregaron las computadoras, también se equiparon instituciones educativas para fortalecer su conectividad y la infraestructura necesaria para el trabajo con las *netbooks*.

De forma paralela, el programa incluyó otras líneas de acción. Según la Res N°123 (CFE, 2010), se identifican tres componentes que configuran la propuesta educativa del Programa: a) Desarrollo de producciones y contenidos digitales; b) Formación docente y Desarrollo profesional; c) Fortalecimiento de los equipos de gestión del Programa.

Es clave señalar que el PCI, enmarcado en objetivos principalmente propios del sistema educativo, es un programa que integra el trabajo de muchas dependencias del gobierno, así como otros actores empresariales y organizaciones de la sociedad civil, que se encuentran por fuera de la esfera educativa. De acuerdo al decreto oficial que le dio vida al Programa, se define como una política de Estado, gestionada por la acción articulada de cuatro organismos nacionales: el Ministerio de Educación; la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES); el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y la Jefatura de Gabinete de Ministros (Res N°183/10, CFE). Este entramado se complejiza aún más cuando se tienen en cuenta a la participación de actores externos al gobierno, tanto del ámbito empresarial como las organizaciones de la sociedad civil que intervinieron en esta política educativa.

⁸ Cabe señalar que el PCI está enmarcado en el Plan Nacional de Inclusión Digital Educativa (PNIE). Sin embargo, este plan se enmarca a su vez en los lineamientos del PNEO en términos de garantizar el derecho a la educación a todos los niños y jóvenes del país. La relación entre el PCI y el PNEO se explicita en la Res. N°183/10 del CFE.

⁹ Al momento de implementarse este programa, contaba con una multiplicidad de antecedentes. A nivel nacional, a través del Educ.ar se habían desarrollado algunas experiencias piloto del modelo 1:1 en escuelas primarias. A su vez, mediante el Instituto Nacional de Educación Técnica, ya en 2009 el gobierno nacional había implementado el Programa “Una computadora, un alumno”, por Res N° 82/09 del CFE. Algunas jurisdicciones del país, como San Luis, La Rioja y Ciudad de Buenos Aires también se encontraban ya avanzadas con experiencias del modelo 1:1 en escuelas primarias (Res N°183/10, CFE).

Como explica en sus fundamentos, el PCI se posicionó como una política que adquiere suma importancia desde el paradigma de la sociedad el conocimiento, en la cual la brecha digital se traduce en un aumento de la brecha social.

Entre otras políticas propias de esos años, no se puede dejar de mencionar que una de las más reconocidas de la gestión de Fernández de Kirchner es la Asignación Universal por Hijo (AUH), instalada por decreto del Poder Ejecutivo Nacional a fines del 2009. A modo de seguro social, esta medida buscaba proteger a aquellas personas cuya situación laboral fuera nula o precaria, brindando un soporte económico para el mantenimiento familiar. Una condición necesaria para recibir el beneficio era que sus hijos en edad escolar asistan a una escuela con regularidad. Ahora bien, a diferencia de las políticas asistenciales anteriores, el gobierno buscaba correr de las familias la responsabilidad de que los niños asistan a la escuela y asumirla como propia. Para ello, creó una mesa interministerial de la que participó el Ministerio de Educación Nacional, en la cual las autoridades educativas se comprometían a generar las medidas pedagógicas y socio-educativas necesarias para que todos los niños y jóvenes puedan cumplimentar con la educación obligatoria, a través de una experiencia escolar que les permita el ejercicio pleno de su ciudadanía y la adquisición de los conocimientos y valores culturales disponibles (Resolución Ministerial n° 89/09. En Feldfeber y Gluz, 2011)¹⁰.

De acuerdo a la información brindada por el Ministerio de Educación Nacional en su sitio oficial, al año 2014 se implementaban también otras acciones de apoyo y acompañamiento vinculadas a la inclusión educativa en el nivel secundario, a cargo de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS, creada en el año 2008). Entre ellas se encuentran el Proyecto para la Prevención del Abandono Escolar, la Propuesta de Apoyo a las Escuelas con Albergue Anexo, el Aporte para la Movilidad, Programa Nacional de Educación Solidaria, Programa Nacional de Extensión Educativa, Teatro y Escuela y Becas Escolares. Lo que la DNPS se proponía mediante estas acciones era “promover el ingreso, la permanencia y la promoción de los estudiantes de todos los niveles

¹⁰ Como se aclaró en el apartado 1.2, a pesar de que se vincula de forma directa con el sistema educativo, esta medida política se enmarca dentro de las políticas de seguridad social, por lo cual no se estudia en detalle dentro de este trabajo.

de la escolaridad obligatoria, y contribuir a una educación de calidad con igualdad de oportunidades” (Ministerio de Educación Nacional, 2014, sitio oficial).

No es materia de este apartado realizar analizar las políticas presentadas, sino describir brevemente en qué contexto fueron establecidas. Tal como se aclara en el apartado 1.2, nuestro estado del arte estará enfocado en las investigaciones que analizan: el “Programa Nacional de Becas Estudiantiles”, que se enmarca en el Plan Social Educativo (PSE) de los '90; los programas “Todos a estudiar” y “Volver a la escuela”, enmarcados en el Plan Nacional de Inclusión Educativa (PNIE); y los programas “Planes de Mejora Institucional” y “Conectar Igualdad”, regulados por el Plan Nacional de Educación Obligatoria (PNEO).

Luego de haber presentado brevemente el desarrollo de la política educativa argentina en el período 1990-2014, a continuación se introducen las principales ideas que se identifican en el campo académico en torno a los planes y programas destacados.

2.2 Inclusión educativa: continuidades y quiebres en su interpretación política

Desde una mirada de la dimensión discursiva de las políticas, a continuación presentamos el abordaje analítico dentro del campo académico de la situación argentina en materia de políticas de inclusión educativa y la construcción del discurso que las sostiene.

2.2.1 La década de los '90: la inclusión entendida desde una perspectiva compensatoria

Al hacer un mapeo en el campo académico de los documentos que trabajan sobre estas políticas, se identifican puntos de análisis comunes que atraviesan los diferentes escritos.

Un primer punto es acerca del carácter focalizado o universal que presentan las acciones que realiza el Estado para la inclusión educativa. Rambla y Verger (2009) cobran relevancia en el terreno de esta problemática con su trabajo titulado “*Pedagogising poverty alleviation: a discourse analysis of educational and social policies in Argentina and Chile*”. De acuerdo a estos autores, las políticas públicas de educación dirigidas a alcanzar

una mayor inclusión que implementaron tanto Argentina como Chile resultaron ser acciones focalizadas (del orden de políticas de “discriminación positiva”) en las instituciones escolares de menor nivel, que lo que lograron es “pedagogizar” el alivio de la pobreza: las acciones no hicieron más que dar lugar a nuevas nominalizaciones de los excluidos del sistema educativo en vez de abrir verdaderos canales para la inclusión social.

Los autores traen el verbo “pedagogizar” precisamente porque afirman que el discurso que se encontraba por detrás de estas acciones focalizadas se sostenía por características propias de la evaluación. En primer lugar, los programas resultantes implicaban una vigilancia estricta de las escuelas de menor nivel; en segundo lugar, daban lugar a una nominalización, “etiquetación”, de los estudiantes más vulnerables; y en tercer lugar, paradójicamente, existía un alto grado de escepticismo entre los docentes y educadores. En síntesis, la hipótesis de los autores es que las políticas públicas de focalización, en vez de impactar en la reconstrucción de un tejido social fracturado, pueden afianzar aún más un imaginario de fragmentación social cristalizado.

Desde esta idea, Rambla y Verger dialogan con autores argentinos que toman una posición similar cuando analizan el Programa Social de Educación. Este programa es considerado como una política de “discriminación positiva” que buscaba atender las “necesidades diferentes” para dar lugar a la integración, y lo que cuestionan distintos autores (Duschatzky y Redondo, 2000; Beech y Larrondo 2007) es precisamente si de esta manera se alcanza una mayor integración basada en principios de justicia social y reconocimiento, o si, por el contrario, se consolida la configuración de territorios fragmentados y desarticulados. Al ser una acción con foco de acuerdo a las características socioeconómicas lo que sucede es que se polarizan los destinatarios de la educación: sujetos de necesidad vs. sujetos competentes; el “nosotros” se configura en un “ellos” antagónico (Duschatzky y Redondo, 2000).

Esta forma de actuación focalizada reconfigura el rol del Estado en el sistema educativo (y en este sentido el PSE representa un quiebre): el sistema educativo se desdibuja como referente de igualación y en su lugar se instalan programas y proyectos dirigidos a los que más lo necesitan. En la medida en que los sujetos comienzan a ser reconocidos a partir de un déficit se genera un impacto en la construcción de identidades; se trata de sujetos más “agradecidos” que “competentes”. Como lo explican Duschatzky y

Redondo: “[l]as identificaciones comienzan a negativizarse en la medida en que se diluyen los referentes de identidad productiva, como el trabajo y la particularidades culturales, y son reemplazados por la suma de carencias” (2000:12). Esta suma de carencias subsanadas son las que sostienen el discurso político de la inclusión educativa, para no dar cuenta de un fracaso en términos de equidad educativa (Rambla y Verger, 2009).

Esta redefinición de las identidades de los destinatarios de la educación, como sujetos carentes y agradecidos, posiciona al PSE más cerca de la lógica del asistencialismo que de la del derecho (Duschatzky y Redondo, 2000). Cuando el bien educativo se distribuye de manera desigual, ejerciendo más control sobre los más pobres, deja de percibirse como un derecho. En otras palabras, el derecho deja de ser tal cuando se pedagogiza el alivio de la pobreza (Rambla y Verger, 2009).

Un segundo punto que atraviesa los análisis de las políticas educativas es el del concepto de “diversidad” en relación a la educación inclusiva. Algunos autores se posicionan de manera crítica frente a este concepto, ya que consideran que de alguna manera es el que legitima las políticas focalizadas que dan lugar a una cristalización de la desigualdad (Duschatzky y Redondo, 2000; Rambla y Verger, 2009). Otros autores, en cambio, consideran que la inclusión real en la educación se logra a partir de una integración genuina en la diversidad (Beech y Larrondo, 2007). Sin embargo, no se trata de dos posiciones opuestas, sino que utilizan el concepto diversidad en diferentes formas. Beech y Larrondo, por su parte, clarifican que cuando se refieren a diversidad lo hacen en un sentido diferente al de necesidades desiguales en términos socio-económicos. Ahora bien, como explican los autores: “[...] en la definición del PSE, el reconocimiento de la diversidad cultural y/o idiosincrática de las personas (reconocimiento) quedó subordinado a la idea de inclusión en términos de necesidades socio-económicas” (2007:17). Y aquí es donde se produce un acercamiento con la línea de autores críticas al PSE. El rol del Estado nacional estaba sujeto a compensar a las carencias materiales de los sujetos, más no a ser promotor de la inclusión social y educativa en un sentido amplio. Este rol se redefine a partir de la sanción de la Ley Nacional de Educación.

En síntesis, durante este período el Estado nacional se reposiciona en el sistema educativo como un actor que intenta subsanar la inequidad presente en el escenario federal argentino. Para ello apela a un modelo de políticas focalizadas que convalidan la

fragmentación de la población escolar (Duschatzky y Redondo, 2000). Desde el discurso de la diversidad, los programas de inclusión educativa estaban dirigidos a un recorte de la población que se distinguía en términos de carencias. La inclusión era entendida en términos de compensación, sin tener en cuenta la diversidad en un sentido genuino.

A continuación se describe cómo la LEN marca un quiebre, dando lugar a un nuevo enfoque de la inclusión educativa.

2.2.2 Ley Nacional de Educación: la escuela secundaria como un derecho universal

La Ley Nacional de Educación redefine las diferentes modalidades del SE y establece el nivel secundario como obligatorio. De esta manera, “[...] la inclusión en la diversidad pasa a ser un derecho de los ciudadanos y una obligación del Estado” (Beech y Larrondo, 2007:22). En materia de analizar la nueva Ley de Educación y sus implicancias, Rivas realiza un aporte importante. Presenta información sobre la inclusión educativa en la escuela secundaria en Argentina desde la perspectiva del derecho. La educación como derecho humano es una idea que busca romper con el aislamiento sectorial, es decir, con las perspectivas focalizadas, considerando a los sujetos en términos de igualdad de derecho. Este enfoque se enfrenta con el principio de la educación como “bien de mercado” (Rivas, 2007).

Como explica el autor,

“[...] la Ley de Educación Nacional (N° 26.206), establece la responsabilidad del Estado de garantizar condiciones educativas adecuadas que permitan la igualdad de oportunidades en el acceso y los resultados educativos, a través de políticas de provisión de recursos (económicos, materiales, culturales, pedagógicos y tecnológicos) a alumnos, familias y escuelas en situación económica desfavorable (art. N° 80)”

(Rivas, 2007:34).

Ahora bien, ¿cómo se alcanza esta cláusula sumamente inclusiva? ¿Cómo se pone en juego en la práctica? Una transformación en el ingreso debe corresponderse con una transformación en la permanencia. Es decir, la educación secundaria entendida como un derecho supone la responsabilidad del Estado para generar espacios de transformación de las instituciones educativas, de manera que favorezca la trayectoria de los alumnos y se implementen prácticas pedagógicas inclusivas (Rivas, 2007).

Aparece la idea de transformación, de producir cambios en las instituciones educativas para poder incluir a todos los alumnos, que es distinta a la idea de mera integración. Así, en este nuevo marco legislativo las acciones políticas que se implementan para la inclusión educativa se leen con una nueva perspectiva. Con la aparición del Programa Nacional de Inclusión Educativa, el Programa Integral para la Igualdad Educativa y el Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, por ejemplo, se entiende que ya no es un “mega” plan que reúne a todos los programas como el PSE, sino que se trabaja con programas individuales destinados a poblaciones con requerimientos educativos específicos, atendiendo a los aspectos materiales y pedagógicos necesarios.

Surge entonces la pregunta: si se trata de acciones específicas, ¿cómo se distinguen de la modalidad focalizada del PSE? La diferencia de estos programas con el PSE es que adoptan una perspectiva más compleja de la inclusión educativa, ya que atienden en mayor medida a los aspectos pedagógicos, sociales y de la salud de las personas (Beech y Larrondo, 2007). La dimensión económica es sólo un componente de toda la intervención. A su vez, se transforman las relaciones dentro de la gestión educativa. Ya no se trata de una relación directa entre Nación y las escuelas, sino que se encuentra ahora mediatizada por múltiples actores: la sociedad civil así como capacitadores y asesores jurisdiccionales y provinciales. Al mismo tiempo que se fomentan los encuentros interjurisdiccionales e interprovinciales.

Por otro lado, es interesante que algunos autores sostienen que el Estado debe establecer, en forma paralela, políticas específicas dirigidas a los sectores más desfavorecidos socioeconómicamente de manera que les permita continuar su trayectoria educativa sin obstáculos económicos (Rivas, 2007). ¿Políticas focalizadas junto con políticas universales de transformación?

Este mapeo y contextualización de las políticas educativas implementadas en Argentina durante nuestro período de estudio, y conocer algunas de las posturas que surgen en torno a ellas, nos prepara para el siguiente capítulo. En el siguiente apartado profundizaremos en los debates que existen en el campo académico de acuerdo a las características que tienen las políticas inclusivas.

3. Principales debates en torno a las políticas de inclusión educativa en el nivel secundario implementadas durante el período 1990 - 2014

Las políticas educativas que se implementaron en Argentina durante los años de nuestro análisis, pueden ser leídas de acuerdo a tres características:

- a) El carácter focalizado o universal de los programas
- b) El tipo de recursos que proveen los programas (materiales vs. pedagógicos)
- c) La articulación con demás políticas y programas

De acuerdo a cada una de estas características, los autores del campo académico que las analizan toman diferentes posturas. A continuación presentamos un recorrido por cada una de ellas.

