

Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: *Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina*

*Educational policies since the turn of the century:
Scope and limits in the expansion of the right to education in Argentina*

Por Myriam Feldfeber* y Nora Gluz**

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2019.

Fecha de Aceptación: 11 de septiembre de 2019.

RESUMEN

En este artículo se presenta un análisis de los alcances y de los límites de las políticas educativas implementadas en la Argentina a partir del cambio de siglo en términos de ampliación de derechos. Interesa comprender estos procesos en el marco de las agendas globalmente estructuradas para la educación, el modo como orientan las agendas nacionales y las particularidades del caso argentino. Este análisis se centra en las trayectorias de las políticas en términos del avances y retrocesos de los procesos de democratización a partir de la reconstrucción de los diversos sentidos que adquiere la educación como derecho, en los problemas asociados a la vulneración de este derecho y en

las estrategias para afrontarlos, tanto durante los gobiernos progresistas como en la actual restauración conservadora. Este tema adquiere particular relevancia en un contexto en el que las propias democracias y las políticas centradas en un enfoque de derechos son puestos en cuestión.

Palabras clave: *Derecho a la Educación, Democratización, Políticas Educativa.*

ABSTRACT

In this article we present an analysis of the scope and limits of educational policies implemented in Argentina since the turn of the century in terms of the expansion of rights. We are interested in understanding these pro-

* Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Asimismo, culminó estudios de Doctorado en Educación en la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mfeldfeb@filo.uba.ar

** Licenciada y Doctora en Educación por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Correo electrónico: ngluz@campus.ungs.edu.ar

cesses within the framework of the globally structured agendas for education, the way they frame national agendas and the peculiarities of the Argentine case. This analysis focuses on policy trajectories in terms of advances and retreats of the democratization processes from the reconstruction of the different meanings of education as a right; in the problems associated with the violation of that right and in the strategies to face them, both during progressive governments and in the current conservative restoration. This issue is of particular relevance in a context in which rights based policies and even democracies themselves are under dispute.

Keywords: *Right to Education, Democratization, Educational Policies.*

Introducción

El análisis de las agendas de política educativa en América Latina pone en evidencia, por un lado, los mecanismos a través de los cuales la agenda globalmente estructurada para la educación (Dale, 2007) contribuye a orientar las políticas nacionales. Por otro lado, las especificidades que podemos identificar a partir del cambio de siglo con la asunción de los gobiernos de “nuevo signo” en la región que intentaron dar respuestas a los problemas generados por la implementación de las políticas de ajuste estructural y sus consecuencias en términos de exclusión social; así como las políticas en curso a partir de la restauración conservadora.

En este artículo, recuperamos los resultados de una serie de investigaciones sobre los alcances del derecho a la educación en la Argentina. En primer lugar, un estudio centrado en las políticas destinadas a su ampliación, que se definieron en términos de inclusión social y educativa durante el período 2003-2015, considerando tanto los discursos, como las propuestas y las regulaciones que se establecieron para “incluir” a sectores tradicionalmente excluidos del sistema desde la perspectiva de

la democratización¹. En segundo lugar, de una investigación en curso en la que se analizan cambios y permanencias en las trayectorias de las políticas, comparando las perspectivas democratizadoras a partir del cambio de siglo y las actuales restauraciones conservadoras² que en el caso argentino cobraron fuerza con la asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos (2015 a la actualidad), focalizando en los modos a través de los cuales se desarticularon gran parte de las políticas precedentes.

En términos metodológicos, analizamos las políticas educativas dentro del campo de las políticas públicas. Entendemos que toda política pública implica una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1983; Thwaites Rey, 2005). En este sentido, entendemos desde una perspectiva dialéctica, que las políticas educativas resultan del interjuego entre determinadas condiciones estructurales y normativas, las institucionalidades construidas y las prácticas, posicionamientos, discursos y perspectivas de los sujetos en contextos específicos. Las políticas educativas no constituyen el resultado de procesos lineales, coherentes y deliberados, sino que son objeto de un proceso social y político que conforma un campo en disputa. Desde esta perspectiva, concebimos a las políticas públicas como textos y como discursos, como dispositivos y como estructuras,

-
- 1 Proyecto UBACyT: *Políticas públicas y democratización de la educación. Sentidos, regulaciones, y procesos en torno a la inclusión en la actual coyuntura latinoamericana*. Directora: Myriam Feldfeber. Programación científica 2014-2017.
 - 2 Proyecto UBACyT: *Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal*. Directoras: Myriam Feldfeber y Nora Gluz. Programación científica 2018-2020.

como acciones y como recursos, como procesos, composiciones y conflictos, que materializan tanto en prácticas de los agentes sociales como en marcos institucionales. Las políticas constituyen una codificación producto de luchas sociales y su decodificación en contextos determinados por agentes que lo hacen desde sus puntos de vista, en función de sus recursos, intereses y posiciones sociales (Ball, 2002). En el estudio de estas trayectorias, incluimos las orientaciones y definiciones gubernamentales (ministeriales, equipos técnicos y actores que disputan esas orientaciones), las institucionalidades que se generan, así como las apropiaciones por parte de los sujetos en el contexto de sus instituciones. En esta presentación, nos centraremos en la conformación de las agendas educativas en las coyunturas en las se estructuran, los temas y concepciones en disputa, así como en su materialización en políticas y programas gubernamentales³.

Es indudable que las actuales restauraciones conservadoras acrecientan la importancia de comprender los alcances, las relaciones de fuerza implicadas y los límites materiales y simbólicos de los procesos de ampliación de derechos. Se trata de un contexto en el que las propias democracias y las políticas centradas en un enfoque de derechos (Pautassi y Gama-

llo, 2012)⁴, son puestos en cuestión a través de llamados “golpes blandos” que se consolidan por vías institucionales (Tokatlian, 2014) y/o de la asunción de gobiernos de derecha que revirtieron tanto los procesos iniciados con los gobiernos progresistas que incluían la recuperación de la centralidad del Estado y la revalorización de la esfera pública para el desarrollo de políticas de inclusión social, como el despliegue de mecanismos de integración regional basados en nuevos paradigmas que confrontaron con los de libre comercio (Wierzba *et al.*, 2013).