3.1 ¿Focalización o universalidad? Características e implicancias

Los autores que analizan la política educativa que apuesta a la inclusión de los sectores desfavorecidos toman distintas posturas en función de si las políticas se encuentran dirigidas sólo a este sector de la población o si son, en cambio, de carácter universal. De las políticas que forman parte de nuestro análisis el Plan Social Educativo (PSE) es el que se caracteriza con mayor fuerza por ser compensatorio, mientras que los programas posteriores a la Ley Nacional de Educación están mayormente enfocados con una impronta universal. Profundicemos un poco más en detalle cuáles son las diferentes posturas y argumentos que nutren este debate.

3.1.1 El carácter focalizado de los programas

Existen tres posicionamientos posibles frente a las políticas compensatorias (Veleda, 2008): una mirada de aprobación, una mirada crítica y una postura intermedia que integra las primeras dos.

En primer lugar, **quienes sí apoyan las políticas compensatorias** lo hacen afirmando que es necesario una desigualdad en la distribución para alcanzar una verdadera igualdad de oportunidades, un mismo punto de partida que permita a todos desarrollarse en igualdad de

condiciones. Se considera a estas políticas como “acciones afirmativas”, y no “compensatorias” (Veleda, 2008).

Las experiencias focalizadas surgen a partir de reconocer que las regiones y escuelas más desfavorecidas no reciben ni el mismo nivel de recursos ni la misma atención que las demás escuelas. En este contexto, las becas cobran sentido como herramienta para aumentar el acceso y la retención en el sistema educativo. Además de aumentar la oferta escolar y diversificarla, es importante reducir los costos de escolarización para las familias. Fundamentalmente, el costo de oportunidad: todo alumno que está en la escuela no está trabajando, y por ende, pierde dinero. En este sentido, varios países empezaron a compensar estos costos ofreciendo *incentivos económicos* (becas, recursos gratuitos, etc.). En Argentina, así como en Brasil y México, estos estímulos han sido exitosos en el aumento de la asistencia escolar (Calloids y Jacinto, 2006).

En esta perspectiva a favor de las acciones focalizadas, el término clave es “equidad”. En un análisis profundo sobre el desarrollo del Plan Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE, programa del PSE) durante el período 1993-2008, Stuart Milne (2012) afirma que el concepto de equidad cobra mucha fuerza luego de la obra del filósofo Rawls (Stuart Milne cita una edición de 1979); hablar de equidad supone la existencia de “desigualdades justas”, y en este sentido una justicia distributiva en educación implica no repartir a todos por igual, sino poner el foco en aquellos que se encuentran más desfavorecidos. Como explica la autora:

[l]a equidad educativa no se puede alcanzar distribuyendo la misma cantidad de un bien estándar a todos los niños de nuestro país sin importar sus características. Es decir que las políticas no deberían centrarse sólo en que la educación le llegue a todos, sino que deberían también tener en cuenta qué tipo de educación le llega a quién” (Stuart Milne, 2012:9).

Dado el objetivo de que toda la población pueda acceder a la educación obligatoria extendida (objetivo de igualdad), desde esta visión el PNBE podría considerarse como una herramienta equitativa para alcanzar dicha igualdad. En este sentido, el concepto de equidad se considera complementario (y hasta superador) al de igualdad ya que propone responder de forma desigual teniendo en cuenta las diferencias existentes (Stuart Milne, 2012; Feijoó, 2002).

Otro argumento que se sostiene a favor de los programas focalizados es la necesidad de hacer un gasto público eficiente: teniendo en cuenta que los recursos son limitados, el Estado debe subsidiar sólo a los sectores que más lo necesitan (Feijoó, 2002).

En segundo lugar, desde la **postura crítica a las políticas compensatorias** se afirma que las acciones focalizadas precisamente anulan la universalidad en la medida en que implica una diferenciación de los alumnos de acuerdo a su condición socio-económica: se cuestiona la sustitución del concepto de igualdad por el de equidad; además, y en estrecho vínculo con lo anterior, se critica el carácter “asistencialista” de las políticas compensatorias, su foco en los bienes materiales y la falta de una mirada más integral de las personas; y en último lugar existe un enfrentamiento en relación a la estigmatización que se considera que generan las políticas compensatorias, dado su efecto de “individualización de la pobreza” (Rambla y Verger, 2009).

En esta perspectiva se sostiene que las políticas públicas de focalización, en vez de impactar en la reconstrucción de un tejido social fracturado, pueden convalidar la producción de sujetos desigualmente posicionados en la esfera pública, y fundamentalmente, puede afianzar aún más un imaginario de fragmentación social cristalizados (Feldfeber y Gluz, 2011; Rambla y Verger, 2009; Calloids y Jacinto, 2006; Duschatzky y Redondo 2000).

Al analizar el Plan Social Educativo desde esta postura se pone en duda su objetivo integrador: se sostiene que lejos de dirigirse hacia una integración basada en principios de justicia social y reconocimiento, lo que hace es consolidar la configuración de territorios fragmentados y desarticulados (Rambla y Verger, 2009; Duschatzky y Redondo 2000). En tanto programa dirigido a “quienes más lo necesitan”, en la implementación del PSE los sujetos comienzan a ser reconocidos a partir de un déficit, lo que genera un impacto en la construcción de identidades; se trata de sujetos más “agradecidos” que “competentes”. Se polarizan los destinatarios de la educación: sujetos de necesidad vs. sujetos competentes; el “nosotros” se configura en un “ellos” antagónico (Duschatzky y Redondo 2000).

En palabras de las autoras: “[l]as identificaciones comienzan a negativizarse en la medida en que se diluyen los referentes de identidad productiva como el trabajo y la particularidades culturales y son reemplazados por la suma de carencias” (Duschatzky y Redondo, 2000:12). Y este concepto de “suma de carencias” se vuelve funcional al discurso

político de la inclusión educativa: muchas veces se pone el énfasis en una suma de carencias subsanadas para no dar cuenta del fracaso real en términos de *equidad educativa* (Rambla y Verger, 2009).

Avanzando un poco más en la idea de los efectos discriminatorios, algunos autores afirman que focalizar puede cristalizar servicios de menor calidad. A su vez, no solo se consolida una fragmentación social, sino que las acciones focalizadas pueden legitimar este imaginario social que incide en la construcción de subjetividades e identidades sociales (Calloids y Jacinto, 2006).

Pero hay un punto todavía más importante para ilustrar mejor este debate; de acuerdo a los datos que proporcionan Calloids y Jacinto (2006), a pesar de tratarse de acciones focalizadas, en Argentina los programas de los '90 terminaron adoptando un carácter bastante generalizado. A su vez, la experiencia de los distintos países muestra que el riesgo de que las acciones focalizadas resulten estigmatizantes aparece en la medida en que los beneficiarios verdaderamente estén definidos en función de sus déficits y carencias, y no a partir de la restauración de sus derechos. Lo curioso es que:

“[p]aradójicamente, existen más bien evidencias en el sentido contrario: por ejemplo, tanto en Chile como en Argentina, se ha registrado que las escuelas favorecidas por los programas específicos se consideran a sí mismas beneficiadas por recursos y dispositivos, y otras escuelas demandan iguales oportunidades”

(Calloids y Jacinto, 2006:35)

No toda compensación implica una concepción basada en el déficit cultural. Pueden distinguirse dos dimensiones de manera clara: la redistribución de recursos, con el objetivo de mejorar las condiciones de educabilidad en contextos de desigualdad educativa y social, y el reconocimiento de las diversidades culturales a través de estrategias (tanto pedagógicas como institucionales) que las tomen en cuenta como un valor. Las políticas más integrales son las que combinan estas dos dimensiones.

Ahora bien, ¿qué implica reconocer las diversidades? La idea de “diversidad” nutre este debate entre lo focalizado y lo universal. Los autores más críticos de las políticas focalizadas sostienen que es bajo la idea de “atención a la diversidad” que se legitiman estas políticas dando lugar a una cristalización de la desigualdad (Daustchazky y Redondo, 2000). Por el contrario, otros autores también críticos de las políticas focalizadas afirman

que no alcanza con que las políticas sean universales, sino que la inclusión se logra a partir de una integración genuina *en* la diversidad (Beech y Larrondo, 2007). Sin embargo, no se trata de dos posiciones opuestas, ya que los autores se detienen sobre esta cuestión distinguiendo a la diversidad del mero hecho de contemplar necesidades diferentes en términos de carencias socio-económicas: “[...] en la definición del PSE, el reconocimiento de la diversidad cultural y/o idiosincrática de las personas (reconocimiento) quedó subordinado a la idea de inclusión en términos de necesidades socio-económicas” (Beech y Larrondo, 2007:17). El rol del Estado nacional estaba sujeto a compensar a las carencias materiales de los sujetos, más no a ser promotor de la inclusión social y educativa en un sentido amplio.

En un **punto medio entre estas dos posturas** (focalización vs. universalismo) se encuentra aquella que propone una integración entre ambas: es decir, tener en cuenta el componente cuantitativo de las políticas de inclusión educativa, pero con el foco también en el aspecto cualitativo, lo que implica considerar la particularidad de cada uno de los grupos desaventajados a los cuales se busca “compensar”, y de esta manera ir ajustando las intervenciones (Veleda, 2008).

Un ejemplo puede identificarse en el análisis que realiza Rivas (2007) de las implicancias de la universalidad de la educación secundaria que establece la Ley de Educación Nacional. Para garantizar que todos los adolescentes en edad escolar accedan y egresen de la escuela secundaria es necesario que la responsabilidad del Estado se conjugue con espacios de transformación de las instituciones educativas para que puedan generarse prácticas basadas en el principio de la inclusión (Rivas, 2007). Ahora bien, además de esta transformación universal del sistema educativo, es preciso que el Estado implemente políticas específicas dirigidas a los sectores más desfavorecidos socioeconómicamente de manera que les permita continuar su trayectoria educativa sin obstáculos económicos. En este sentido se entiende que se trata de una postura intermedia dentro de este debate acerca de las políticas focalizadas.

Hasta aquí conocimos el debate en torno a las políticas compensatorias dirigidas a un foco de la sociedad. Cabe preguntarse ahora: ¿qué ocurre en el caso de las políticas de inclusión educativa caracterizadas por tener un alcance universal? A continuación profundizamos en este segundo debate.

3.1.2 El carácter universal de los programas

Si se observa de forma global todo el período analizado, es posible observar que hay un desplazamiento desde lo focalizado hacia lo universal, tal como mencionamos en la contextualización histórico-política de nuestro análisis (ver apartado 3.1). A partir del año 2003 se propone, desde un discurso fundado en el derecho ciudadano, establecer modelos de intervención integral de los sujetos. Se evidencia un cambio significativo con el diseño de algunas políticas que promueven una mayor participación por parte del Estado, una mayor unidad del sistema educativo nacional y el diseño de políticas inclusivas e igualitarias fundamentadas de la perspectiva de la universalidad. El cambio se nota, fundamentalmente, en la dimensión discursiva: queda de lado la preocupación por la equidad y en su lugar aparece una mayor preocupación por la “inclusión”, la “igualdad”, y la necesidad de reinstalar políticas de carácter universal (Feldfeber y Gluz, 2011).

A partir de los trabajos que abordan los programas incluidos en nuestro análisis, un primer punto para detenerse es: ¿se trata de políticas realmente universales? En primer lugar, los componentes “Todos a Estudiar” y “Volver a la escuela” del PNIE fueron programas que, complementados con becas estudiantiles dirigidas a la población no escolarizada, se establecieron como propuestas institucionales de acompañamiento para que la población más vulnerable reingrese al sistema educativo. Sin embargo, a la par de estos programas se mantuvieron las becas estudiantiles del PSE, de carácter meritocrático y focalizado. Existía una ambigüedad en el campo de las políticas educativas (Feldfeber y Gluz, 2011).

La misma ambigüedad se identifica en los análisis vinculados a los PMI. Un informe elaborado por el mismo Ministerio de Educación Nacional estudia la implementación e impacto de los PMI en cuatro provincias diferentes; allí se explica que si bien desde el plano discursivo el PMI busca incorporar la dimensión pedagógica para alcanzar la inclusión real de todos los alumnos, no deja de ser muchas veces una política focalizada. Esto se debe a en gran parte a las estrategias implementadas por escuelas: caían en una dinámica de separación en la cual se daba apoyo escolar solo a aquellos que más lo necesitaban:

“Al invitar a las escuelas a realizar diagnósticos y recortar problemas, el PMI tiende a promover la concentración del financiamiento en un grupo determinado de alumnos y/o profesores. Y en este marco, las instituciones deben asumir la responsabilidad de la focalización de recursos y acciones. Muchos de los supuestos que se jugaban en estos recortes eran reforzados por ciertas representaciones presentes en el sentido común de muchos actores que vinculaban condiciones adversas de vida, modalidades de sociabilidad y particulares consumos culturales de los jóvenes con déficit cognitivo y cultural” (DiNIECE, 2014:131).

Teniendo en cuenta el debate que se plantea en torno a las “trayectorias escolares únicas” vs. las “trayectorias escolares diferenciadas” (DiNIECE, 2014), el PMI se propone como un primer cambio en la dinámica institucional de las escuelas secundarias, que posibilitara caminos alternativos para que todos los alumnos puedan mejorar sus aprendizajes y transitar por el nivel secundario. Sin embargo, “mejorar los aprendizajes” fue tomado como sinónimo de mejorar los resultados académicos, y en este sentido el mayor esfuerzo estuvo puesto en horas de tutorías, destinados a aquellos alumnos que necesitaban un “refuerzo” en su aprendizaje; el vínculo entre docente tutor y el docente titular a veces resultaba escaso y poco articulado, lo cual tampoco seguía la idea del PMI. Aparece una tensión de una mirada focalizada dentro de un programa universal, que se sostiene en la figura persistente del “chico problema” o el “alumno con dificultad”. En este sentido, las tutorías logran cierta ruptura en la monocromía de los aprendizajes pero esta estrategia no es suficiente para que las instituciones alcancen toda la riqueza inclusiva que se promueve con el PMI (Terigi et. al., 2013).

En el caso del Programa Conectar Igualdad, en cambio, la universalidad es la característica positiva más destaca e indiscutida por los autores (Rivas 2015; Tedesco y Steinberg, 2015; Gvirtz y Torre, 2014). A pesar de tener un efecto aún muy incipiente en términos educativos, esta política de gran escala resulta muy significativa en la reducción de la brecha digital (Rivas, 2015; Tedesco y Steinberg, 2015).

El Primer Informe de Evaluación del Programa Conectar Igualdad de la Presidencia de la Nación, realizado por el Ministerio Nacional de Educación en conjunto con once universidades nacionales, publicado en el año 2011, destaca precisamente como punto fundamental la *universalidad* del programa, en tanto alcanza a cada uno de los alumnos y docentes. Se sostiene que marca una ruptura cualitativa en términos de igualdad y despierta la consciencia del derecho a la educación secundaria, al conocimiento y al uso de las tecnologías de la información. De esta manera, el PCI contrarresta la idea de que la

educación secundaria no es para todos, se afirma en el informe: “una idea frecuente en los distintos actores entrevistados fue que se está satisfaciendo una demanda que está muy por encima de aquello que alumnos y docentes esperaban recibir de la escuela pública” (Ministerio de Educación, 2011:60).

Ahora bien, sí se torna un poco más complejo el debate a la hora de evaluar el impacto en las prácticas pedagógicas que tuvo el PCI. De acuerdo a su fundamentación, el programa se posiciona desde la perspectiva del derecho de la educación y apunta a garantizar su cumplimiento en dos dimensiones: la primera refiere al derecho del ejercicio pleno de la ciudadanía, que en la actual “sociedad del conocimiento” se encuentra ligado a garantizar el acceso de todos los jóvenes a las tecnologías y eliminar la brecha digital (“Justicia Social”); la segunda dimensión está vinculada al derecho de una educación de calidad, por lo que el PCI apunta a mejorar la metodología de enseñanza (“Justicia Educacional”) (Gvirtz y Torre, 2014). Algunos autores sostienen que la naturaleza diversa de sus dos objetivos genera dificultades en la evaluación de impacto y resultados. De todas maneras, en el discurso político se diluye la definición de la secuencia esperada de etapas en el proceso de transformación (Tedesco y Steinberg, 2015).

Realizado el análisis de las voces de los expertos, vale concluir que la mayoría sostiene que es necesaria una mejora de las condiciones de las escuelas que se encuentran más desfavorecidas, pero no basta con incidir sólo en el sentido edilicio y de recursos materiales, sino que es necesaria una transformación que involucre acciones pedagógicas que fortalezcan a los alumnos en condiciones más vulnerables. Asimismo, las acciones no debieran ser solo una política específica para las escuelas de los contextos más desfavorecidos, dado que podría generarse una estigmatización. Por el contrario, teniendo en cuenta la importancia de la equidad, siguiendo las ideas de los autores la propuesta es continuar con políticas de inclusión educativas universales que contemplen la diversidad de las realidades educativas de nuestro sistema educativo.

Ahora bien, además de las distintas ideas en relación al carácter focalizado o no de las políticas públicas, otro de los puntos en cuestión es qué tipos de recursos son los que se proveen con la implementación de los distintos programas, y de qué manera éstos logran alcanzar, o no, la inclusión educativa. A continuación profundizamos en este debate.

3.2 Programas de inclusión educativa y los tipos de recursos que involucran

Existe una gran coincidencia en que la inclusión real educativa implica una transformación de los espacios curriculares y un acompañamiento pedagógico. Cuando nos ponemos a observar con mayor detalle qué es lo que está estudiado respecto a las políticas educativas que integran nuestro cuadro de análisis, se ve con mayor claridad esta idea.

En el caso de que el PNBE, por ejemplo, distintos autores sostienen (Stuart Milne, 2012; Calloids y Jacinto, 2006; PNUD, 2009) que si bien busca dar “más” a los que “menos” tienen (principio de equidad), aquello que se les da no resulta suficiente para alcanzar la igualdad educativa: el PNBE resulta un incentivo para que todos los sujetos que se encuentren en edad de hacerlo puedan ingresar y permanecer en el nivel secundario del sistema educativo; sin embargo, el mero hecho de estar dentro de la escuela no implica que todos los alumnos, orígenes diversos, obtengan una educación de calidad. Algunos estudios dan cuenta de cómo se da esta relación matrícula y calidad educativa.

Un ejemplo es la evaluación del PNBE impulsada por el BID, en la cual se explica que si bien hubo un aumento en la matrícula de los años 8° y 9°, aún seguía siendo preocupante la tasa de abandono de los estudiantes (Ravela, 2000). Paralelamente existía una falta de acompañamiento de los alumnos participantes del programa, y un bajo rendimiento académico. De aquí se concluye que el Programa no estaba teniendo un impacto positivo en los aprendizajes, y la importancia que tiene el componente pedagógico para lograrlo (Ibíd.).

En síntesis, al carecer de un componente pedagógico significativo, el PNBE es criticado por su incapacidad para mejorar la calidad educativa de la población más vulnerable. Esto no quiere decir que se considere una política completamente negativa. Como explican Calloids y Jacinto:

“[o]bviamente todos los resultados que evidencian ampliación de la cobertura escolar serán una señal positiva en términos de igualación de las oportunidades, pero están señalando sólo un primer nivel de oportunidad educativa. Inmediatamente después surge el interrogante acerca de los logros en términos de aumento en los aprendizajes” (2006:27)

Es decir que, en términos de disminuir la brecha en el acceso al sistema educativo de los distintos grupos socio-económicos el PNBE podría considerarse una política adecuada; insuficiente, pero adecuada (Stuart Milne, 2012). Insuficiente precisamente porque, si bien

la provisión de recursos es muchas veces un componente necesario para mejorar la equidad educativa, es fundamental que esta estrategia venga acompañada por otras acciones pedagógicas sustantivas; de esta manera se pueden llegar a tener resultados interesantes.

Es interesante como en este punto del debate pueden establecerse puntos de encuentro con el debate anterior y la consideración del PNBE por su carácter focalizado. Cuando se analiza el impacto que tiene en términos de los recursos que provee, la limitación no está dada porque se trate de una política estigmatizante (Rambla y Verger, 2009; Duschatzky y Redondo, 2000; Beech y Larrondo, 2007; entre otros) sino porque no incluye además un componente pedagógico que apunte a igualar no sólo el acceso sino también la calidad educativa. Ahora bien, sí se considera que sin un componente pedagógico el PNBE podría producir marginalización por exclusión de los alumnos becados dentro de las escuelas, esto es, exclusión dentro del sistema educativo (Stuart Milne, 2012).

El hecho de contener o no un componente pedagógico es una variable que permite distinguir algunas políticas educativas de inclusión previas a la LEN de otras que son posteriores a esta Ley. Cuando se analizan los programas Volver a la escuela y TAE enmarcados en el PNIE, la principal diferencia que se percibe respecto al PNBE es precisamente que incluyen una línea de acción pedagógica, lo que demuestra que abordan la inclusión de un modo más complejo que la compensación netamente material (Veleda 2008; Beech y Larrondo, 2007). Otro aspecto novedoso de estos programas es que en el diseño e implementación de los proyectos pedagógicos de inclusión participan también agentes de la comunidad, a través de distintas organizaciones comunitarias. En este sentido, estos programas abordan a la inclusión educativa con un nivel de mayor complejidad: se trabaja sobre aspectos pedagógicos, sociales, afectivos y de salud, y la beca solo es uno de múltiples componentes que persiguen la inclusión real en la escuela de todos los alumnos (Beech y Larrondo, 2007).

Esta nuevo nivel de complejidad que involucra la participación de la comunidad está alineado con la perspectiva de inclusión educativa que entiende que garantizar la universalidad del nivel secundario establecida por la LEN implica una redefinición de los espacios escolares. Teniendo en cuenta los desafíos que plantea el carácter obligatorio de la escuela secundaria, “[l]as iniciativas educativas a partir del año 2004 han planteado el eje

en la responsabilidad institucional de cada escuela por la inclusión y los aprendizajes de los alumnos” (Dussel, 2015:300). Los Planes de Mejora Institucional son un ejemplo de estas iniciativas: la propuesta de este programa es que sean las mismas escuelas quienes diseñen el plan institucional para superar los problemas, y recibir el apoyo correspondiente del Ministerio, tanto económico como pedagógico.

De esta manera, no se generan responsabilizaciones individuales ni categorización de las personas, ya que el Estado brinda los recursos necesarios para que todos los alumnos puedan alcanzar una experiencia educativa significativa, sin importar su trayectoria ni ambiente socio-económico. El foco de las acciones no se encuentra en aspectos psicopedagógicos, como la autoestima y la competencia, sino en las dimensiones escolares como el clima institucional, estrategias pedagógicas, actividades extracurriculares, etc.

Esta combinación de ayuda pedagógica para nuevos planes curriculares con aportes materiales, tecnológicos, e institucionales que logran los PMI posiciona a este programa como una política destacada que marca un punto de inflexión en el propósito de mejorar la calidad de la enseñanza y acompañar las trayectorias pedagógicas de los estudiantes (Feldfeber y Gluz, 2011).

Hasta aquí el debate gira en torno al tipo de bien que provee la medida educativa: si está solo ligado a recursos materiales y garantizar el acceso de los alumnos, o incluye un componente que busque generar un cambio en la dimensión pedagógica y curricular. Ahora bien: ¿qué ocurre cuando una política se caracteriza principalmente por proveer un dispositivo material, pero con la intención de generar un cambio pedagógico? Dentro de nuestro campo de investigación, este es el caso del Programa Conectar Igualdad. En los análisis de este programa, la discusión está en hasta qué punto la distribución de computadoras y la capacitación dada a los docentes resulta una medida efectiva para generar los cambios en las prácticas de enseñanza y aprendizaje que se propone alcanzar.

La afirmación más recurrente es que la mera distribución de las *netbooks* no es condición suficiente para cumplir los objetivos de inclusión educativa digital (OEB, 2012; Gvirtz y Torre, 2014, Tedesco y Steinberg, 2015). Ciertamente el PCI proporciona un aumento en nivel de acceso a las TIC's, y hay una alta adhesión por parte de los docentes y directivos en el uso pedagógico. No obstante, el uso efectivo sigue teniendo un nivel bajo (Tedesco y Steinberg, 2015). Según un estudio realizado por el Observatorio de la

Educación Básica (OEB) afirma que la principal deficiencia de esta política es que, si bien las computadoras fueron recibidas, tanto por los alumnos como por los docentes, con ofertas de capacitación que tuvieron un gran alcance, el acceso a estos recursos no se tradujo aún en la utilización de los mismos como recursos didácticos dentro del aula (OEB, 2012). A estos se suma que, de acuerdo a la investigación realizada por Tedesco y Steinberg (2012), mientras que el 96% de los docentes está de acuerdo en su uso, sólo el 47% hizo uso efectivo en el último año. A su vez, aún prima la lógica escolar tradicional en el uso de las TIC's.

A pesar de estas debilidades, existen otros aspectos positivos que se identifican del PCI. En la investigación impulsada por el Ministerio de Educación junto con 11 universidades del país, uno de los resultados positivos destacados es la motivación que genera en los alumnos para el reingreso y permanencia en la educación secundaria. De esta manera, la distribución de *netbooks* se vuelve una herramienta funcional en términos de la obligatoriedad del nivel secundario que debe garantizar el Estado. También directores y docentes declararon cambios en lo referente al clima escolar, hacia una mayor tranquilidad y mejor convivencia. En cuanto a las prácticas pedagógicas, los docentes ven al PCI como una herramienta transformadora de las prácticas en el aula, vinculándolo con una mejora en la calidad educativa. La pregunta es: ¿hasta qué punto esta herramienta con potencial transformador logra avanzar efectivamente en este cambio?

Podrían distinguirse tres razones por las que hay una distancia entre la cantidad de docentes que adhieren a la propuesta y la cantidad que efectivamente utilizan las TIC's en el aula (Tedesco y Steinberg, 2015). En primer lugar, sólo un tercio de las escuelas cuenta con el equipamiento adecuado. En segundo lugar, no es menor el soporte técnico que pudieran tener los docentes. Un acompañante que tenga los conocimientos más específicos de la tecnología resulta una pieza clave para esta implementación. En tercer y último lugar, la formación profesional y la capacitación en servicio que hayan tenido o no los docentes en el uso de las tecnologías también es un factor influyente. En este sentido, 2 de cada 3 docentes afirma haber aprendido más en situaciones informales que en los cursos de capacitación brindados en el marco de las políticas educativas orientadas a la implementación de las TIC's en el aula (Ibíd.).

Esta discusión sobre si efectivamente se usan las TIC's en el aula o no y por qué está íntimamente ligada a otro punto clave: qué uso se les da. De acuerdo al diferente uso que se haga de la tecnología es que aumenta o disminuye la “brecha digital” (Dussel, 2011) que se produce entre los usos más ricos y relevantes, y los usos más pobres y restringidos. Dotar a las escuelas con computadoras y acceso a Internet no es suficiente para salvar esta brecha, sino que también es fundamental la formación docente y la formulación de nuevas prácticas educativas que permitan hacer un uso más complejo de la tecnología en todas las instituciones educativas. Desde esta perspectiva, la “Justicia Social” y la “Justicia Educativa” (Gvirtz y Torre, 2014) ya no se entienden separadas, sino imbricadas mutuamente.

Un dato interesante para agregar a este debate es pensar qué efecto tiene por fuera de la escuela esta herramienta material que busca lograr un cambio pedagógico. Dado que la *netbook* que se recibe es un bien personal, este programa se distingue de las otras políticas de inclusión educativa por el efecto inmediato que pueda tener en el entorno educativo de los estudiantes, que no sea necesariamente escolar. Precisamente, existen fuentes que afirman que un alto porcentaje de alumnos usan las TIC's fuera del aula, incluso con fines pedagógicos (Tedesco y Steinberg, 2015). El desafío apremiante de la escuela secundaria es poder llevar y mejorar este uso de las TIC's dentro de las aulas.

En conclusión, existe una gran coincidencia en que para alcanzar la inclusión real de la población socioeconómicamente más vulnerable dentro del sistema educativo, es necesario que las políticas contengan intervenciones en la dimensión pedagógica y curricular de las prácticas escolares. Es cierto que a lo largo de nuestro período de análisis se produjo un giro en los enfoques discursivos de los planes y programas. Fundamentalmente, los programas y proyectos más recientes ponen mayor énfasis en la propuesta pedagógica, y en la importancia de que las acciones puedan ser contextualizadas de acuerdo a las particularidades de cada institución educativa. De esto se trata la inclusión en la diversidad. Sin embargo, para que lo discursivo se vuelque por completo en la práctica todavía queda un poco de camino por recorrer.

Para sintetizar este debate, nos valemos de las palabras de Cecilia Veleda, quien resume con claridad la posición que predomina:

“Los análisis sobre las políticas de inclusión subrayan –sobre todo en el caso del nivel medio– la insuficiencia de las estrategias estrictamente orientadas a asegurar la atracción de los adolescentes a la escuela. La construcción de nuevos edificios, la distribución de becas, la apertura de comedores escolares o las campañas de búsqueda activa de adolescentes no alcanzan para garantizar su permanencia en la escuela. Si el espacio escolar no adquiere un sentido para los jóvenes –como institución significativa para la construcción subjetiva e intelectual incentivándolos a permanecer en él, la lucha contra el abandono escolar queda a mitad de camino. Y en esto mucho tiene que ver la organización de la educación secundaria, así como las representaciones y prácticas pedagógicas de los docentes” (Veleda, 2008:29)

El punto que resta por indagar es las ideas de los autores acerca de en qué medida los programas se articulan con otras políticas públicas, y abordan a los individuos de manera integral; y de qué manera esto resulta una limitación para alcanzar la inclusión educativa.

3.3 Programas de inclusión educativa: su grado de articulación con otros programas

Así como en los debates anteriores generalmente se distingue con mayor claridad un quiebre entre las políticas inclusivas de la década de los '90 y las que se implementaron de 2003 en adelante, la caracterización sobre el grado de articulación con otras políticas y áreas de gobierno es similar para todos los programas que estudiamos: es necesario fortalecer la articulación intersectorial de las políticas públicas, y abordar la desigualdad social desde las distintas dimensiones que la atraviesan (Calloids y Jacinto, 2006).

En el caso de las políticas focalizadas de los '90, como el PSE, se consideran que fueron esfuerzos aislados que se limitaron la integración social y la ampliación de las oportunidades educativas (Rambla y Verger, 2009; Calloids y Jacinto, 2006). En cuanto a las políticas educativas de los '00, tales como aquellos enmarcados en el PNIE, si bien son más complejos y abordan la vulnerabilidad educativa desde distintas aristas, también se caracterizan por una falta de coordinación con otras políticas sociales (Veleda, 2008).

Uno de los programas que resulta mayormente integrado con otros espacios de la sociedad que se escapan del sistema educativo es TAE. Cuando desde el año 2003 el MEN consideró la necesidad de distanciarse de lo que fueron las políticas neoliberales de los '90, la implementación del PNIE –más precisamente, su componente TAE – se planteó como una acción “por fuera” de la escuela. Teniendo en cuenta la dificultad que supone lograr el

reingreso y retención en el sistema educativo de aquellos niños, adolescentes y jóvenes de contextos vulnerables pobres que se encuentran en edad escolar y están por fuera del sistema, la propuesta era conseguir la vuelta o ingreso escolar de aquellos jóvenes excluidos, utilizando herramientas que no resulten propias de las instituciones educativas. Las estrategias implementadas fueron la creación de un “espacio puente”, la figura del llamado “docente facilitador” y la gestión compartida del programa con distintas ONG’s (Montesinos y Sinisi, 2009).

En primer lugar, el “espacio puente” era entendido como una puerta de entrada a la escuela, que podía asumir diferentes modalidades: talleres de oficios, de apoyo escolar, etc.; en segundo lugar, la figura del “docente facilitador” era quien estaba a cargo del espacio puente, y recibía un incentivo monetario; en tercer lugar, la gestión del programa era llevada a cabo en conjunto con otras ONG’s, a través de las denominadas Mesas de Coordinación de nivel Local, Provincial y Nacional. El programa suponía la presentación de un proyecto educativo de inclusión y la asignación de recursos para realizar estos proyectos.