El artículo se organiza en tres partes. En la primera, caracterizamos el contexto regional en el que se definen las agendas educativas a partir del cambio de siglo. En la segunda parte, recuperamos algunas de las discusiones conceptuales sobre los procesos de democratización y presentamos un análisis para el caso argentino de los sentidos que se han construido en torno a la educación como derecho, los problemas asociados a la vulneración de derechos y las denominadas políticas de inclusión desplegadas para afrontarlos durante los gobiernos “kirchneristas” (2003-2007; 2007-2011; 2011-2015). Por último, en la tercera parte, presentamos los principales temas de la agenda de política educativa a partir de la asunción del Gobierno de Cambiemos en

3 El trabajo de campo desarrollado en las investigaciones anteriormente citadas incluye el relevamiento de las bases legales, documentos oficiales y de organismos internacionales, datos estadísticos y entrevistas a funcionarios de la cartera educativa. También se entrevistaron inspectores, directivos y docentes de instituciones educativas de la Provincia de Buenos Aires para el estudio de los procesos de apropiación de las políticas a escala local, dimensión de las trayectorias de las políticas que no incluimos en el presente artículo.

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

diciembre del año 2015, en el marco de las actuales restauraciones conservadoras y los retrocesos en términos de la ampliación del derecho a la educación.

1. Las agendas educativas en el contexto regional a partir del cambio de siglo

Los avances y retrocesos en términos de la democratización social y educativa constituyen un problema recurrente en la investigación desde la restauración democrática (Braslavsky *et al.*, 1989; O’Donnell, 2008; Barco, 2009; Gentili, 2009), en especial a partir de la constatación de la persistencia de las desigualdades en el seno de nuestras sociedades. Los debates en torno a la democratización se presentan estrechamente vinculados a las conceptualizaciones sobre la ciudadanía, los derechos, la igualdad y la propia democracia. La centralidad de esta temática adquiere particular relevancia en una región marcada por profundas desigualdades, que persisten aun cuando los denominados gobiernos progresistas se apropiaron del excedente para volcarlo en políticas sociales (Thwaites Rey, 2010) algunas de las cuales asumieron un carácter redistributivo. Tal como lo señala el informe de OXFAM, “aunque de manera insuficiente, en diez años la pobreza en ALC descendió de manera ostensible: si en 2002 el 44% de la población de la región era pobre, en 2012 lo era el 28%; una disminución de cerca de 61 millones de personas. En el mismo periodo, la desigualdad en el ingreso per cápita también se redujo, pero sigue siendo la más alta del mundo” (2016: 9).

El índice de Gini promedio de 18 países de la región bajó de 0,543 en 2002 a 0,466 en 2017, lo que muestra una tendencia a la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, mientras que en el período 2002-2008 la tasa anual promedio de disminución del índice fue del 1,3%, entre 2008 y 2014 fue del 0,8%, y entre 2014 y 2017 bajó a una tasa promedio anual de 0,3%

lo que evidencia el estancamiento de esta tendencia (CEPAL, 2018). Esta mejora lograda en la distribución del ingreso puede explicarse a partir de dos razones fundamentales: por un lado, por el aumento del peso de los ingresos laborales dentro de los ingresos totales (relacionado con el crecimiento económico y con las políticas públicas orientadas a generar empleo) y, por otro lado, por las políticas sociales que transfirieron recursos a los estratos de menores ingresos (CEPAL, 2018). En los últimos años, estas tendencias han comenzado a revertirse en un nuevo contexto regional, donde la mayoría de los países implementan políticas de ajuste, con fuertes recortes del gasto público y el consecuente aumento de pobreza y del desempleo. De allí la relevancia de analizar las tensiones entre las políticas de ampliación y las de restricción de derechos en esta etapa.

A partir del cambio de siglo, se observaron importantes disputas respecto de las orientaciones de política y se visibilizaron actores sociales otrora silenciados en la esfera pública. En el campo educativo estas orientaciones de política ponen en evidencia las tensiones entre las políticas democratizadoras que avanzan en la materialización del derecho a la educación y las tendencias privatizadoras y mercantilizadoras que se vienen desplegando hace varias décadas. En esa compleja y contradictoria coyuntura, los gobiernos democrático-populares implementaron diversas políticas que intentaron dar respuestas a los efectos más devastadores de las políticas neoliberales. La radicalidad de las mismas fue variable, entre las propuestas de los gobiernos que promovieron la creación de socialismos del siglo XXI y aquellos otros que desarrollaron políticas a través de las cuales se buscó avanzar en la materialización de derechos —aunque sin cuestionar las bases estructurales del orden capitalista—. Al mismo tiempo, otros gobiernos continuaron y, en algunos casos, profundizaron las políticas neoliberales de ajuste estructural derivadas del Consenso de Washington. Estos fenómenos,

tal como lo señala Sader (2008), acontecieron en un contradictorio contexto histórico en el que convivieron el triunfo de la democracia liberal y la crisis del campo socialista.

Si nos centramos en las políticas desplegadas por los gobiernos progresistas o democrático-populares, es posible afirmar que se orientaron a recomponer la capacidad regulatoria y de inversión del Estado tal como se evidenció en los casos de la Argentina, Brasil y Uruguay (Sader, 2008). Esta revalorización de la política frente a la “mano invisible del mercado” se acompañó de una promesa electoral común respecto de la ampliación de programas y planes de renta mínima como paso necesario, pero no suficiente para la superación de la pobreza. Estos elementos habilitaron un debate acerca de los mecanismos necesarios para la inclusión social y para la articulación de políticas bajo la óptica del derecho social, pero en constante tensión con la continuidad de modos de intervención estatal de corte focalizado y compensatorio propios de los '90 (Moreira *et al.*, 2009).

Las agendas de política educativa incorporaron como preocupación la superación de las desigualdades a través de las llamadas “políticas de inclusión”, en algunos casos sustentadas en un horizonte de igualdad basado en un enfoque de derechos (CEPAL, 2010; Cerletti, 2010; Feldfeber y Gluz, 2011). El concepto de inclusión educativa que originalmente había estado restringido a definiciones de alumnos con necesidades especiales (Opperti, 2008), se amplió para el conjunto de la población para dar cuenta de las políticas destinadas a la incorporación de los sectores tradicionalmente excluidos del sistema educativo. La extensión de la obligatoriedad escolar, las políticas de acompañamiento de las trayectorias de las y los estudiantes, el crecimiento de la inversión educativa, la creación de escuelas y universi-

dades⁵ en el sector público, la mejora de las condiciones de trabajo de las y los docentes se presentaron como algunos de los aspectos centrales de este proceso aunque con énfasis diversos en cada país (Feldfeber, 2019: en prensa). Pero simultáneamente, en el marco de la agenda global, los debates sobre la calidad continuaron hegemonizando las agendas gubernamentales y la adhesión a la implementación de las pruebas estandarizadas, en especial a partir del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (PISA, por sus siglas en inglés) fue expresión de la persistencia de esta preocupación instaurada por los gobiernos neoliberales (Feldfeber, 2016).