Con todo esto, TAE se proponía como un programa que implicaba el vínculo con distintos actores de la comunidad, con mayor apertura que el ámbito únicamente del “interior escolar”. Sin embargo, existía una contradicción: por un lado, la necesidad de la apertura estaba basada en la idea de que la lógica escolar tradicional genera exclusión de los jóvenes socio-económicamente vulnerables. Por otro lado, se insistía en que la escuela era el lugar que permitiría la transformación social de estos sujetos. Esta contradicción da cuenta, justamente, del desfasaje que existe entre el sistema educativo y el sistema socio-económico (Manziona, 2011; Montesinos y Sinisi, 2009). Esta paradoja atraviesa constantemente a nuestro análisis.

A su vez, los conceptos y categorías que eran utilizados en el marco de este programa dejaban entrever un sesgo psicologista de la pobreza; términos como “elevar la autoestima”, “armar un proyecto de vida”, “rescatar/recuperar”, “la escuela como el mejor lugar para estos chicos” tiñe con una impronta misional y pastoral a estas acciones (Montesinos y Sinisi, 2009). El hecho de entender las acciones inclusivas desde el lado del “rescate” y la “recuperación” da cuenta del significado con el que se encuentra cargada la actividad para la inclusión educativa:

“En estas construcciones de sentido, aún cuando reconozcan la incidencia de los factores estructurales en las posibilidades, limitaciones, estreñimientos presentes en la vida de los chicos, parecería que los *contenidos* de un *proyecto de vida* se construyen a partir de una apelación a lo que cada individuo pueda tener o poner desde sí, más vinculados a su *recursos internos* y a la *voluntad de inclusión* que puedan manifestar” (Montesinos y Sinisi, 2009:54).

En este sentido, la “voluntad de inclusión” aparece como condición de eficacia para la alcanzar la inclusión educativa de estos jóvenes. Trayendo las ideas de un autor que hace hincapié en la importancia de contemplar, más allá de que existen más o menos oportunidades, que esas oportunidades pueden aprovecharse o no, las autoras destacan cómo desde esta mirada se construye y refuerza una mirada psicologista de las personas que acaba por responsabilizarlas también a ellas por su condición social. Es por esto que resulta necesario que los efectos de larga duración del aumento de la pobreza y la desigualdad social ocupen el centro de la discusión pública, y deje de primar la perspectiva de “rescate” y “recuperación” en las acciones que puedan llevarse a cabo para la inclusión educativa de los sectores más desfavorecidos socio-económicamente. Es un punto clave, aún pendiente.

El enfoque de las políticas compensatorias debe ser superado por una concepción unificada de las políticas económicas y sociales, que parta del hecho de que ni unas ni otras son neutras en términos distributivos, a la vez que resulta muy conveniente su complementariedad en un modo integrado (Terigi, 2010; Calloids y Jacinto, 2006). A su vez, es preciso tener presente que la articulación de acciones no implica simplemente la suma de un conjunto de dispositivos en una población objetivo, sino que implica la conformación de redes, con un enfoque de desarrollo integrado (Calloids y Jacinto, 2006).

Frente a las necesidades sociales que presentan los sectores más vulnerables de la población, resulta necesario tejer una red interinstitucional o intersectorial desde la cual se aborden las problemáticas socio-educativas de manera integral (Jacinto y Terigi en Veleda, 2008). Pero como explican Calloids y Jacinto (2006), la implementación de acciones integradas aún tiene muchos desafíos que superar, tanto estructurales, como legales, institucionales y organizativos, pero fundamentalmente el hecho de que muchas veces prima la necesidad de producir impactos políticos visibles por encima de la calidad de las acciones y la integralidad de la estrategia.

Estos desafíos deben superarse pronto para que todos los jóvenes de nuestro país puedan acceder a una educación de calidad que les permita incluirse en la sociedad y poder elegir cómo desenvolverse en ella, principalmente los más vulnerables.



4. Políticas de inclusión educativa: ¿redefinición de roles? El rol del Estado y de las instituciones educativas en materia de estas políticas

Así como en el capítulo anterior el análisis se hizo desde el modo en que las políticas impactan en los beneficiarios, este capítulo aborda ahora otro aspecto central de la implementación de las políticas educativas: qué roles se definen y redefinen, tanto en la propuesta como en la práctica. Esto es, tanto en su curso de acción como en su traducción y el entramado de actores que se generan a partir de ellas (ver Tabla 1, apartado 1.2).

En primer lugar, se analiza el grado de centralización (y descentralización) que caracteriza a la matriz de relaciones que se tejen entre los diferentes niveles del Estado (Estado nacional y estados provinciales) con cada una de las políticas de nuestro cuerpo de análisis. Asimismo, y como contracara de esta caracterización, sistematizamos las principales ideas de las investigaciones relevadas de acuerdo al modo en que el Estado llega a las escuelas con cada política educativa. Para enriquecer la sistematización de los diversos tipos de articulaciones nos valemos de las categorías definidas por Braslavsky (1999): la *ejecución desconcentrada de programas diseñados y financiados por el Estado nacional*, por un lado; y la *cooperación técnico-profesional*, por otro.

En segundo lugar, el análisis pasa a enfocarse en los modos en que se redefinen los roles de los actores involucrados en la implementación de la política educativa teniendo en cuenta la *traducción* que adoptan en su llegada a las escuelas.

4.1 Centralización y descentralización

Cuando se afirma que la educación es un derecho, se está diciendo que es una tarea fundamental del Estado garantizar la educación de todos sus ciudadanos. Ahora bien, a la hora de cumplir esta función, el Estado lo puede hacer desde diferentes perspectivas, asumiendo diferentes roles. En algunos casos, puede llegar a asumir un rol más activo, siendo agente decisor directo de lo que ocurre en las instituciones educativas, o bien puede adoptar un papel más pasivo, desde un lugar secundario, dando herramientas a las escuelas para que cada una construya su propio camino.

A su vez, cada política educativa impacta de diferente manera en los roles que asumen los actores del sistema educativo para llevar a cabo su implementación. En este sentido, nos detenemos a analizar la voz de los expertos de acuerdo a dos dimensiones: por un lado, cómo se redefinen los roles desde el aspecto discursivo de las políticas educativas; por otro lado, cómo se redefinen los roles en la *traducción de la política educativa*, y cómo se entretreje el *entramado de actores*.

4.1.1 Grado de centralización del Estado ad-intra: políticas nacionales vs. políticas federales

En primer lugar, es importante señalar cómo el mismo Estado redefine su rol ad-intra con cada política educativa, según las funciones que se distribuyan **entre el Estado nacional y los estados provinciales**. Si bien todas las políticas educativas que integran nuestro cuerpo de análisis están enmarcadas como líneas de acción nacionales, algunas de ellas llegan de forma directa desde Nación a las escuelas (como es el caso de las becas del PSE o el Programa Conectar Igualdad), mientras que en otros casos los gobiernos educativos provinciales cuentan con mayor poder de decisión para regular su implementación (como el caso de los PMI, por ejemplo).

Nuestro período de análisis nos permite distinguir relaciones interestatales muy diversas de acuerdo a la política que se esté analizando. Para entender mejor esta diversidad, muchos autores señalan la particularidad del contexto en que implementaron estas políticas: en la década de los '90 culminaba el proceso de transferencias educativas¹¹, y el Estado nacional cobraba un nuevo rol, todavía en etapa exploratoria, en un escenario de muchísima desigualdad federal.

¹¹ Una observación clave que atraviesa a las conclusiones de los distintos documentos analizados sobre la relación Nación-provincias en el ámbito educativo, es que la década de los '90 estuvo caracterizada por la culminación de las transferencias educativas. La Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, terminaba de enmarcar normativamente este proceso. Como adelantamos en el apartado 2.1, durante estos años uno de los desafíos de la gestión estatal fue redefinir los baches y las áreas grises que existían en materia de responsabilidades de los distintos niveles del Estado en cada dimensión del sistema educativo. Parte de esta redefinición (gran parte) fue referida a las responsabilidades en el financiamiento educativo: el Estado nacional, desligado de los salarios docentes y la administración directa de las instituciones educativas de nivel primario y secundario, pasaba a ocupar un lugar muy importante para promover mediante políticas complementarias una mayor equidad federal.

En este contexto de redefinición de articulaciones entre Nación y los estados provinciales, es posible identificar una **ejecución desconcentrada de programas diseñados y financiados por el Estado nacional** Braslavsky (1999)¹². La definición de “gestión desconcentrada” alude precisamente a que el contenido tanto de las políticas como de los materiales y de los procedimientos para la implementación son definidos desde el Estado nacional. Es este nivel del Estado el que llega directamente a las escuelas. Y aunque articula necesariamente con los estados provinciales para poder seleccionar a las escuelas beneficiarias, el lugar de participación decisoria de las jurisdicciones en el diseño de la política implementada es poco o nulo, con una mayor participación territorial.

El PSE es el caso paradigmático de este modelo: “[E]l denominado Plan Social Educativo y otras políticas compensatorias que garantizan una significativa renovación de la infraestructura y del equipamiento pedagógico-didáctico de las escuelas más pobres del país, constituyen ejemplos exitosos de gestión desconcentrada” (Braslavsky, 1999:79). En un contexto donde su rol como garante del derecho a la educación se desdibujaba, o se redibujaba, el Ministerio de Educación Nacional apeló a este modelo de implementación principalmente para poder asistir con materiales e infraestructura a las escuelas que más lo necesitaran, complementando la responsabilidad financiera de las provincias que todavía encontraban dificultades en poder asumirla.

La realidad social y educativa de la Argentina de 1997 presentaba un escenario para la Nación donde era urgente dar una respuesta que promoviera una mejora de la equidad educativa; el PSE fue esta respuesta (Stuart Milne, 2012). El carácter de urgente podría entenderse como la causa de que tanto en su diseño como en el seguimiento de su implementación no hubiera un análisis estructurado, sino que se diera de forma espontánea, siguiendo fundamentalmente los lineamientos de los organismos internacionales que estaban detrás de su financiamiento (Ibíd.).

La necesidad de que fuera pronto fue lo que condujo a apelar a una modalidad de gestión razonablemente conocida, “aunque desde hacía tiempo pocas veces bien cumplida”

¹² Como se explicó en el apartado 2.2, en su análisis sobre estos modelos de gestión y qué acciones ejemplifica a cada uno, Braslavsky establece cuatro categorías: a) ejecución desconcentrada de programas diseñados y financiados por el Estado nacional; b) concertación intergubernamental federal; c) cooperación técnico-profesional; y d) concertación intergubernamental de base local. La autora aborda un plano más amplio de la política educativa que excede a nuestro recorte, por lo que nos valemos de solo dos de sus categorías.

(Braslavsky, 1997:80). En palabras de Duschatzky y Redondo (2000), esta política pone en juego, por una lado, un residuo del estado educador moderno que conserva la modalidad de intervención directa sobre las escuelas. Y por el otro, su carácter focalizado convalida el quiebre de la educación común y la fragmentación de la población escolar.

La alusión de “no bien cumplida” dialoga, por ejemplo, con la falta de capacidad para garantizar de la forma más efectiva la disminución de la brecha educativa federal. Como explica la investigación de CIPPEC:

“A su vez, hemos visto que la acción del gobierno nacional en los años noventa fue fundamental para mejorar la oferta de calidad edilicia y de materiales y equipamiento en las escuelas. Los fondos provenientes de los distintos programas nacionales que enmarcaron la implementación de la Ley Federal de Educación (en particular el Plan Social Educativo y el Pacto Federal Educativo) demuestran haber tenido una muy alta incidencia en contextos provinciales de alta dependencia nacional. En particular, la amplia mayoría de las provincias pobres parece lograr apenas sostener el pago de los salarios docentes, mientras todas las políticas educativas y sociales vinculadas con la educación quedaron ancladas en las iniciativas nacionales. Aún así, como hemos visto al analizar los datos, estas políticas nacionales tuvieron efectos contradictorios en términos de equidad, dado que en muchos casos no fueron direccionadas hacia las provincias, regiones o escuelas con mayores niveles de pobreza” (CIPPEC, 2014:109)

Precisamente, si hubiera habido una mayor planificación en su diseño, con un seguimiento más preciso en su implementación, el impacto podría haber sido mucho mayor (Stuart Milne, 2012). Lo que sostiene esta autora es, justamente, que si el modelo de gestión hubiera incluido una mayor participación de otros ministerios y de los mismos actores escolares (un modelo de gestión más asociado al técnico-cooperativo), podría haber aumentado su eficiencia.

Ahora bien, como puede observarse, aún sin haberse implementado de la mejor manera posible, existe un amplio consenso en que las acciones compensatorias del PSE resultaron fundamentales para que pueda existir una mejora (Braslavsky, 1999; Tedesco y Tenti Fanfani, 2001; Jacinto, 2010; Stuart Milne, 2012; CIPPEC, 2014). De alguna forma, la gestión desconcentrada era la aceptación realista del escenario educativo argentino (Braslavsky, 1999; Duschatzky y Redondo, 2000).

En la superación de este modelo de gestión aparecen los programas TAE y Volver a estudiar. Precisamente, uno de los rasgos distintivos de los programas es la apertura a más actores involucrados en su implementación (PNUD, 2009; Montesinos y Sinisi, 2009). Su estrategia principal era la cogestión del Estado con organizaciones de la sociedad civil en

las llamadas “mesas de coordinación” (tanto la Mesa de Coordinación Nacional como las mesas de coordinación jurisdiccionales), y la generación de “espacios puente” en los que se trabajaba con los jóvenes en primera instancia.

Si bien se esperaba que las provincias participen en la selección de las escuelas y las organizaciones de la sociedad civil que considerasen más pertinentes para integrar la mesa de coordinación, el diseño de la política y su plan para la ejecución se llevó a cabo en el nivel nacional. Sin embargo, el involucramiento de una multiplicidad de actores en las mesas de coordinación, y el hecho de que parte de sus tareas fuera definir en cada caso la mejor estrategia y el diseño de los espacios puentes más pertinentes, da cuenta de que este modelo de gestión trasciende al modelo de ejecución desconcentrada: desde el gobierno provincial promueven y acompañan nuevas articulaciones entre la escuela y las organizaciones de la sociedad civil que redefinen los roles preestablecidos (Montesinos y Sinisi, 2009; Manzione, 2011).

Una de las líneas de acción que marca una gran diferencia en la gestión de la política educativa, es el grado de flexibilidad y capacidad de acción que se le otorga a las escuelas (aspecto que indagaremos con mayor profundidad en el apartado siguiente) para la definición de un plan de inclusión educativa *ad hoc* a su propia institución. Tanto el TAE como los PMI son políticas que se caracterizan por esta participación activa de las escuelas.

Sin embargo, como explican Montesinos y Schoo (2013), los PMI representan un salto cualitativo en términos de la participación de las provincias y la articulación con Nación, dando lugar a una política nacional con carácter **federal**:

En este escenario, la política federal de Planes de Mejora Institucional surge a partir de las resoluciones aprobadas por el CFE en el año 2009 y representa un desafío de proporciones superlativas dado el universo destinatario: todas las instituciones de nivel secundario de gestión estatal del país – a excepción de las técnicas – a las que se le suman algunas de gestión privada. Por esto, sus propósitos condensan situaciones inéditas en su origen, alcance y profundidad respecto de este nivel educativo. De acuerdo con el esquema establecido, las provincias deben formular sus propios Planes Jurisdiccionales de Educación Secundaria. Se trata de un documento que debe incluir diagnósticos sobre este nivel educativo, definir sus problemas y prioridades. Sobre éste, las escuelas tienen que elaborar sus respectivos Planes de Mejora Institucional. En este nivel, también las instituciones educativas deben elaborar un documento en el que se plasmen diagnósticos, problemas y acciones para enfrentarlos”.

(Montesinos y Schoo, 2013:13)

Desde su diseño, la política se plantea con una modalidad más integral que compromete a las provincias y los establecimientos educativos mediante estas dos herramientas principales: los PMJ y los PMI (Pinkasz, 2013). De acuerdo a la normativa oficial, los PMJ tienen el objetivo de organizar y priorizar los cambios, tanto normativos como prácticos, que deben llevarse a cabo en cada jurisdicción para garantizar el derecho de la educación secundaria a todos los adolescentes y jóvenes (Pinkasz, 2013; Terigi et. al., 2013; Montesinos y Schoo 2013; 2014). Cada PMJ se vuelve el marco regulador en el cual las instituciones educativas deben enmarcar sus PMI.

El instrumento PMJ como marco orientador de los planes institucionales que diseñaran luego las escuelas da cuenta de la participación protagonista, tanto de los estados provinciales como de las mismas instituciones educativas, en los lineamientos que orientan la política educativa. Es por esto que la implementación de los PMI constituye una trama más compleja y densa entre los distintos niveles de gobierno, acercándose al modelo de gestión de **cooperación técnico-profesional**. Este modelo se caracteriza por ser una convocatoria organizada desde el Estado nacional para involucrar a los estados provinciales (y eventualmente los municipales) en el diseño y elaboración de los dispositivos necesarios para la implementación de la política, así como para su seguimiento y monitoreo (Braslavsky, 1999).

Este encuadre federal que tiene el PMI redefine, a su vez, el compromiso y las responsabilidades que adquiere cada uno de los niveles de gobierno en su implementación. Por un lado, permitía a cada jurisdicción poder tomar esta política como una herramienta que impulse sus propios objetivos prioritarios identificados. En este sentido, no se trata de una política satélite del Estado nacional, sino que pasó a ser una herramienta importante del plan estratégico de cada una de las provincias (lo mismo sucede a escala de las instituciones educativas, como veremos más adelante). Asimismo, si bien el principal financista de la política es el Estado nacional, las provincias también forman parte del financiamiento: “[E]n este esquema las provincias reciben recursos nacionales y suman recursos propios para que los establecimientos instrumenten soluciones institucionales con formatos académicos alternativos” (Pinkasz, 2013:9).

En el marco de estas ideas, diferentes autores distinguen al PMI como una política educativa que se distingue por su magnitud. Se identifican categorizaciones del PMI como

una política extensiva y de gran escala (Terigi et. al., 2013), o como una política que da lugar a un *sistema de compromiso federal* (Pinkasz, 2013).

Otros autores (Cozza, 2015) coinciden con el cambio cualitativo que implica el PMI en términos del nuevo lugar que ocupa el Ministerio nacional pero con una mirada más crítica al verdadero nivel de descentralización que implica. En este sentido, afirma Cozza:

“Sin embargo, el cambio conceptual que representa el Plan de Mejora Institucional, con su planteo de universalidad, multidimensionalidad y de darle una mayor responsabilidad al Estado Nacional, puede ser algo más complejo que un simple viraje ideológico. Carlos Ulloa afirma que hay una fuerte concentración del poder en manos del nivel nacional que funciona como último decisor y ejecutor de gastos en detrimento de lo que puedan exigir o pedir desde las instancias locales. Según el asesor de la cámara de diputados, la razón fundamental por la que pasa esto se debe a la conveniencia de que sea el Estado Nacional el que acapare el mayor rédito político de la implementación de la política pública en cuestión, algo que generó oposición en algunas provincias y desde el espacio político de la Unión Cívica Radical (Ulloa, 2014)”.

(Cozza, 2015:100-101)

Llegado a este punto de la sistematización, nos surge el siguiente interrogante: ¿qué ocurre en el caso del Programa Conectar Igualdad?

El PCI es considerado un caso paradigmático en términos de política educativa, precisamente porque excede el carácter de “educativa”. Como explica una investigación impulsada por UNICEF: “A partir del PCI, lo que hasta entonces eran los planes propios del Ministerio de Educación cambian de escala y se transforman en una política del Gobierno Nacional centrada en la educación” (Vacchieri, 2013:17).

Para su el diseño y ejecución de su implementación se conformó un Comité Ejecutivo integrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Educación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Asimismo, el despliegue de PCI involucró a también universidades, organizaciones de la sociedad civil y empresas. Esta entrada en la esfera educativa de actores que no son propios de este ámbito, generó un tejido de relaciones inédito:

“Efectivamente, el PCI interactúa con las autoridades de todas las provincias y con sus referentes jurisdiccionales del área de educación, con empresas proveedoras de equipamiento, con diversas universidades nacionales, con organizaciones sociales que participan en el mundo escolar, con cada una de las escuelas, sus autoridades y sus familias, tratando de crear una articulación desconocida hasta el momento”.

(Vacchieri, 2013:12)

Cabe aclarar que, recuperando lo analizado anteriormente, con TAE también se dio la incorporación de organizaciones de la sociedad civil; y con los PMI se generó una pluralidad de articulaciones a nivel nacional, jurisdiccional y local. Sin embargo, lo que los autores destacan es la coexistencia de todas estas relaciones en simultáneo.

Ahora bien, esta trama institucional novedosa representa, a su vez, el mayor desafío del PCI (Gvirtz y Torre, 2014; Vacchieri, 2013). Se volvió un punto muy complejo poder adecuar las agendas y generar puntos de encuentro en este entramado inédito de actores, tanto del ámbito público como privado, con diferentes lógicas y tiempos de funcionamiento. De igual modo, se destaca la complejidad que implica el entramado de actores en el caso a nivel político-institucional con la implementación de los PMI.

En el caso de estas dos políticas se crearon equipos técnicos territoriales (ETT) y Equipos Técnicos Jurisdiccionales (ETJ), nombrados y financiados por Nación (a partir de una sugerencia previa de la provincia). Así, estos cargos tenían una doble dependencia: jurisdiccional y nacional. El punto más interesante es cómo esta doble dependencia da lugar a nuevos vínculos que se debaten entre lo nuevo y lo viejo (Montesinos y Schoo, 2013; DiNIECE, 2014). En el caso de los PMI, la figura de los Asistentes Técnicos Territoriales se entrelazaba de forma directa, y al mismo tiempo compleja, con la de los supervisores. Por un lado, lo que sucedía en las escuelas está a cargo y aprobado por el cuerpo de supervisión; por otro lado, la figura de los ATT dependía de forma directa de la Dirección de Educación Superior. Es decir que, se entretejía una nueva trama de relaciones que ponía en tensión la innovación con la cultura y modos de trabajo ya preestablecidos¹³.

Queda claro y ampliamente consensuado cómo el PCI representa un caso particular de una gestión gubernamental integral. Sin embargo, cuando nos preguntamos cómo categorizar al PCI lo hacemos pensando en que el rol de las jurisdicciones era principalmente de articulador entre Nación y las escuelas. Junto con el MEN, seleccionaban qué escuelas de la provincia resultarían beneficiarias de las *netbooks*, y en coordinación con ANSES realizaban la distribución a las escuelas secundarias públicas, a las de educación

¹³ Estas interacciones, que en cada territorio cobran una forma diferente de acuerdo a las historias y características de quienes son parte de ellas, son centrales en la implementación de una política educativa que se juega en el territorio escolar. Esta es la dimensión de la política que entendemos como *entramado de actores* que generan una “traducción” de la política pública cuando se lleva a cabo (ver Tabla 1).

especial, y a los estudiantes de institutos superiores de formación docente. Sin embargo, las cuestiones vinculadas al diseño de la política y sus contenidos educativos estuvieron a cargo de organismos nacionales (el INFOD y el portal Educ.ar, junto con la OEI, fueron los actores centrales en el armado de los materiales didácticos y la formación docente en el uso de las TIC).

Otra tarea específica que también tenían los ministerios provinciales de educación era nombrar un nuevo cargo docente en las escuelas: Referente Técnico Escolar (RTE), figura necesaria para la activación de las computadoras, así como para los reclamos frente a fallas o extravíos. La demora de algunas jurisdicciones en hacerlo se tradujo en inconvenientes para lograr el funcionamiento correcto y pronto (Vacchieri, 2013). Este punto es interesante para ver cómo, si bien en esta política educativa el rol de las jurisdicciones no era fundamental para el diseño y contextualización como estrategia educativa, sí tiene relevancia para su correcta (o no) implementación. Gvirtz y Torre (2014) llevan esta idea todavía más allá afirmando que el gran desafío para que la implementación de PCI sea efectiva es que cada jurisdicción se apropie del programa.

Un último aspecto que nos gustaría traer en este análisis y sistematización de las ideas plasmadas en el campo académico es el papel que juega en esta redefinición de roles las discrepancias o afinidades partidarias. Es decir, de qué forma se ve afectado el rol del Estado en la llegada de una política nacional a las provincias con diferente color partidario. Varios autores destacan la complejidad que esto trae en un país federal como el nuestro (Braslavsky, 1999; Vacchieri, 2013; Gvirtz y Torre 2014; Cozza, 2015).

Como explica la investigación de UNICEF:

“[...] hizo falta una compleja ingeniería institucional y la voluntad política de los actores para hacer funcionar adecuadamente el Programa. En efecto, los ministerios de Educación provinciales tienen autonomía de decisiones y si bien los grandes lineamientos del Programa se resuelven en el Consejo Federal de Educación que reúne a todos los ministros, la gestión cotidiana pone en contacto a actores no entrenados en un trabajo conjunto. Las relaciones entre el equipo central de Conectar Igualdad y los equipos provinciales distribuidos en el territorio han sido fluidas, pero muchas veces están atravesadas por las tensiones políticas de gobiernos que tienen distinto signo. De esta manera hubo provincias en las que el PCI tuvo políticas muy activas y un fuerte apoyo de las autoridades locales mientras que en otras el avance ha sido más lento. Esto se reitera también según las características de los equipos provinciales, de los directores de nivel y de los cuerpos directivos de las escuelas. En el PCI es cierto que, ante una institucionalidad todavía poco cohesionada, la voluntad de avanzar de los actores repercute más sobre el éxito de la implementación que en otros

programas con más trayectoria, más antecedentes o más formateados por las instituciones del Estado (o los organismos internacionales)” (Vacchieri, 2013:56-57).

En síntesis, cuando se analiza esta diferencia de roles en cada política, es posible observar que existe una mayor centralización en las políticas educativas caracterizadas por ser una ayuda financiera en términos materiales, de infraestructura o acompañamiento económico para los alumnos. Mientras que las políticas más descentralizadas están ligadas a una mayor autonomía no solo por parte de las jurisdicciones sino también de las instituciones educativas para decidir en qué invertir el financiamiento recibido.

Asimismo, queda en evidencia que en un país descentralizado como Argentina, la articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales es un factor fundamental para la implementación de políticas educativas; no solo para hacer efectiva su implementación, sino porque en un escenario dispar como el argentino la participación activa de las jurisdicciones en el diseño de las políticas resulta clave para dotarlas de sentido e integrarlas a un único plan estratégico, y no que sean acciones sueltas en la esfera del sistema educativo. Como contraparte, las investigaciones dan cuenta de que esta articulación resulta de mucha mayor complejidad que el modelo de gestión donde el Estado nacional diseña y ejecuta la política unilateralmente.

Así como durante este capítulo la mirada estuvo centrada en el rol del Estado, a continuación analizaremos con mayor detalle qué es lo que ocurre en el caso de las instituciones educativas: de qué forma se redefine su rol, de acuerdo a las investigaciones realizadas en esta material.

4.1.2 Grados de centralización o descentralización: el rol de las escuelas

A partir de la obligatoriedad de la escuela secundaria se presenta la gran paradoja que constantemente está atravesando nuestro análisis: por un lado, está por detrás la idea de que la escuela es la institución por excelencia para que todos los niños y jóvenes puedan adquirir las herramientas necesarias para su desenvolvimiento en la sociedad; por otro lado, es el mismo formato escolar el responsable de la exclusión y el fracaso escolar de los sectores más postergados. En el marco de esta tensión, en este apartado del trabajo el

análisis gira en torno a las redefiniciones del rol de la escuela y su organización a partir de las distintas políticas inclusivas de nuestro trabajo.

En línea con el apartado anterior, un punto clave del análisis es el grado de participación y autonomía que tienen las escuelas en el diseño e implementación de las acciones que se les proponen desde el “exterior escolar”. Vemos que el rol de las instituciones educativas y su propia percepción resultan diferentes según si el contenido mismo de las políticas tienen una bajada nacional (como es el caso del PNBE o el PCI), o si se trata de políticas donde el Estado nacional se desdibuja como actor estratega y cada escuela planifica su accionar (como en el caso paradigmático de los PMI).

La rigidez de las políticas educativas es la característica que de forma generalizada más se critica desde el rol de las escuelas (Braslavsky, 1999; PNUD, 2009; Stuart Milne, 2012). El caso más problematizado en este sentido es el del PNBE, precisamente por su modalidad *top-down* (Stuart Milne, 2012).

Por el contrario, la versatilidad tiene una valoración muy positiva en las escuelas. Tanto en el caso del TAE (PNUD, 2009; Manzione, 2011), como en el de los PMI (Montesinos y Schoo; 2013; DiNIECE 2014; Terigi et. al, 2013), que daban lugar a que cada escuela pueda generar recorridos pedagógicos alternativos y contaban con figuras de tutores que acompañaran de forma más personalizada a los alumnos, esta flexibilidad es la que destaca como su gran fortaleza.

Para profundizar un poco más qué argumentos están por detrás en cada caso, comenzaremos por sintetizar las principales objeciones que se presentan desde el rol de la escuela hacia las políticas que vienen con una estructura rígida y predefinida desde el Estado. La alusión al término *top-down* para caracterizar su modo de implementación (Stuart Milne, 2012) describe a un Estado que llega de forma directa, no solo a las escuelas, sino también a los beneficiarios. El PNBE alcanzaba a las escuelas con pautas fijas preestablecidas rígidas que se implementaban por igual en todas las instituciones educativas, sin que las escuelas tengan voz en el *qué* y *cómo* debe implementarse. En este sentido, la crítica principal está vinculada su poca eficiencia para garantizar la máxima equidad.

Para seleccionar a los becarios, el único agente que decidía quiénes recibían las becas era el Estado, mediante un denso proceso administrativo-burocrático con criterios socio-económicos. Desde su rol meramente articulador y burócrata, los actores escolares afirman que los criterios establecidos no eran consistentes para que las becas verdaderamente lleguen a quienes más las necesitaban (PNUD, 2009).

Pero como es la escuela la principal articuladora entre el Estado y los alumnos, las relaciones que se ven afectadas con esta arbitrariedad del Estado nacional son las relaciones hacia adentro de la institución. La inflexibilidad de los criterios y la falta de transparencia para seleccionar a los becarios posicionaba a las autoridades escolares en un lugar muy incómodo: los alumnos que se postulaban para recibir la beca consideraban que la arbitrariedad con la que estas eran designadas era producto de la voluntad deliberada de la escuela o el equipo directivo (PNUD, 2009). Asimismo, esta idea repercutía en la imagen de la escuela como espacio referente de la comunidad: “[S]in duda, este fenómeno contribuye al descrédito de la institución escolar y sus autoridades” (Ibíd.:58).

Sumado a la arbitrariedad de los criterios de selección, otra falencia del PNBE detectada desde el rol escolar es la falta de coherencia de estos criterios para lograr la inclusión educativa. Al carecer de requisitos vinculados al rendimiento académico, este programa era leído como un “programa social más”, y no una herramienta para la equidad educativa (PNUD 2009; Stuart Milne, 2012).

En el caso de TAE y Volver a la escuela, en contraposición con el programa de becas (y esto en un sentido literal, ya que en muchas escuelas PNBE y TAE se implementaban de forma complementaria) hay un amplio acuerdo en que se trata de políticas positivas. Esto se debe fundamentalmente a su mayor grado de versatilidad.

El TAE ofrecía una flexibilidad no sólo en la creación de espacios puente y la diversidad de iniciativas que pueden llevarse a cabo, sino que la escuela también participaba de la selección de los potenciales becarios. Un punto interesante de esta flexibilidad es cómo juega el rol de la escuela en dos sentidos. Por un lado, en la articulación o, mejor dicho, falta de articulación entre las políticas; y por el otro, en hacer uso de su facultad de acción para superar los criterios predefinidos por el Estado con los cuales no estaba de acuerdo. Como ejemplifica este documento: “Finalmente, se han encontrado escuelas que complementan TAE con PNBE, privilegiando en la selección de

beneficiarios a aquellos que, por haber repetido o abandonado, no pueden acceder a la beca PNBE” (PNUD, 2009:68).

Claro que, si bien la escuela cuenta con mayor o menor autonomía para el desarrollo de las políticas hacia el interior de la institución, siempre debe hacerlo dentro de las reglas de juego que el Estado predetermina de antemano. Para el caso del TAE, por ejemplo, muchos directivos hubieran querido dar la beca a personas que no podían ser beneficiarios por el límite de edad (requisito preestablecido). Si la idea es promover la inclusión educativa, ¿hasta qué punto el límite de edad no se vuelve inconsistente con este propósito?