De este modo, se pueden reconocer diversos sentidos, en algunos casos antagónicos, que fueron construyéndose en torno al derecho a la educación a partir del análisis de las agendas político educativas y de las principales líneas de acción implementadas en términos de democratización del sistema. Probablemente la coexistencia de estas perspectivas contrapuestas se comprenda a partir del éxito de las políticas neoliberales en reforzar la lógica meritocrática del sistema, construir —de acuerdo con el Banco Mundial— una mirada sectorial sobre la educación e instalar en la agenda problemas tales como la calidad educativa reducida a las mediciones estandarizadas que han tenido gran impacto no sólo en términos institucionales, sino también subjetivos. Pero también por la falta de

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

decisión política o por las correlaciones de fuerza que obstaculizaron el impulso de cambios más estructurales que articulen, en el sentido formulado por Fraser (2006) políticas de redistribución, de reconocimiento y de participación social. De hecho, las nuevas leyes de educación de los inicios del nuevo milenio han sido en muchos casos más potentes en establecer nuevas definiciones en torno a la educación como derecho (López, 2007; Saforcada y Vassilliades, 2011; Saforcada, 2012) que en una efectiva redefinición de los modelos existentes de escolarización y gobierno del sistema (Gluz y Moyano, 2016). Asimismo, no siempre se han implementado medidas para materializar los cambios impulsados por la nueva legislación (Feldfeber y Gluz, 2011). A su vez, muchos países de la región encontraron dificultades y resistencias para revertir los procesos de privatización y mercantilización, poniendo en evidencia los desafíos aún pendientes en esta materia (Verger *et al.*, 2017; Feldfeber *et al.*, 2018). Las diversas orientaciones de política y de perspectivas en torno a la democratización de la educación adquirieron rasgos específicos en el caso argentino.

2. El derecho a la educación en clave de democratización: un análisis de las políticas educativas en la Argentina del nuevo siglo

Los debates sobre el impacto de las políticas implementadas en materia de ampliación del derecho a la educación, a partir del cambio de siglo, no han sido saldados. Estos debates se relacionan con los sentidos, las regulaciones y los arreglos institucionales que configuraron las denominadas políticas de inclusión y sus relaciones con los procesos de democratización social, en confrontación con la agenda reformista de la década de los años '90.

2.1. La democratización como proceso

Entendemos que la democratización implica, por un lado, la garantía estatal de la materialización y vigencia efectiva de los derechos

consagrados —a la educación en este caso—, reconociendo la igualdad inherente a la condición humana y el carácter ciudadano de quienes nacen o viven en sus territorios. Por otro lado, en tanto la ciudadanía no es una esencia, conlleva simultáneamente “el reconocimiento de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes” (O’Donnell, 2008).

De este modo, se reconoce su carácter procesual e inacabado, y por ello mismo, que se trata de fenómenos “[...] potencialmente reversibles: siempre es posible que sean interrumpidos [...] e inviertan la ruta” (O’Donnell, 2010 en Iazzeta, 2013: 144), ya que se construyen en la amalgama de huellas culturales de aquello que no es necesariamente democrático. De allí que en tanto la democracia no constituye un punto de llegada sino un proceso permanente es que se habla de “democratización”. De acuerdo con Iazzeta (2013), hay al menos tres procesos que darían cuenta de un avance en términos democratizadores. Cuando se extienden procedimientos democráticos a áreas e instituciones regidas hasta entonces por otros principios; cuando se expanden derechos a nuevos grupos sociales antes privados de los mismos o cuando instituciones que no hacían parte de los ámbitos de participación ciudadana se abren a ello. Esta perspectiva permite centrar el análisis de la política pública principalmente en el campo de las regulaciones formales. Pero si consideramos que la democratización como proceso no sólo refiere a la escala de la institucionalidad estatal, sino que también supone una ampliación de la experiencia democrática a partir de la *praxis* de los sujetos sociales y sus acciones colectivas —aquello que Ouviaña (2015) denomina la prefiguración de nuevas relaciones sociales—, se torna necesario incluir esta dimensión en el estudio de los procesos de democratización.

Esta dimensión subjetiva de la política permite enriquecer el estudio de cómo las

políticas contribuyen, o no, a conformar experiencias sociales e institucionales comunes para ciudadanas y ciudadanos con igualdad de derechos y a sostener o cuestionar las distinciones categoriales que orientan las experiencias cotidianas sobre y/o con los otros, cómo es aceptada culturalmente la distancia entre grupos sociales y toleradas o cuestionadas las desigualdades (Saraví, 2015). Esto implica incorporar al análisis algunas dimensiones como: qué actores participan en el proceso de las políticas, cómo se establecen las relaciones entre los gobernantes y los sujetos y grupos sociales; y cómo se regulan esas relaciones tanto en el marco de las arquitecturas institucionales del Estado (Paura, 2017) como en la vida cotidiana de las instituciones. Los procesos de democratización tampoco pueden analizarse al margen de los desafíos y las reivindicaciones de la justicia social contemporánea conceptualizados por Fraser (2006), que fueron anteriormente mencionados: las reivindicaciones redistributivas, asociadas a una distribución más igualitaria de los recursos y de la riqueza; las reivindicaciones en términos de políticas de reconocimiento que implican el respeto y la aceptación de las diferencias y los campos de participación social.

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

Las características estructuralmente heterogéneas de nuestras sociedades refuerzan la

tensión con el ideal normativo establecido por las aspiraciones igualitarias de los derechos, cuestionando la idea de ciudadanía (Pautassi y Gamallo, 2012). Desde esta perspectiva, el estudio de las políticas educativas asume las discusiones en términos de ampliación, redefinición y restricción de derechos de grupos específicos, en relación a los problemas que definen, los arreglos institucionales y los instrumentos utilizados y los sentidos que se van configurando en torno a la democratización, reconociendo el *status* de ciudadanía a sujetos y grupos sociales.

En nuestras sociedades capitalistas, sólo aquellas necesidades que se constituyen como objeto de intervención estatal se reinscriben en términos de derecho que debe ser garantizado (Minujim y Grondona, 2013). Es en este sentido que se trata de un debate político respecto de qué derechos se jerarquizan como constitutivos del bienestar que deben ser garantizados socialmente, ligados a relaciones de saber-poder que históricamente han contribuido a situar el problema en la esfera pública o a circunscribirlo al mundo privado.