El PMI es entendido como el caso paradigmático que supera estas limitaciones y redefine el lugar de la escuela desde una autonomía todavía mayor. Para poner en diálogo las ideas de Stuart Milne (2012) con nuestro análisis, podríamos afirmar que es la política que más se acerca a invertir el modelo *top-down* por el de *bottom-up*. Esto es, por un modelo donde la escuela cuenta con una capacidad prácticamente total para la planificación y diseño de las actividades que considere pertinentes implementar para mejorar sus prácticas y hacer efectivo el derecho a una educación de calidad para todos los alumnos.

En la resolución del CFE que enmarca a los PMI, se identifican 4 propósitos a ser alcanzados con esta herramienta. Dos de ellos son:

[...]

“b. Configurar un modelo escolar que posibilite cambios en la cultura institucional estableciendo bases para renovar las tradiciones pedagógicas del nivel secundario y para que la escuela sea accesible a colectivos estudiantiles más amplios y heterogéneos.

c. Lograr la inclusión y permanencia de los alumnos en la escuela y propiciar el desarrollo de propuestas de enseñanza que posibiliten a todos, aprendizajes consistentes y significativos, con especial énfasis en la atención de aquellos en situación de alta vulnerabilidad socioeducativa”.

(DiNIECE; 2014:20).

Es decir, que los PMI se plantean como una herramienta que promueva una redefinición escolar y un cambio profundo de la institución escolar del nivel secundario. A diferencia del PNBE y el TAE, las escuelas cuentan con libertad para ejecutar el presupuesto tanto en formadores externos a la institución como en docentes de la misma escuela que cubran cargos como tutores o facilitadores.

Esta posibilidad que brindan los PMI a las escuela de redefinir(se) autonomía genera una gran expectativa sobre su capacidad y el rol que tiene la escuela para transformar el nivel secundario y garantizar el derecho a la educación. En este sentido, Terigi (en

DiNIECE 2014) sostiene que los PMI pueden llegar a ser una herramienta para promover iniciativas de resolución institucional con una direccionalidad central. Esta sería una estrategia para desarmar el formato escolar rígido de la educación secundaria, y que en gran modo es la respuesta a su fracaso. Como mencionamos anteriormente, esta autora considera que los PMI podrían ser muy potentes para que las escuelas transformen su organización y puedan crear trayectorias de aprendizaje alternativas que rompan con la monocronía (Terigi et. al., 2013).

Incluso en investigaciones sobre las distintas dimensiones asociadas a la inclusión social de los jóvenes, se presenta la centralidad de los PMI en materia de inclusión educativa:

“Los Planes de Mejora Institucional (PMI) son un instrumento crítico en este sentido, en la medida en que se disponga de la institucionalidad y los recursos fiscales suficientes para garantizar lo que dicta la normativa al respecto (tanto la Ley de Educación Nacional como las Resoluciones del Consejo Federal de Educación). Es necesario que, a través de los PMI, las escuelas logren planificar el desarrollo institucional a corto y mediano plazo, tendientes a mejorar la calidad de la enseñanza y la contemplación de trayectorias educativas diferenciales por motivos de contexto y situaciones personales. Se debe configurar un modelo escolar que posibilite cambios en la cultura institucional estableciendo bases para renovar las tradiciones pedagógicas del nivel secundario, y para que la escuela sea accesible a colectivos estudiantiles más amplios y heterogéneos (UNICEF, 2008)” (Repetto, Díaz Langou y Florito, 2016:s/p).

Aquí se presenta la gran paradoja de este modelo *bottom up*, que identifican varios autores (Terigi et. al., 2013, Montesinos y Schoo, 2013; Manzione, 2011). Se invoca a la autonomía de la escuela y su capacidad como institución para construir *desde abajo* el cambio sustantivo para la transformación escolar que logre incluir verdaderamente a todos los individuos. Sin embargo, este discurso se construye en el marco de la vieja escuela, con las prácticas pedagógicas e institucionales que tanto se critican. Así, la escuela asume la responsabilidad tanto del cambio como de su cultura cristalizada:

“En este sentido, una tensión paradójica que recorre el material de campo refiere a la apelación a la autonomía institucional – a los cambios que puedan gestarse desde abajo en los formatos escolares, en los modos organizacionales, y en el régimen académico, entre otros –; que se produce (y construye) en el marco de una retórica que cuestiona el funcionamiento actual (e histórico) del nivel y las prácticas discriminatorias y selectivas que lo constituyen. De esta manera, los actores escolares son interpelados, al mismo tiempo, como responsables de la nueva escuela a construir como de la vieja institución que debe desaparecer” (DiNIECE, 2014:131)

Recopilando el recorrido, puede decirse que así como en las relaciones *ad intra* del Estado desde el PNBE al PMI hubo una evolución de un modelo de gestión más centralizado hacia uno más federal, también hubo una evolución paralela entre la relación Estado-escuelas, desde un modelo *top-down* hacia uno más cercano al *bottom-up*.

Ahora bien, cuando se observa con mayor detalle cómo se entretujan las relaciones entre los actores escolares y las autoridades gubernamentales dentro de la trama que configuran los PMI, pueden identificarse ciertas limitaciones (Avaca y León Madrid, 2010).

Como se mencionó anteriormente, para el caso de los PMI, quien define primeramente el marco para su implementación es cada jurisdicción a través del PJES (Plan Jurisdiccional de Educación Secundaria). Los PJES son documentos que cada jurisdicción debía elaborar con un diagnóstico sobre el nivel educativo secundario, los principales problemas y desafíos identificados, y las líneas de acción establecidas como prioridades. Es decir que, los PMI que cada escuela construyera debían estar dentro de los lineamientos previamente determinados por las autoridades provinciales.

Este marco normativo ya da la pauta de que la responsabilidad es compartida entre las escuelas y las jurisdicciones (DiNIECE, 2014). Si bien el diseño de los PMI es una tarea que les correspondía a los equipos directivos de las escuelas, las autoridades de cada provincia debían aprobarlos. En este sentido, los lineamientos del PMI sobre cómo cabo su planificación, desarrollo y evaluación dan lugar a nuevas figuras y modalidades de funcionamiento entre las escuelas y las autoridades provinciales (Montesinos y Schoo, 2013).

¿Cómo se configuraba esta responsabilidad compartida? En cada jurisdicción existía una figura dentro del equipo de gestión central de los equipos ministeriales denominada “Referente provincial de los PMI”. A su vez, existían figuras llamadas “Asistentes Técnicos Territoriales” (ATT), que visitaban a las instituciones educativas y las asesoraban en la elaboración de los PMI. Esta asistencia lo que buscaba era que los proyectos institucionales estuvieran alineados con las prioridades establecidas a nivel jurisdiccional y los proyectos específicos institucionales que ya estaban implementándose. Desde las instituciones, se denominaba una figura llamada “Responsable Institucional de los PMI”, que no solo era la encargada de diseñar, implementar y monitorear el PMI en su institución, sino que para ello

tenía que dialogar con los equipos directivos, los docentes, los ATT y la supervisión (DiNIECE, 2014).

Para que los PMI fueran aprobados, lo que los supervisores y el área jurisdiccional encargada tenían en cuenta era que estuviera correctamente enmarcado en las prioridades y parámetros establecidos desde el PMJ. Parte de estos parámetros podían ser, por ejemplo, ciertas limitaciones acerca de cómo distribuir el presupuesto entre horas institucionales, material o infraestructura. También los perfiles docentes que podían tomar las horas institucionales son delimitados por lineamientos jurisdiccionales. De esta forma, puede verse cómo los lineamientos del Estado configuran en cierta medida de qué forma pueden tomar los programas institucionales, obstaculizando la planificación y proyectos que las instituciones deseaban poner en marcha.

Precisamente porque se trata de una política federal, esta tensión puede tomar una mayor o menor magnitud en los diferentes territorios provinciales. Lo importante es tener en cuenta que está latente; las investigaciones sobre casos de análisis de esta política dan cuenta de ello. Como traen Avaca y León Madrid (2010):

“Se observa que desde el discurso se expresa que los planes de mejora se caracterizan por ser flexibles, dinámicos y que están pensados para cada contexto en particular. Sin embargo, la realidad de estos casos específicamente, nos muestra todo lo contrario: no sólo hay una única forma de plantear los PMI, sino que debe responder a mejorar situaciones problemáticas que son “impuestas” desde afuera. Solamente se valoran los resultados a corto plazo”.

(Avaca y León Madrid, 2010:9)

El caso del PCI, nuevamente, presenta un caso particular. Por un lado, el Estado llega a las escuelas con un paquete preestablecido de materiales e infraestructura TIC, y la oferta de formación docente en el uso de la tecnología en el aula es de carácter nacional. Por el otro, la planificación acerca de cómo hacer efectiva la incorporación de la tecnología en las prácticas administrativas y pedagógicas queda librada a cada institución.

En términos de política escolar, los autores dan cuenta de que genera una doble sensación: por una parte, se identifica una resistencia de los docentes y las autoridades institucionales frente a los cambios que implica el uso las *netbooks* en la cotidianeidad escolar; por otro lado, tener la computadora y poder usarla, sumada a la cantidad de ofertas formativas (brindadas desde INFOD, Educ.ar, Conectar Igualdad, OEI) logró romper en

gran medida el miedo de los docentes frente a la incorporación de la tecnología en las prácticas educativas¹⁴ (Vacchieri, 2014).

Para concluir este apartado, un último punto que resulta fundamental a la hora de analizar cómo inciden estas políticas en el rol y dinámica escolar, es la llegada de los fondos a las escuelas.

Particularmente, se encuentran tres críticas que recorren todos los programas de nuestro cuerpo de análisis (ordenados de acuerdo a la predominancia con la que se identifican):

- a) *La llegada tardía de los fondos*. Que no solo obstaculiza la implementación del programa, sino que a veces lo vacía de sentido¹⁵.
- b) *La nueva carga de trabajo* que implican los procesos administrativo-burocráticos y la *falta de remuneración para esta carga adicional*. Como parte de esta crítica se suma también que aún cuando se contempla el pago de las tareas adicionales que implica para los equipos de las escuelas la implementación de las acciones, esta remuneración es (además de tardía), insuficiente.
- c) *La responsabilidad que implica para la figura del director* el movimiento de tanto dinero.

El punto más crítico es el de la demora en los pagos. Esto pone en tensión la capacidad de las instituciones para mantener los proyectos en el largo plazo. Y en este sentido, se vuelve crucial el papel que juegan los estados provinciales por fuera de las políticas nacionales, así como la capacidad que tiene cada institución educativa para autosustentarse. Ejemplificado en el caso del PMI (Montesinos y Schoo, 2013): en el caso de las escuelas que contaran con otros fondos que les permitieran poder avanzar hasta recibir los fondos nacionales, este problema fue menor. Pero en el caso donde no había una presencia significativa de fondos jurisdiccionales, esta obstaculización incidía de forma directa en la implementación de las acciones seleccionadas por la institución.

¹⁴ Cabe destacar que de acuerdo a las investigaciones que se llevaron a cabo en esta materia, las conclusiones arrojan que en términos generales, la incorporación del uso de las TIC en las aulas es todavía incipiente, con un uso predominantemente social. En palabras de Mariana Maggio, se trata de una inclusión *efectiva*, sin alcanzar todavía una inclusión *genuina*.

¹⁵ Como en el caso del PNBE, en donde algunas escuelas recibían las becas para sus alumnos cuando estos ya se habían egresado (PNUD, 2009).

Con esta última reflexión introducimos nuestro próximo apartado. Como observamos a lo largo de estas ideas, “los programas en sí mismos no crean estructuras organizativas dentro de la escuela, sino que se añaden a estructuras existentes” (PNUD, 2009:163). Si hasta ahora el foco del análisis estuvo puesto en la redefinición de los roles y el entramado de actores que se entreteje, nos gustaría profundizar ahora en algunos puntos destacados vinculados a la *traducción* que sufren estas políticas en la práctica. Es decir, de qué manera se materializan las características hasta aquí presentadas, y qué implicancias tiene para alcanzar la inclusión real educativa.

4.2 La redefinición de roles en la traducción de la política educativa

Un tradicional dicho popular expresa: “del dicho al hecho, hay un largo trecho”. ¿Cuáles son las marcas que quedan en el recorrido de ese trecho? Si entendemos que el “trecho” corresponde a la dimensión del a política como *curso de acción*, lo que intenta este apartado es describir cuáles son las principales características de la *traducción* que se da en la implementación de estas políticas educativas en nuestro país. Como sintetizan Montesinos y Schoo:

“En el caso de un sistema educativo descentralizado como el nuestro, la implementación de políticas y programas se concreta a través de una compleja trama de relaciones entre actores ubicados en diferentes niveles: federal, nacional, provincial, municipal y escolar. Tramas de relaciones que están atravesadas por la asimetría de poder, una disponibilidad diferencial de recursos de distinto tipo (humanos, materiales, financieros, entre otros), configuraciones socio-históricas particulares y apropiaciones también diferenciales de las políticas y programas y. En este marco, la relación entre diferentes niveles jurisdiccionales supone la construcción de relaciones y acuerdos que permitan la factibilidad de su realización; en suma, de procesos que suponen la puesta en acto – siempre conflictiva – de diferentes perspectivas, intereses, posibilidades, demandas, tiempos y recursos que son contingentes por definición”.

(2014:17)

En primer lugar, entender la traducción de las políticas educativas implica entender la dimensión de historicidad (DiNIECE, 2014). Esto es, observar de qué forma la historia recorrida previamente por los distintos actores incide en la implementación de la nueva práctica. Bajando esta idea a los ejemplos concretos, es muy interesante ver cómo la marca de las políticas compensatorias incide en las políticas más universales. La llegada directa

del Estado a través del PSE, por ejemplo, incide en la traducción de nuevas políticas educativas, que se implementan con una lógica diferente, como los PMI. En una de las investigaciones realizadas por DiNIECE sobre la implementación de los PMI en 4 provincias del país, encontramos la siguiente conclusión:

Por ejemplo, una huella muy presente en todas las provincias fue la caducidad de programas y financiamiento nacional, a que hoy están y mañana dejan de estarlo, y, en particular, a que llegaban directamente a las escuelas sin pasar por las dependencias educativas provinciales. En este escenario registramos preocupación por cómo avanzar en mejoras que no sean sólo remediales o compensatorias (DiNIECE, 2014:129).

Así como anteriormente destacamos la demora en los pagos y las dificultades en el financiamiento que reciben las escuelas, con estas ideas se suma el temor de que los programas se corten abruptamente. Los autores identifican esto como la huella del temor a la dependencia financiera del Estado nacional (Montesinos y Schoo, 2013; DiNIECE 2014). Es decir: ¿cómo tener certeza de que las acciones podrían trascender? Cuando el Estado nacional deje de transferir los fondos, ¿cómo seguir? Cuando se le ofrece a la escuela la posibilidad de invertir en prácticas que redefinan su matriz organizacional (como en el caso de los PMI), se genera una duda sobre los efectos profundos que podría tener la política educativa si el programa llegara a desaparecer¹⁶. Y frente a esta duda, se elige utilizar los fondos para mejoras de infraestructura, materiales o compensatorias que puedan llegar a término en el corto plazo.

Otra estrategia que comenzaron a implementar las escuelas producto de la huella de la dependencia financiera es utilizar los recursos y programas que les vienen dados como complemento – fundamentalmente, como fuente de financiamiento- de iniciativas que ya se están llevando a cabo (PNUD, 2009).

¹⁶ La duda es más amplia que netamente por lo monetario, y su recorrido histórico es de larga data. Como explica Cecilia Braslavsky con mucha más claridad: “En algunos casos les llegan cosas que no piden; en otros se les pide que ejecuten acciones sin consultarlas, en otras les llegan consultas del gobierno provincial del que dependen; en otras de un ahora cercano Estado nacional que edita materiales y revistas para ellas, en otras se les consulta acerca de marcos de referencia e insumos técnicos para su práctica. Dicho en otros términos: es posible que visto desde la escuela no haya coherencia y previsibilidad suficiente en la forma en que las diversas instancias del Estado –cuya división de funciones todavía no está del todo clara en los actos, aunque sí lo parezca en las normas que no conocen ni comprenden bien– se relacionan con ellas” (1999:90).