De allí que el debate acerca de la responsabilidad pública frente a las distintas cuestiones sociales se vincula tanto con los aspectos que ingresan a la órbita de los derechos como con la definición de quiénes son los sujetos de esos derechos. Ello supone orientaciones políticas divergentes en cuanto a la concepción y el alcance de los derechos sociales, la responsabilidad pública por la garantía de esos derechos y la posición de los sujetos en el proceso de ampliación o restricción de derechos (Danani, 2017).

La noción de derecho supone la idea de una igualdad fundamental entre las personas, todos somos iguales, por lo tanto, tenemos derechos que son universales, o la construye, todos tenemos tal derecho y en tanto titulares de ese derecho somos iguales (Rinesi, 2016). Pero, tal como lo analiza Chatterjee (2011), esta noción de igualdad de derechos inde-

pendientemente de distinciones de religión, raza, idioma o cultura, está asociada –junto a las libertades individuales– a una ideal universal del nacionalismo cívico que entra en oposición con las demandas particulares de la identidad cultural que reclaman el tratamiento diferenciado de determinados grupos por motivos de vulnerabilidad, atraso o injusticia histórica, entre muchos otros motivos.

2.2. Los límites a la democratización en el marco de la agenda reformista de los '90.

Las diversas perspectivas sobre el derecho a la educación están estrechamente vinculadas con los sentidos que se construyen en torno a la educación en el marco de un proyecto más amplio de sociedad, con el papel que asumen el Estado y la sociedad en la generación de condiciones para la materialización de ese derecho y en las disputas históricas que fueron configurando el campo de la educación (Feldfeber, 2019: en prensa). Los procesos político educativos recientes, se sustentaron en diferentes concepciones tanto en las formas de garantizar los derechos como en los modos de avanzar en proyectos de democratización social y educativa. Adicionalmente, los estudios sobre las políticas educativas también han ido redefiniendo conceptualmente en qué consiste la democratización de la educación al amparo de las transformaciones políticas de la época y la relevancia de la cuestión en la agenda pública.

En la década de los años '90, la democratización como tema de agenda y como objeto de política quedó fuera de las definiciones y orientaciones de la reforma educativa, al tiempo que asistimos a un desplazamiento del discurso de la democratización del sistema al problema de la calidad educativa sin que se haya logrado siquiera la democratización en términos de acceso al sistema.

El discurso de la calidad como retórica neoconservadora en el campo educativo (Gen-

tili, 2004) produjo un doble desplazamiento: de la democratización a la calidad y de la igualdad a la equidad. El Documento de CEPAL/ UNESCO (1992) constituyó un claro ejemplo de este desplazamiento (Feldfeber, 2016). Bajo el discurso de la equidad, se produjo una reorientación de las políticas universales hacia la focalización compensatoria, a partir de la creación del Plan Social Educativo dependiente de la Dirección de Políticas compensatorias. La ampliación de la escolaridad en un contexto de pauperización social, terminó por asignar primacía a lo asistencial en el sector público, a través del desarrollo de políticas compensatorias para los grupos más vulnerables que se definieron como una política de estado en la Ley Federal de Educación (LFE) sancionada en el año 1993. La asistencialidad se estableció en la ley como una obligación del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales. Para mejorar las condiciones educativas de quienes no ingresaban, abandonaban o repetían se definieron tres líneas de intervención: la asignación de recursos didácticos a las escuelas más vulnerables (que alcanzaron al 50% de las escuelas estatales); infraestructura y becas estudiantiles. El plan Social Educativo funcionó con la lógica de programas con recursos a término por fuera de la perspectiva del derecho a la educación. Estos programas estipulados en cada presupuesto anual, estuvieron destinados sólo a la pobreza extrema y no a la superación de la desigualdad, lo que configuró una relación de tutela con las poblaciones destinatarias, que fueron interpeladas en relación a sus déficits. A su vez, se diferenciaron cada vez más de las políticas destinadas hacia el resto de las escuelas profundizando aún más la fragmentación del sistema escolar y la estigmatización hacia los sectores en condición de pobreza. Al igual que otras intervenciones, esta modalidad por programa generó una burocracia paralela, que convocó a pequeños equipos con diferentes condiciones salariales pero sujetos a la flexibilización laboral, que no respondían a la

burocracia de línea, agudizando la lógica de la transitoriedad de las intervenciones a diferencia de las prestaciones vinculadas a las conquistas ciudadanas (Arias *et al.*, 2018). De este modo, el Plan Social Educativo condensó las rupturas del imaginario público educativo con el quiebre del carácter universal del derecho a la educación. La focalización que esta política orienta en términos de cristalización de territorios y vínculos dependientes de los programas proveedores, rompe con la conquista de la ciudadanía (Duschatzky y Redondo, 2000).

A diferencia de otros sectores de la política social, en el marco de las reformas estructurales, la cobertura escolar se incrementó producto tanto de las transformaciones normativas que extendieron los años de obligatoriedad (LFE), como por los procesos de exclusión de los adolescentes y jóvenes del mercado laboral. Asimismo, las políticas sociales asistenciales del período hacia niños y jóvenes que se viabilizaron por medio de la escuela como comedores, vestimenta o servicios históricos como vacunación, sumados a nuevas estrategias que estaban condicionadas a la escolarización (como las becas estudiantiles del PSE), se orientaron en esta dirección (Gluz, 2018).

Sin embargo, la ampliación en el acceso alude sólo a una de las dimensiones del proceso de democratización (Iazzetta, 2013). Es lo que algunos autores denominaron *democratización externa* (o *cuantitativa* como prefieren nominarla Baudelot y Leclercq, 2008), para diferenciar ese proceso de la llamada *democratización cualitativa* que significaría el goce del derecho en condiciones de superación de las desigualdades. De hecho, es posible observar en el período que el aumento de la cobertura produjo simultáneamente nuevas desigualdades y segregaciones, lo que algunos autores caracterizaron como inclusión excluyente. De hecho, esta incorporación a la escuela de grupos históricamente excluidos se desarrolló en condiciones de subalternidad, que se llevó adelante bajo un modelo de “ciudadanía in-

vertida (Fleury, 2007) por la que el individuo tiene que probar que “fracasó” en el mercado para ser objeto de la protección social. En este sentido, nos preguntamos por la relación entre ampliación de la cobertura y efectivo goce de derechos en término de los alcances y límites de los procesos de democratización.

En esa etapa, el Estado renunció a construir soportes institucionales comunes independientemente de las condiciones de clase y las políticas implementadas contribuyeron a generar mayores niveles de desigualdad al definir sujetos destinatarios de la asistencia estatal, los llamados “beneficiarios”, a diferencia de los ciudadanos sujetos de derecho. Sin embargo, el ingreso de nuevos grupos sociales aún en condiciones de desigualdad puede constituir el origen de nuevos reclamos de igualdad por parte en los grupos incorporados a la escuela, es decir, de luchas por la democratización de la educación.

2.3. Las políticas de inclusión a partir del cambio de siglo: ¿una estrategia político educativa para la democratización?

En el marco de los gobiernos democrático-populares que asumen a partir del cambio de siglo, los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) promovieron en la Argentina una agenda de política pública centrada en un enfoque de ampliación de derechos sustentado en un modelo de inclusión social (Feldfeber y Gluz, 2012; Vargas *et al.*, 2017). Las llamadas *políticas de inclusión* se definieron más por su reverso —los procesos de exclusión sobre los cuales se proponían intervenir—, que por una clara delimitación respecto de la inclusión social y escolar que se planteaba como horizonte en la construcción de sociedades más democráticas. En términos de Rancière (2014), podríamos señalar que el presupuesto fue en mayor medida “una desigualdad a ‘reducir’”, habida cuenta de su

persistencia, que “una igualdad a verificar”. De hecho, se observan importantes desplazamientos de sentidos acerca de las políticas de inclusión al amparo de las relaciones de fuerza que intentaron direccionar la definición de las agendas.

En la agenda de la política pública se recuperó, de acuerdo con el legado histórico del peronismo, un modelo de inclusión con justicia social (Danani *et al.*, 2018). En el campo escolar, se instaló como cuestión central el tema de la “inclusión con calidad”, postulando a la inclusión escolar como un acto de justicia social y a la calidad como el resultado convergente de acciones integrales tendientes a garantizar las condiciones materiales de la educación y la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje en la educación obligatoria (Brenner y Galli, 2016; Arias *et al.*, 2018). “Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa” fue el documento presentado para el debate sobre la Ley de Educación Nacional que fue sancionada en diciembre de 2016, y en la que se estableció que “la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado” (artículo 2°) y que la educación “es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación (artículo 3°).

Es posible señalar que en la Argentina los gobiernos “kirchneristas” orientaron transformaciones, en confrontación con las políticas neoliberales y, desde allí, buscaron construir su legitimidad al fortalecer las prestaciones públicas, con fuerte presencia y liderazgo de la jurisdicción nacional y sustentar una concepción de la educación como derecho y de la obligación del Estado de generar las condiciones para su efectivo ejercicio.

A partir de la impugnación a las políticas producto del Consenso de Washington, se produjo una ampliación de derechos para nuevos grupos sociales, a la vez que comenzó a establecerse una nueva ingeniería institucional para reconocer e impulsar la participación de nuevos actores sociales en el campo de las políticas públicas. Estos cambios se evidenciaron en la recuperación de la centralidad del Estado Nacional en la conducción del sistema escolar, a través de una planificación nacional de carácter federal, a diferencia de la regulación aislada por programas de la década anterior. Si en los '90 mediante la descentralización se propuso construir “un Ministerio sin escuelas”, en este período se propone construir la responsabilidad política “por” las escuelas y apostar a la construcción de la unidad del sistema respetando el federalismo. A su vez, se transformaron los mecanismos de concertación de políticas y se estableció en el artículo 118 de la Ley de Educación Nacional que “las resoluciones del Consejo Federal de Educación serán de cumplimiento obligatorio, cuando la Asamblea así lo disponga, de acuerdo con la Reglamentación que la misma establezca para estos casos”.

Los sindicatos docentes, relegados y posicionados como obstáculos para implementar la reforma neoliberal del período anterior, se constituyeron en interlocutores no sólo en las paritarias nacionales, que regulan salario y condiciones laborales, sino también en la participación en el Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Formación Docente que funcionó al mismo tiempo que las mesas federales que reúnen a las Directoras y a los Directores de Educación Superior de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También las organizaciones sociales se transformaron en interlocutoras centrales en el área de las políticas socioeducativas, a través de la creación de Mesas de Coordinación Local, Provincial y Nacional para la planificación de la implementación local de las políticas o

la confirmación de una Red de Organizaciones Sociales por el Derecho a la Educación, que desarrollaron proyectos socioeducativos en vistas al fortalecimiento de las trayectorias escolares de niños y niñas, jóvenes y adultos articulando iniciativas con el Ministerio (Arias *et al.*, 2018).

En segundo lugar, y dado que las brechas de desigualdad y la fragmentación del sistema educativo constituyeron preocupaciones centrales del período, se produjo un cambio en la atención a las desigualdades superando la lógica de la compensación⁶. Ya no se busca compensar déficits de individuos o grupos, sino "...resolver desigualdades de carácter social, económico y educativo que dificulten o imposibiliten el acceso al derecho a la educación de niños, niñas, jóvenes y adultos, incluidos en las Leyes de Financiamiento Educativo (26.075) y de Educación Nacional (26.206)". Las mesas socioeducativas para la inclusión y la

igualdad constituyen un ejemplo de este cambio de perspectiva en la medida en que se "habilita el abordaje de otras problemáticas que también influyen debilitando las trayectorias escolares" (DNPS, 2012: 5). La inclusión de sectores históricamente excluidos del sistema se llevó adelante no sólo a través de la extensión de los años de obligatoriedad, sino también de la creación de escuelas y universidades en el sector público⁸, del desarrollo de políticas socioeducativas para acompañar las trayectorias de los estudiantes⁹ y de la implementación de propuestas de escolarización alternativas a los formatos tradicionales (Feldfeber, 2019: en prensa).

El avance hacia un enfoque integral de los derechos constituyó otra característica del período que se expresó en el desarrollo de mecanismos de articulación intersectorial a través de dispositivos de planificación como las llamadas *mesas intersectoriales* que involucraron a los Ministerios Salud, Desarrollo Social, Trabajo, Interior, Educación y seguridad

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

7 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL Decreto 115/2010 que modifica el Decreto Nº 357/02 en relación con el Or-

ganigrama de Aplicación y los Objetivos del Ministerio de Educación.

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

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

social para la implementación de una de las políticas emblemáticas de ampliación de derechos como lo fue la Asignación Universal por Hijo para la protección social (AUH). La AUH fue creada en el año 2009 por medio de un decreto presidencial (Decreto N°1602/09) como política que otorga una *prestación monetaria no contributiva* similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales destinada a las niñas, niños y adolescentes desde el nacimiento hasta los 18 años; cuyos padres, tutores o curadores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al Mínimo Vital y Móvil. Se trata de una política de protección de la infancia que pretende intervenir tanto en las condiciones de vida de las familias como en su inserción en el sistema de protección social en función de la situación del mercado laboral, por lo que está condicionada a la asistencia escolar, al cumplimiento del calendario de vacunación obligatoria y a los controles anuales de salud. La mesa intersectorial tuvo como eje articular procedimientos entre derechos relacionados y garantizar las condiciones para el cumplimiento de las condicionalidades, por ejemplo, distribución de vacantes en educación, programas de vacunación en salud o de documentación para el acceso a la prestación (Gluz y Moyano, 2016).