Precisamente por la historicidad que atraviesa a las relaciones dentro del sistema educativo, el temor de la dependencia financiera no se da de igual manera en todas las jurisdicciones. En las provincias donde los estados provinciales tienen mayor presencia en las escuelas, éstas tenían mayor seguridad, pensando que en el caso de no tener más fondos nacionales, podrían contar con fondos de los programas provinciales para dar continuidad a sus acciones emprendidas. Por el contrario, en las provincias donde no existen políticas provinciales que acompañen más de cerca a las escuelas, prima la incertidumbre del largo plazo que conduce a las escuelas a invertir en acciones cortoplacistas (compra de equipamiento, mejora de infraestructura, etc.) (DiNIECE, 2014). En este sentido, podría pensarse que justamente las provincias más pobres son las que menos capacidad tienen de romper con el temor de la dependencia financiera del Estado nacional, y esto se vuelve un factor obstaculizador para que las escuelas se animen a dar el salto necesario para alcanzar una inclusión educativa efectiva.

O dicho de otra manera: en el escenario federal de nuestro país, aún cuando se trate de políticas de carácter nacional, parte del éxito en su implementación depende del acompañamiento y respaldo que las escuelas consideren que tienen de parte de su ministerio provincial frente a cualquier eventualidad. Así es posible identificar cómo el cumplimiento del derecho a la educación en todo el territorio nacional está anclado a la fuerte disparidad que existe entre los modelos de gobierno de educación de las distintas jurisdicciones (Rivas, 2009).

Un segundo punto vinculado al anterior es lo central que se vuelve el compromiso y la voluntad de los equipos escolares para que los programas se implementen de forma adecuada y puedan aprovecharse. Tanto en el caso del PNBE como en el de TAE, los programas demandaban particularmente el compromiso de quienes estaban involucrados (coordinadores, talleristas, etc.), y planteaban exigencias que no siempre eran (suficientemente) remuneradas (PNUD, 2009). En palabras de los autores: “Si a esto se agrega que, frecuentemente, las partidas presupuestarias se atrasan o no llegan, se ve la dependencia de los programas al grado de compromiso o voluntarismo de sus participantes” (Ibíd.:52).

Incluso en el caso de los PMI: aún cuando se valora mucho que existan fondos para profesionales o docentes dado que esto permite aumentar el tiempo de trabajo de los

docentes o profesionales frente a los alumnos sin tener que requerir necesariamente de su compromiso voluntario. De acuerdo al trabajo de campo, se ve cómo el voluntarismo y el compromiso de los docentes igualmente terminan siendo aspectos centrales en este quehacer artesanal desde el cual construyen las escuelas su propio camino.

A este voluntarismo se le suma vocación y capacidad de la gestión escolar y jurisdiccional para entretejer de forma artesanal los programas nacionales que llegan desarticulados a las escuelas (PNUD, 2009; Montesinos y Schoo, 2013). Si bien discursivamente los programas (como Conectar Igualdad y PMI) se presentan articulados por su sentido pedagógico y la intencionalidad de garantizar la obligatoriedad escolar, en la práctica la articulación se traducían en aprovechar los recursos financieros que brindaban uno y otro para respaldar el desarrollo de las acciones implementadas. Así afirma la investigación liderada por la DiNIECE:

“Muchos de estos redireccionamientos [de los fondos] se relacionaban estrechamente con la llegada a destiempo del financiamiento de estos programas. En este marco, el voluntarismo, el compromiso y las formas artesanales del quehacer escolar operaban como formas ya conocidas de resolver y sostener las actividades previstas en el nivel escolar, pero contando con el aval o, bien, cumpliendo directivas de las autoridades provinciales”. (2014:130)

Es decir que, un segundo factor para que las políticas educativas que llegan a las escuelas se desarrollen adecuadamente y cobren sentido dentro de la institución son los rasgos del equipo institucional: la capacidad de liderazgo del equipo directivo, el apoyo de un equipo de docentes cohesionado, el compromiso y la voluntad de cooperación (PNUD, 2009:32). Esta cuota de responsabilidad que absorbe la institución se enmarca, a su vez, en la tensión paradójica que ya presentamos anteriormente. Así como desde la normativa parece estar claro que la obligatoriedad de la educación secundaria es una responsabilidad del estado nacional y de las provincias, cuando se piensa en cómo hacerla efectiva aparece con fuerza la necesidad de transformar el formato escolar. En un terreno donde aún es difuso qué implica la obligatoriedad escolar y quién es el responsable de esa transformación necesaria (DiNIECE, 2014). Finalmente, lo que termina ocurriendo es que es la escuela la que cree que tiene toda la responsabilidad pero se siente muy sola en este camino. Esta sensación de soledad atraviesa a los diferentes actores escolares, enmarcados en una realidad institucional donde aún conviven diferentes convicciones y opiniones respecto a la obligatoriedad escolar, donde conviven prácticas pedagógicas e institucionales que

conducen a la exclusión escolar; actores atravesados por una historia, que dan lugar a las instituciones reales que reciben a los jóvenes reales (Ibíd).

Las escuelas se encuentran contantemente con el desafío de tener que alcanzar la inclusión educativa siendo aún intrínsecamente exclusoras. En un análisis sobre TAE, Montesinos y Sinisi afirman que: “[...] existe un desacople entre la promoción de acciones de inclusión dirigidas a los jóvenes que están fuera de la escuela y las políticas vinculadas a producir modificaciones en el tipo y modalidad de funcionamiento de la escuela secundaria” (Montesinos y Sinisi, 2009:51). Lo mismo ocurre con políticas más recientes y consideradas ampliamente superadoras, como el PMI. Si bien queda abierto el juego a las escuelas para que puedan implementar prácticas innovadoras, el programa se implementa en el marco de las condiciones de escolarización estándar, no rompe con la matriz organizacional. En este sentido, se desdibuja su propósito transformador (Terigi et. al., 2013).

Existe un consenso en que el PMI de alguna forma es un “laboratorio de ideas”, o una posibilidad para que las escuela ensayen buenas prácticas (DiNIECE, 2014; Terigi et. al. 2013; Avaca y León Madrid, 2010). Sin embargo, un punto incierto es sobre qué aspectos debería incidir el PMI para alcanzar sus objetivos, dado que su implementación varía de acuerdo a cada realidad local. Pese su condición de universalidad, los resultados del PMI dependen de cada institución educativa.

Este dilema sobre la responsabilidad por el derecho a la educación que se plantea en un escenario todavía borroso, impacta en la legitimidad de las mismas figuras del organigrama escolar. Con la redefinición de roles, con la articulación con nuevos actores, con la integración de las organizaciones de la sociedad civil, y los diferentes cambios que van generando estos programas, los mismos actores escolares se sienten interpelados sin saber cómo dar respuesta:

“En el marco de un Estado que intenta una renovada sensibilización de la sociedad hacia los sectores más pobres, la convergencia de las viejas demandas realizadas al director escolar con las nuevas orientadas a lograr cambios en las escuelas, a incluir nuevos públicos escolares, a articular con diversas organizaciones sociales, gubernamentales y no gubernamentales, contribuye a desestabilizar el rol profesional del director escolar, en tanto se intensifican los reclamos sobre ellos y además los enfrentan a situaciones para las cuáles no han sido formados ni capacitados”

(Manziona, 2011:118).

Este declive del rol del Estado como productor de nuevos sentidos e intereses más generales, que se pone en evidencia con el sentimiento de soledad que atraviesa la escuela, lleva a que los directores actúen de acuerdo a distintas lógicas, inestables. Estas modalidades de intervención desorientadas pueden generar experiencias que, contrariamente al objetivo de alcanzar la universalización, resultan fragmentarias. Aún cuando se proponen incluir a los jóvenes en riesgo de exclusión, no lo logran por su falta de reconocimiento del otro (Manziona, 2011).

Esto nos lleva a nuestro punto de partida, y la problematización de la inclusión en función de la dicotomía redistribución vs. reconocimiento. Para que la inclusión educativa se plasme en la realidad de forma efectiva, es necesario que estas dos condiciones se den en simultáneo (Fraser, 2006; Dubet, 2012; Velleda, Rivas y Mezzadra, 2014, entre otros). Y para ello, hace falta un Estado presente y con alto grado de eficiencia, que sea capaz de trabajar de forma articulada en sus distintos niveles, dando una orientación y acompañamiento claros a las escuelas. Pero sin dejar de reconocer su lugar fundamental en el diseño e implementación de las políticas educativas, contemplando en cada caso la particularidad de cada institución.

Conclusiones

“La construcción de una mayor justicia educativa debe basarse ante todo en una concientización de la política, es decir, una reflexión y una explicitación de los criterios de justicia que cada política encarna”

Veleda, Rivas y Mezzadra, 2014:68

Durante el período 1990-2010, en el marco de una tendencia regional, en Argentina hubo un gran avance en el acceso y universalización del nivel secundario. Desde una perspectiva legal, la sanción de la Ley N° 26.206 fue un hito clave para posicionar a la educación secundaria como un derecho de todos los ciudadanos del país.

Parte importante de este trabajo fue contextualizar y conceptualizar el término de inclusión educativa en el marco de los dilemas que presenta el objetivo de la masificación de la escuela secundaria: la tradición expulsiva y selectiva de este nivel parece entrar en crisis, en el marco de grandes cambios en las culturas juveniles y realidades sociales complejas (Rivas, Vera y Bezem, 2010). El Estado se encuentra frente al desafío de garantizar una inclusión educativa *de hecho*, en la que todos los adolescentes y jóvenes accedan a una educación de calidad, independiente de su condición socio-económica de origen. En pocas palabras, para alcanzar una inclusión educativa real es necesario revertir la matriz fundacional selectiva de la escuela secundaria, repensar la estructura de este sistema educativo, y traducir estos cambios en nuevas políticas y prácticas pedagógicas, que reconozca la diversidad de la nueva población estudiantil que accede a este nivel educativo.

Cuando el acceso a la escuela secundaria permanece en el marco de un sistema educativo que no garantiza el derecho a la educación para todos, podríamos pensar que el fenómeno corresponde a una “universalización sin derechos” (Gentili, 2011). En Argentina, el sistema educativo todavía tiene un largo camino para lograr la inclusión universal de los jóvenes en la medida en que aún hoy no logra garantizar niveles comunes de aprendizaje ni una calidad educativa estandarizada (Rivas, Vera y Bezem, 2014). Existe un aumento en el acceso a la educación, es en el cual se identifica una diferenciación de circuitos dentro del sistema educativo, que refuerza las desigualdades sociales de partida de los alumnos. Los niños y adolescentes de niveles socioeconómicos más bajos acceden a una educación de

peor calidad, en términos académicos y de materiales. Esta división de circuitos educativos se profundiza fundamentalmente en las escuelas de gestión pública (Veleda, 2014).

Como explican diversos autores (Veleda, Rivas y Mezzadra, 2014; Gentili, 2011), la construcción de un sistema más justo necesita cambios políticos, económicos y sociales que exceden al campo educativo. Sin embargo, la política educativa tiene márgenes de acción. Y cada acción política, implica una concepción de justicia (Veleda, Rivas y Mezzadra, 2014).

En este marco, se presentan los principales debates identificados en el campo académico y se sistematizan las diferentes posturas en torno a los programas de inclusión educativa seleccionados para nuestro recorte de análisis: el PNBE (parte del PSE), el programa TAE, el PMI y el PCI. Asimismo, se analiza de forma sistemática qué es lo que afirman las diferentes investigaciones sobre el papel del Estado, la articulación en sus diferentes niveles de gobierno, y el rol que ocupan las instituciones educativas en cada una de estas intervenciones políticas.

En primer lugar, es necesario señalar que se identifica un cambio en las estrategias políticas para garantizar la inclusión en la educación secundaria; lo que implica un cambio, a su vez, en la forma de concebir a la inclusión educativa. De un escenario de descentralización y reconfiguración del lugar del Estado nacional, en el cual las principales estrategias eran de carácter focalizado, se fue dando lugar a estrategias de inclusión educativa universales que contemplan una mayor participación y autonomía por parte de las instituciones educativas.

Un primer debate importante es el que se da entre el carácter focalizado y universal de las políticas de inclusión educativa. Si bien existe un consenso acerca de que la focalización es necesaria para alcanzar una mayor equidad, la principal crítica que reciben los programas focalizados, como el PSE, es que generan una polarización de la población escolar y una estigmatización de los sectores asistidos. Precisamente, la focalización entiende a los sujetos en términos de carencias, configurando así el imaginario de tutelados y asistidos (Duschatzky y Redondo, 2000). Por el contrario, los programas universales, como los PMI o el PCI, promueven una lógica de redefinición del nivel secundario para garantizar la inclusión real en la diversidad de todos los adolescentes y jóvenes.

El punto está en que las políticas focalizadas no cuestionan el fracaso escolar de los sectores que terminan excluidos, sino que consideran que estas causas son externas al sistema educativo (Veleda, Rivas y Mezzadra, 2014). Como proponen estos autores, es necesario que los criterios para la mejora de la justicia educativa, “contemplan la dimensión de la redistribución de los bienes materiales o simbólicos, así como la dimensión del reconocimiento de los distintos contextos y tipos de actores” (2014:15).

Un segundo debate gira en torno al contenido y tipos de recursos que ofrecen las políticas educativas. El principal argumento aquí es que los recursos materiales, como la construcción de nuevos edificios, la distribución de becas, la apertura de comedores escolares o las campañas de búsqueda activa de adolescentes, no alcanzan para garantizar su permanencia en la escuela. Es necesario que el espacio escolar se transforme en una institución significativa para la construcción subjetiva e intelectual de los jóvenes. Y para ello es preciso redefinir la organización de la educación secundaria, así como las representaciones y prácticas pedagógicas de los docentes (Veleda, 2008).

Un tercer debate que identificamos es en relación al grado de articulación de las políticas con otros programas. Lo que destacan los diferentes autores en este aspecto es que el enfoque de las políticas compensatorias debe ser superado por una concepción unificada de las políticas económicas y sociales, que parta del hecho de que ni unas ni otras son neutras en términos distributivos, a la vez que resulta muy conveniente su complementariedad en un modo integrado (Terigi, 2010; Calloids y Jacinto, 2006). A su vez, es preciso tener presente que la articulación de acciones no implica simplemente la suma de un conjunto de dispositivos en una población objetivo, sino que implica la conformación de redes, con un enfoque de desarrollo integrado (Calloids y Jacinto, 2006).

En el capítulo cuatro desarrollamos otro de los ejes de la sistematización: el rol del Estado y de las instituciones educativas en materia de estas políticas. En primer lugar, se describen las principales ideas sobre la relación entre los diferentes niveles de gobierno educativo. Recopilando el recorrido de nuestro recorte de análisis, puede decirse que así como en las relaciones *ad intra* del Estado desde el PNBE al PMI hubo una evolución de un modelo de gestión más centralizado hacia uno más federal, también hubo una evolución paralela entre la relación Estado-escuelas, desde un modelo *top-down*, como en el caso del PSE, hacia uno más cercano al *bottom-up*, como los PMI.

En segundo lugar, abordamos de manera más profunda el rol de las instituciones educativas a partir de la implementación de las políticas. La relación directa del nivel Nacional de gobierno educativo con las escuelas, como en el caso de la gestión desconcertada de programas impulsados por el Estado nacional (Braslavsky, 1999), si bien pareciera ser más ágil y evitar la complejidad que trae un entramado de actores más diversos, resulta en muchos casos ineficiente para dar a las escuelas un aporte sólido y sustentable que mejore inclusión real en la calidad educativa. En este sentido, en nuestra sistematización de trabajos académicos destacamos cómo la rigidez de las políticas educativas es la característica más se critica desde el rol de las escuelas (Braslavsky, 1999; PNUD, 2009; Stuart Milne, 2012). El caso más problematizado en este sentido es el del PNBE, precisamente por su modalidad *top-down* (Stuart Milne, 2012). Por el contrario, la versatilidad tiene una valoración muy positiva en las escuelas. Tanto en el caso del TAE (PNUD, 2009; Manzione, 2011), como en el de los PMI (Montesinos y Schoo; 2013; DiNIECE 2014; Terigi et. al, 2013), que daban lugar a que cada escuela pueda generar recorridos pedagógicos alternativos y contaban con figuras de tutores que acompañaran de forma más personalizada a los alumnos, esta flexibilidad es la que destaca como su gran fortaleza.