En síntesis, las denominadas políticas de inclusión estuvieron sustentadas en una concepción de la educación como derecho y en la obligación del Estado de generar las condiciones para su efectivo ejercicio. Si bien se dio continuidad al funcionamiento por programas característico de la reforma de los años '90, se definieron nuevas orientaciones que permitieron integrar y reconocer a nuevos grupos sociales en el juego político, en especial a organizaciones sociales que fueron desplazando a las anteriores fundaciones y ONGs (Danani *et al.*, 2018). Esto permite sostener que nos encontramos frente a lo que podríamos denominar *un nuevo ciclo de democratización* que

se configura al amparo de la redefinición de la arquitectura institucional a través de la cual se modificaron los mecanismos deliberativos, al promover el ejercicio de derechos y la participación de la ciudadanía. En este sentido es que los cambios expresaron una ampliación de la esfera democrática, dado que se reconocieron nuevos colectivos, se les dio voz y poder de decisión en los ámbitos institucionales del Estado, generando nuevos mecanismos para pensar lo común (Gluz, 2018).

Sin embargo, se observa una continuidad en las soluciones propuestas a los problemas, dificultades para avanzar en las transformaciones institucionales requeridas para profundizar la democratización en las escuelas y límites en los modos de apropiación de las políticas a escala local. La continuidad de medidas que sostuvieron como estrategia para el cambio escolar el diseño de proyectos institucionales es ejemplo de las persistencias en las soluciones propuestas. En relación con las dificultades para transformar los mecanismos institucionales selectivos de la escuela secundaria, los avances en la transformación del régimen académico (cuatrimestralización y aprobación por asignaturas) y del puesto de trabajo docente (estructuración por cargos del puesto de trabajo de los profesores de modo tal de generar las condiciones para el trabajo colectivo al incluir horas que no son frente a alumnos) fueron prácticamente nulos si consideramos la totalidad de las escuelas y sólo se restringieron a programas o políticas específicas en los márgenes del sistema. Por último, muchas de las políticas de inclusión fueron significadas por los actores institucionales desde los sentidos configurados al amparo de las políticas de combate a la pobreza: como respuestas asistenciales a las condiciones deficitarias de sujetos y grupos más que como propuestas de transformación de las dimensiones excluyentes del sistema social y escolar (Gluz y Moyano, 2018).

3. Las políticas educativas de la restauración conservadora

y la reconfiguración de la agenda neoliberal

La asunción del Gobierno del Presidente Mauricio Macri (2015), marca el inicio de un nuevo ciclo de transformaciones económicas, políticas y sociales. Heredero de uno de los principales grupos económicos del país, fundó luego de la crisis de 2001 un partido político de derecha, que fue el primero en la historia argentina en acceder al gobierno a través de elecciones democráticas. Hasta ese momento, la derecha sólo había accedido al gobierno a través de dictaduras militares o cooptando a dirigentes de alguno de los partidos populares. Además, este fenómeno se produjo luego de los 12 años de gobiernos “kirchneristas”.

Al igual que lo que ya venía aconteciendo en otros países de la región, organizaciones del sector privado y grupos empresariales nacionales, regionales y multinacionales, comenzaron a ocupar un lugar central en la definición e implementación de la política pública (Feldfeber *et al.*, 2018). Lo particular del caso argentino es que el gabinete gubernamental, surgido de la élite de los negocios y de las universidades donde se forman, o de las ONGs de las que se nutren sus cuadros directivos, representa el mayor desembarco de la historia de gerentes de grandes empresas, que colonizaron las áreas más sensibles del Estado, incluyendo la educación (Bercovich, 2015).

Desde allí se impulsó una verdadera restauración conservadora que ha producido una significativa transferencia de recursos desde los sectores de menores ingresos (asalariados, jubilados, trabajadores informales, pequeñas y medianas empresas) a los sectores más concentrados de la economía (particularmente, el sector agroexportador, las empresas energéticas y el capital financiero), en un contexto de aumento del desempleo y crecimiento de la pobreza. Uno de los ejes del plan del gobierno actual es el retiro del Estado de aquellas funciones que había desarrollado en los 12 años anteriores, en especial, en lo referido a la re-

distribución progresiva del ingreso, la prestación de servicios a la población y la generación de condiciones para garantizar los derechos sociales. En este contexto, y bajo el objetivo declarado de “modernizar el Estado”, se promovieron reformas en el sector público en la Argentina impulsadas por el Ministerio de Modernización creado en diciembre de 2015 y que se sustentan en procesos de individuación de lo social en el marco de la extensión de la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP) al ámbito estatal en general y al campo educativo en particular (Feldfeber *et al.*, 2018).

El gobierno del Presidente Macri estableció una nueva agenda educativa desde el inicio de su gestión a través de la cual se impulsaron transformaciones en el marco de lo que denominaron una “revolución educativa”. En este contexto, el sector docente y las universidades dejaron de ser interlocutores privilegiados por el Estado y las fundaciones y ONGs sostenidas por empresarios y, en algunos casos, el propio sector empresarial en forma directa se transformaron, como en el caso de otros países de la región, en actores centrales para la definición e implementación de políticas gubernamentales. Participan no sólo en la definición de una agenda centrada en la calidad basada en la rendición de cuentas y en las mediciones estandarizadas de resultados (como en el caso del Programa PISA de la OCDE), sino también en la gestión de políticas y programas, en la formación docente y en la producción, control y difusión de la información. Estas fundaciones están financiadas por grandes empresas nacionales y extranjeras y, en general, se integran en redes políticas que promueven valores y desarrollan acciones similares en distintos países. Y, por supuesto, buscan expandir sus negocios hacia un sector cada vez más lucrativo como el de la educación, en especial todo lo vinculado a las nuevas tecnologías y la educación a distancia (Feldfeber *et al.*, 2018). Basta recordar las palabras del entonces mi-

nistro de Educación y Deportes de la Nación y actual Senador Nacional, Esteban Bullrich, ante los empresarios reunidos en la en la 22^o Conferencia Industrial Argentina: “no les hablo como Ministro de Educación sino como gerente de recursos humanos (...) si tenemos la mejor educación tendremos las mejores empresas del mundo. Para eso debemos preparar recursos humanos de excelencia. Debemos recorrer juntos el camino.”

Entre sus primera medidas puso en marcha una reestructuración de la arquitectura institucional del Ministerio de Educación que escinde como había sucedido en los '90, las direcciones vinculadas con la atención a las desigualdades (Políticas Socioeducativas actualmente) de las vinculadas con la innovación y la calidad de la educación¹⁰. Se abandona así el proceso tendiente a la “re-universalización” de las políticas para retornar, a través de la meritocracia, a la individualización y jerarquización/diferenciación de las prestaciones sociales. La centralidad de la lógica meritocrática se articula a partir del *aggiornamento* de la Teoría del Capital Humano, bajo el propósito de acoplar el sistema educativo a las demandas del mercado, promoviendo un modelo educativo basado en competencias y en

la formación de líderes¹¹ y emprendedores¹². El sujeto a formar es el emprendedor, artífice de su propio destino. Tal como lo señala Aleman (2013): “el neoliberalismo no es sólo una ideología a favor de los mercados y el capital financiero, no se reduce a una mera política económica. Tal como lo anticipó Foucault en *Nacimiento de la biopolítica*, el neoliberalismo es un conjunto de prácticas teóricas, políticas, estatales, institucionales, que apuntan a una nueva invención del sujeto. El sujeto neoliberal está organizado por distintos dispositivos para concebirse a sí mismo como emprendedor, como un empresario de sí, entregado a la maximización de su rendimiento.” Esta exacerbación del individualismo como forma de producción de subjetividad, es acompañada de propuestas de formación en un uso banalizado de las neurociencias y en educación emocional (Abramovoski, 2018; Pitman, 2019).

El derecho a la educación¹³ comienza a ser desplazado, al igual que el conjunto de los derechos sociales, de la agenda de gobierno.

10 Al mismo tiempo, se dismantelaron las Direcciones por niveles.

11 En octubre de 2016, la Fundación Varkey comenzó a implementar el Programa de Liderazgo e Innovación Educativa (PLIE) (Leadership & Innovation) a partir de los convenios firmados entre la Fundación, el Ministerio de Educación y Deportes (MEyD) de la Nación y las provincias de Jujuy, Mendoza, Salta y Corrientes. El monto de cada uno de los convenios supera los 5 millones de dólares (Feldfeber *et al.*, 2008).

12 “(...) debemos educar a los niños y a los jóvenes para que puedan hacer dos cosas: ser los creadores de empleos, los que le aportan al mundo esos empleos y ser capaces de vivir en la incertidumbre y disfrutarla”, señaló el Ministro de Educación y Deportes en el año 2016.

13 En la presentación del Pacto Compromiso por la Educación promovido por el gobierno

Ello se expresa, en primer lugar, en la reducción del financiamiento público a partir de importantes recortes presupuestarios en las áreas de Educación y de Ciencia y Tecnología, entre otros, que atentan contra la generación de condiciones para garantizar el derecho a la educación. De acuerdo con un informe de la Campaña Argentina por el derecho a la educación (CADE), después de ocho años en los que la inversión en educación se sostuvo en la Argentina en torno al 6% del Producto Bruto Interno (2009-2016), el Gobierno del Presidente Mauricio Macri fue reduciendo los recursos destinados a la función educación en el presupuesto nacional. Y con el crecimiento exponencial de la deuda externa, el Estado nacional volvió a gastar más en servicios de deuda que en educación (CADE, 2017).

Según un informe del año 2018 producido por los observatorios de política educativa de distintas universidades nacionales¹⁴, el presupuesto educativo del Estado nacional para 2019 evidenciaba un descenso en términos reales del 17%, sin considerar el impacto de la inflación; adicionalmente, la educación perdió

participación en el presupuesto nacional entre 2018 y 2019: de 7,1% a 5,5%. El recorte afectó centralmente a líneas de política que atenúan desigualdades, como infraestructura escolar, equipamiento didáctico y extensión de la jornada escolar. En el informe se concluye que a partir del análisis de conjunto de la evolución del presupuesto y las políticas educativas en los cuatro años de gestión del Gobierno de Cambiemos, se puede observar tanto la degradación del financiamiento de la educación como la pérdida de presencia del Estado nacional en la vida educativa de todo el país.

Pero no sólo asistimos a un desfinanciamiento de la Educación. Otro dato que pone de manifiesto la transformación en las orientaciones de política es el cambio en los criterios de asignación de las prestaciones. El ejemplo más elocuente lo constituyen las asignaciones Progresar que fueron incorporadas como becas al Ministerio de Educación estratificando los estipendios según nivel educativo en 2018, cuando eran una contribución única para la incorporación educativa de jóvenes entre 18 y 24 años cuyos salarios familiares estuvieran por debajo de los tres salarios mínimos. Para 2019, la partida de becas se congeló en el mismo monto que en 2018, lo que implica un descenso real de un 25% en un contexto de crecimiento del desempleo y la pobreza que vuelve más importante que nunca el apoyo de las becas para proteger las trayectorias educativas de los estudiantes de hogares de bajos ingresos. De este modo, incorporan aquí también una perspectiva meritocrática a través de la cual adicionalmente premian y jerarquizan a los “mejores” vulnerando derechos adquiridos, ya que además suman recursos adicionales para las mejores calificaciones (Gluz y Ochoa, 2018). Cabe destacar que este tipo mecanismos de reestructuración meritocrática de la escuela, deterioran las condiciones de recomposición de cualquier sentimiento de fraternidad (Dubet, 2015), ya que la compe-

argentino en 2016 no aparece la idea del derecho a la educación.

14 Véase al respecto el documento: *El presupuesto educativo entre 2016 y 2019. Degradación del financiamiento y debilitamiento de las políticas nacionales*. Disponible en: http://iice.institutos.filo.uba.ar/webfm_send/104. En el informe se concluye que “el análisis de conjunto de la evolución del presupuesto y las políticas educativas en los cuatro años de gestión de Cambiemos, pone en evidencia la degradación del financiamiento de la educación y la pérdida de presencia del Estado nacional en la vida educativa de todo el país. El ajuste fenomenal que se avizora para 2019 no es un fenómeno nuevo, sino parte de una tendencia observable desde 2016.”

tencia exagera las diferencias y, por ende, la jerarquización.