Cabe señalar dentro de las conclusiones que, al analizar la diferencia de roles en cada política, es posible observar que existe una mayor centralización en las políticas educativas caracterizadas por ser una ayuda financiera en términos materiales, de infraestructura o acompañamiento económico para los alumnos. Mientras que las políticas más descentralizadas están ligadas a una mayor autonomía no solo por parte de las jurisdicciones sino también de las instituciones educativas para decidir en qué invertir el financiamiento recibido.

Para sintetizar el recorrido hasta aquí en pocas palabras podríamos sostener que para que la inclusión educativa se plasme en la realidad de forma efectiva, es necesario que se aborden de forma conjunta las dimensiones de la redistribución y la del reconocimiento (Fraser, 2006; Dubet, 2012; Veleda, Rivas y Mezzadra, 2014, entre otros). Y para ello, hace falta un Estado presente y con alto grado de eficiencia, que sea capaz de trabajar de forma articulada en sus distintos niveles, dando una orientación y acompañamiento claros a las

escuelas. Pero sin dejar de reconocer su lugar fundamental en el diseño e implementación de las políticas educativas, contemplando en cada caso la particularidad de cada institución.

Es necesario señalar que este trabajo es sólo un aporte a un recorte del campo académico que estudia la inclusión y la justicia educativa en el nivel secundario. Un universo sumamente extenso, que no llega a agotarse aquí. Sin embargo, en palabras de Flavia Terigi:

“Una conclusión que espero que surja del análisis desarrollado en este trabajo es que el tipo de cambio que se requiere en el nivel secundario de nuestro país involucra una transformación profunda en el formato escolar que asumió históricamente el nivel, y que esa clase de transformación es extremadamente difícil, tanto que ha sucedido unas pocas veces en la historia de la educación general (Terigi, 2004). No se trata de desesperanzarse, sino de no engañarse acerca de la complejidad. Desconocerla es colocarnos en el camino del voluntarismo y poner las condiciones para la producción de una nueva frustración”. (Terigi, 2008: 69)

Esperamos que esta tesina nos permita profundizar nuestros conocimientos y reflexionar para seguir construyendo de manera conjunta el camino de una inclusión real educativa, esto es, de una verdadera inclusión social.

Bibliografía

Aguerrondo, I. (2008) “Políticas de inclusión educativa”. En *Conferencia Internacional de Educación: “La educación inclusiva: el camino hacia el futuro”*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Avaca, P. y E. De León (2010) “Los planes de mejoras institucionales, ¿se constituyen en verdaderos desafíos para las escuelas secundarias? Un abordaje evaluativo”. Universidad de San Luis.

Recuperado de: http://iice.institutos.filo.uba.ar/sites/iice.institutos.filo.uba.ar/files/12Pol%C3%ADticas%20educativas_0.pdf

Beech, J. y M. Larrondo (2007) “La inclusión educativa en la Argentina de hoy. Definiciones, logros y desafíos a futuro”. En “Taller Regional Preparatorio sobre Educación Inclusiva. América Latina, Regiones Andina y Cono Sur”. OEI, UNESCO.

Blanco Guijarro, R. (2008) “Marco Conceptual”. En “Conferencia Internacional de Educación: ‘La educación inclusiva: el camino hacia el futuro’”. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Braslvasky, C. (1999). “Estudios de casos sobre la reforma de la gestión en América Latina 69: El caso de Argentina”. En UNESCO: “La gestión: en busca del sujeto. Seminario Internacional ‘Reformas de la gestión de los sistemas educativos en la década de los noventa’”. UNESCO-SANTIAGO, Santiago de Chile.

Caillods, F. y C. Jacinto (2006) “Los programas de mejoramiento de la equidad educativa en América Latina. Tensiones, lecciones e interrogantes”. En Caillods, F. y C. Jacinto: *Mejorar la equidad en la educación básica. Lecciones aprendidas de programas de América Latina*. UNESCO.

Camilloni, A. (2008) “El concepto de inclusión educativa: definición y redefiniciones”. En “*Políticas Educativas – Campinas*”. Vol. 2, N° 1. Diciembre de 2008.

CIPPEC, 2004. “Los Estados provinciales frente a las brechas socio-educativas. Una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas”. *Informe final*. Fondo de Investigaciones educativas – PREAL. CIPPEC, Buenos Aires.

Cozza, E. (2015) “Límites y potencialidades del Plan de Mejora Institucional como política igualadora de oportunidades”. En *Revista Studia Politicae*. N° 37. Universidad Católica de Córdoba, Primavera-verano 2015-2016.

De Carli, F. (2011) “¿Qué sabemos de la educación básica en contextos rurales? Un recorrido de lo investigado a nivel argentino y latinoamericano”. Tesis de grado de la Licenciatura en Ciencias de la Educación. Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

DiNIECE (2014). “La implementación de los Planes de Mejora Institucional. Aportes para las políticas orientadas al fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria”. *Serie de Informes de Investigación*, n° 9. DINIECE – Ministerio de Educación Nacional.

Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012). “Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales”. CIPPEC y UNICEF, Buenos Aires.

Di Virgilio, M. (2010) “La(s) política(s) educativa(s) como objeto de investigación: formas de construcción y abordaje”. En Wainerman, C. y M. Di Virgilio (comps.): *El que hacer de la investigación en educación*. Manantial, Buenos Aires.

Dubet, F. (2009) “Las paradojas de la integración escolar” *Espacios en Blanco*, vol. 19, pp. 197-214. Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Dubet, F. (2012). “Los límites de la igualdad de oportunidades”. *Nueva Sociedad*, N° 239. Mayo-Junio 2012.

Duschatzky, S. y Redondo, P. (2000) “El Plan Social Educativo y la crisis de la Educación Pública. Reflexiones sobre los sentidos de las políticas compensatorias en los tiempos de la Reforma Educativa”. FLACSO.

Dussel, I. (2015). “Los desafíos de la obligatoriedad de la escuela secundaria: políticas, instituciones y didácticas en un escenario complejo”. En Tedesco, J. C. (comp.): *La educación argentina hoy: la urgencia del largo plazo*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

- (2011) “¿Vino viejo en odres nuevos? Debates sobre los cambios en las formas de enseñar y aprender con nuevas tecnologías. En *Aprender y enseñar en la cultura digital*. Fundación Santillana, Buenos Aires.
- (2004) “Inclusión y exclusión en la escuela moderna en Argentina: una perspectiva postestructuralista”. En *Cadernos de Pesquisa*, Vol. 34, N° 122. FLACSO.

Espinoza, O. (2009) “Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional”. En: *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*. Mary Lou Fulton College of Education. Vol. 17, N° 8.

Feijoó, M. C. (2002). *Argentina. Equidad social y educación en los años '90*. IPEE-UNESCO, Buenos Aires.

Feldfeber, M. y N. Gluz (2011) “Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de 'Nuevo Signo'”. En *Educ. Soc.*, Campinas. Vol. 32, N° 115. Abr-Jun. 2011.

Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

Feldman, D., Atorresi, A. y Mekler, V. (2012). *Oportunidades para aprender. Sistematización de Programas en Argentina, Brasil, Colombia y México*. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) – Universidad Nacional General Sarmiento.

Fraser, N. y A. Honneth (2003). *Redistribution or Recognition?* EditorialVerso, Londres.

Gentili, P. (2011). *Pedagogía de la igualdad: ensayos contra la educación excluyente*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gorostiaga, J. (2010) “Investigando políticas educativas: reflexiones en torno a un estudio sobre la reforma del nivel secundario”. En Wainerman, C. y M. Di Virgilio (comps.): *El que hacer de la investigación en educación*. Manantial, Buenos Aires.

Gvirtz, S. (2010) “Los horizontes de la investigación en políticas educativas: los niveles intermedios y la ampliación del campo”. En Wainerman, C. y M. Di Virgilio (comps.): *El que hacer de la investigación en educación*. Manantial, Buenos Aires.

Gvirtz, S. y E. Torre (2014) “Conectar Igualdad y la alfabetización digital: hacia una ampliación de derechos”. *Paper aún no publicado de manera oficial*.

Krichesky, M. (2013) “La escuela media en debate. Reflexiones sobre una experiencia multiactoral”. En Ferreyra, H. y S. Vidales (comps.): *Hacia la innovación en Educación Secundaria*. Ed. Comunicarte, Córdoba.

Manzione, M. A. (2011) “La dirección escolar en argentina: reconfiguraciones del rol en contextos inciertos”, en *Cad. Cedes, Campinas*, vol. 31, n. 83, p. 103-125. Ene.-abr. 2011.

Ministerio de Educación – Presidencia de la Nación (2011) *Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad*. Buenos Aires.

Ministerio de Educación (2010) Instructivo para la ejecución. Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario. Disponible en: <http://secundariasi.com.ar/wp-content/uploads/2013/06/Instructivo-para-la-Ejecuci%C3%B3n-Planes-de-Mejora-2010-2011.pdf>

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (2006) *Educación y desigualdad social*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Buenos Aires.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (s/f). “Programa Nacional de Inclusión Escolar: Todos a Estudiar”. Documentación oficial del programa.

Montesinos, M. y S. Schoo (2013): “Procesos de mediación en la implementación de políticas educativas en un contexto federal. Un estudio de caso: el Plan de Mejora Institucional. Serie *La Educación en Debate*, N° 13. DINIECE – Ministerio de Educación Nacional.

Montesinos, M. y L. Sinisi (2009). “Entre la exclusión y el rescate. Un estudio antropológico en torno a la implementación de programas socioeducativos”. *Cuadernos de Antropología Social* N° 29. UBA.

Narodowski, M. (2008) “La inclusión educativa. Reflexiones y propuestas entre las teorías, las demandas y los slogans”. En *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol.6, N°8.

Observatorio de la Educación Básica Argentina (2011) “Informe General de Resultados” N°1. Fundación CEPP, Universidad de Buenos Aires y Santander Río.

Parrilla Latas, A. (2002) “Acerca del origen y sentido de la educación inclusiva” En: *Revista de Educación*, N°327. P.11.29.

Pautassi, L. (2010 a) “Enfoques de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas”. En Pautassi, L. (org.): *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social*. Editorial Biblos, Buenos Aires.

Pautassi, L. (2010 b) “Presentación”. En Pautassi, L. (org.): *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social*. Editorial Biblos, Buenos Aires.

Pinkasz, D. (2013). “Los Planes de Mejora Institucional de la Escuela Secundaria como herramienta de las políticas de inclusión educativa. Análisis de dos casos provinciales”. Informe de Final de consultoría. Proyecto FRESCE. AECID.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | PNUD (2009). *Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria*. PNUD - IPE-UNESCO, Buenos Aires.

Rambla, X. & A. Verger (2009) “Pedagogising poverty alleviation: a discourse analysis of educational and social policies in Argentina and Chile”, *British Journal of Sociology of Education*, 30:4, 463-477. Recuperado de:

Ravela, Pedro A (2000). *Informe de Evaluación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles de la República Argentina*. Buenos Aires.

Repetto, F., Díaz Langou, G. y Florito, J. (2016). “Políticas provinciales para las adolescencias. ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?” UNICEFCIPPEC, Buenos Aires.

Rivas, A. (2007) et. al. *El desafío del derecho a la educación*. Un dispositivo analítico para la acción. Fundación CIPPEC.

Rivas, A. (2009) *Lo uno y lo múltiple. Esferas de justicia del federalismo educativo*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.

Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: CIPPEC-Natura-Instituto Natura.

Rivas, A., Mezzadra F. y Veleda, C. (2013) *Caminos para la educación. Bases, esencias e ideas de política educativa*. Granica, Buenos Aires.

Rivas, A., A. Vera y P. Bezem (2010) *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble.

Shaeffer, Sh. (2008) “El logro de la educación inclusiva a través de la aplicación a la educación de un enfoque basado en los derechos”. En “Conferencia Internacional de Educación: ‘La educación inclusiva: el camino hacia el futuro’”. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Stuart Milne, Stefania (2012) “El Programa Nacional de Becas Estudiantiles (1997-2008). Un rompecabezas para armar”. Tesis de Maestría en Educación con Orientación en Gestión Educativa. Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

Tedesco, J. C. (1993) *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Ediciones Solar, Buenos Aires.

Tedesco, J. C. (2004) “Igualdad de oportunidades y política educativa”. En *Cadernos de Pesquisa*, Vol. 34, N° 123.

Tedesco, J. C. y C. Steinberg (2014) “Avanzar en las políticas de integración de TIC’s en educación”. En Tedesco, J. C. (comp.): *La educación argentina hoy: la urgencia del largo plazo*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Tedesco, J. C. y Tenti Fanfani, E. (2001) “La reforma educativa en la Argentina. Semenanja y particularidades”. Buenos Aires: UNESCO-IPE.

Tenti Fanani, E., comp. (2001) *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Buenos Aires: UNESCO-IIEPE, Editorial Altamira, Fundación OSDE.

Terigi, F., B. Briscioli, C. Scavino, A. Morrone, A. G. Toscano (2013) Dossier: “La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala”. En *Revista del IICC*. N° 33. Págs. 27-46.

Tiramonti, G. (2011) “Escuela media: identidad forzada” En Tiramonti, G. (dir.): *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Ediciones Homo Sapiens, Buenos Aires.

Tiramonti, G. (2010) “Introducción”. En *Revista Propuesta Educativa: Dossier “Tendencias actuales de las políticas de la región”*. Vol. 2, N° 34, Año XIX. Noviembre, 2010.

Vacchieri, A. (2013) *Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina. Caso Argentina*. UNICEF, Buenos Aires.

Velásquez Gavilanes, R. (2009) “Hacia una nueva definición del concepto de ‘política pública’”. En *Revista Desafíos*, n° 20. Bogotá, Colombia. Primer Semestre 2009.

Veleda, C. (2014). “Regulación estatal y segregación educativa en la Provincia de Buenos Aires”. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22 (42). Artículo publicado originalmente en: *Revista de Política Educativa*, Año 1, Número 1, UdeSA-Prometeo, Buenos Aires, 2009.

Veleda, C. (2008) “Políticas de Inclusión, Justicia e Integración. Opciones y debates para los gobiernos provinciales”. *Serie NEXOS: Conectando saberes y práctica para el diseño de la política educativa provincial. Documento N° 3*. CIPPEC, Buenos Aires.

Veleda, C., A. Rivas y F. Mezzadra (2012) *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*. CIPPEC-UNICEF-Embajada de Finlandia. Buenos Aires.

Documentos normativos

CFE | Consejo Federal de Educación. Resolución N° 86/09.

CFE | Consejo Federal de Educación. Resolución N° 123/10.

MEN | Ministerio de Educación Nacional. Ley N° 26.206/06.

Anexos

Cuadro 1: principales características destacadas en los debates del campo académico de cada uno de los programas de nuestro cuerpo de análisis.

Programa	Focalización vs. universalidad	Grado de articulación entre el Estado nacional y las jurisdicciones**	Gestión Top down vs. Gestión Bottom up**
PNBE (PSE)	Focalizado	Gestión desconcertada del Estado nacional	Top-down
TAE	Focalizado	Mayor grado de participación de la jurisdicciones y organizaciones de la sociedad civil	Bottom-up
PMI	Universal*	Política nacional de gestión federal	Bottom-up
PCI	Universal	Gestión desconcertada del Estado nacional con un entramado paradigmático de actores diversos, dentro y fuera del sistema educativo	Top-down

Fuente: elaboración propia.

* Tal como se desarrolla en el apartado 3.1.2, el carácter verdaderamente universal de los PMI es cuestionado a partir de la forma que adquiere en cada una de las instituciones educativas.

** Como se aclara en el trabajo, no es posible determinar un modelo puro en la gestión de las políticas educativas, precisamente por la complejidad que implica su dimensión de *entramado de actores*.