En cambio, el tema de la evaluación reducida a la medición estandarizada de resultados ocupó el centro de la agenda educativa desde los inicios del gobierno. El área de evaluación se transformó en una Secretaría dentro del Ministerio, aumentando exponencialmente las partidas para las evaluaciones estandarizadas censales¹⁵, el “Operativo Nacional de Evaluación” que se venía implementando desde la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, se transformó en el operativo “Aprender” y se creó el operativo “Enseñar” destinado a la evaluación Docente. También se presentó un proyecto de Ley de creación del Instituto de Evaluación de Calidad y Equidad Educativa (IECEE) como ente descentralizado del Ministerio de Educación y otro proyecto de modificación del art. 97 de la Ley de Educación Nacional en lo que se refiere a hacer públicos los datos de las evaluaciones educativas y poder difundir *rankings* de escuelas.

Otra línea de transformaciones se observa en los procesos de desresponsabilización estatal, dentro de los cuales a transformación de las políticas de extensión de la jornada escolar constituyen un ejemplo elocuente. Las deudas pendientes del período anterior y un discurso gubernamental que apela a la “pesada herencia” como fundamento de las dificultades para motorizar las transformaciones propuestas, ha derivado en una propuesta respecto de la ampliación de la jornada escolar que no sólo retoma la lógica de la compensación, sino que propone una solución al menos ambigua en

términos pedagógicos. Partiendo del escaso avance en la implementación de este proyecto y de los límites existentes en términos de arquitectura escolar disponible, propone “encontrar nuevos espacios de trabajo fuera del edificio escolar que enriquezcan la tarea, estimulen los sentidos y propongan nuevos desafíos. Se propone que *la escuela salga del aula* (MEyD, 2017, las cursivas son nuestras)¹⁶. Ese es el nombre del proyecto propuesto en el 2017 para la extensión de la jornada escolar (Resolución CFE N° 318/17). Sin clara perspectiva de inversión, propone una vinculación institucional “con municipios y organizaciones de la sociedad civil (clubes, instituciones artísticas, culturales y sociales, entre otras)” (MENyD, 2017), sin acompañar esta propuesta de mecanismos para generar participación social. De este modo, aunque anuncia que “lo público se vitaliza en una trama de relaciones interinstitucionales que participan del mismo entorno comunitario”, es evidente que lo público se limita al uso de los servicios disponibles evitando las erogaciones estatales. A diferencia de las propuestas anteriores que centraron el debate sobre la extensión de la jornada en el tiempo de escolarización de los estudiantes y en revisar el tiempo de los docentes para el trabajo colectivo que no se desarrolla frente a las y los estudiantes, escinden el tiempo de escolarización del tiempo del establecimiento proponiendo que el incremento horario sea en instituciones diversas, inicialmente con énfasis en las actividades deportivas que luego complementarán progresivamente incorporando propuestas tecnológicas y artísticas. De este modo, devuelven a las comunidades, en un

15 De acuerdo con el Informe de los Observatorios (2018) anteriormente citado, el área de evaluación es una de las pocas que exhibe un importante incremento, tanto nominal como real entre 2016 y 2019, hecho que se explica por la decisión de realizar costosas evaluaciones estandarizadas censales.

16 A pesar que en la Ley de Educación Nacional se estableció la necesidad de universalizar la jornada extendida o completa para las escuelas primarias, en el año 2015, apenas alcanzaba al 13,4% de la matrícula de nivel primario del país.

escenario de profunda fragmentación urbana, las posibilidades y las condiciones para el aumento del tiempo escolar.

Desfinanciamiento y diferenciación en las prestaciones se articulan a partir de nuevas estrategias de focalización (más bien hiperfocalización) hacia los grupos más vulnerables (que ya se visibilizaba en la propuesta de extensión de la jornada escolar recién descrita que se propuso inicialmente con apenas 70 escuelas en todo el país) y que se expresa en el Programa Escuelas Faro (Resolución N°4440/2017) destinado a las 3000 escuelas de nivel primario y secundario (1500 por nivel) seleccionadas en función de su vulnerabilidad social y escolar y por los bajos resultados en las pruebas aprender (Gluz, 2019).

Reflexiones finales

A lo largo de este artículo de investigación, hemos analizado las principales orientaciones de las políticas educativas a partir del cambio de siglo y las agendas que las sustentan en el contexto de un proceso de democratización sujeto a avances y a retrocesos.

Con el cambio de siglo asistimos a procesos de redefinición de la agenda de políticas hegemónica en la década de los años '90, que fue dando lugar a nuevas intervenciones fundadas en principios de igualdad que se propusieron materializar el derecho a la educación de grupos históricamente excluidos, a la vez que comenzaron a fortalecerse espacios de participación y de reconocimiento de nuevos sujetos en el diseño e implementación de las políticas educativas. Las nuevas institucionalidades e intervenciones se desarrollaron junto a la persistencia de profundas desigualdades entre las jurisdicciones, las instituciones y los sujetos; de mecanismos tradicionales de intervención en el marco del federalismo argentino y una agenda en la que permaneció el tema de la calidad asociado a las mediciones estandarizadas y a rendición de cuentas en el marco de una institución que como la escuela tiene una

lógica meritocrática de origen. La coexistencia de orientaciones contrapuestas generó diversas tensiones entre los proyectos tendientes a garantizar la responsabilización pública por el ejercicio del derecho a la educación, los diferentes ámbitos de intervención y las dinámicas competitivas e individualizantes respecto de las trayectorias educativas de distintos grupos sociales.

Sostenemos además la tesis de que las transformaciones normativas e institucionales producidas a partir del cambio de siglo se inscribieron en un proceso de democratización cuyo alcance en la vida cotidiana de las instituciones escolares fue limitado. Estos límites se relacionaron, por un lado, con los insuficientes avances en la generación de condiciones para garantizar las trayectorias educativas y los procesos de escolarización; y por otro, por la fuerte dependencia respecto de los modos de apropiación de los recursos luego de 30 años de políticas neoliberales sostenidas.

Queda como interrogante en qué medida estas limitaciones en los procesos de democratización hicieron posible que una restauración conservadora pudiera dismantelar en poco tiempo la gran mayoría de los avances logrados, desplazando de la agenda educativa la perspectiva del derecho social a la educación e instalando una cultura del emprendedorismo, la meritocracia y la medición y comparación de resultados entre escuelas, estudiantes y docentes que se ubica en las antípodas de un proyecto colectivo de democratización social y educativa.

Referencias bibliográficas

- Abramowski, A. (2018). El avance de la educación emocional en la Argentina. *Revista Bordes*. Año 3, Núm. 10, 3-10. Disponible en: <http://revistabordes.com.ar/respiracion-artificial/>
- Alemán, J. (2013). Neoliberalismo y subjetividad. *Página 12*. 14-3-2013.
- Arias, A., Chiara, M., Danani, C. y Gluz, N. (2018). *Perfil Nacional de Protección y Bien-*

- estar Social - Argentina, 2000-2015*. INFORME FINAL Perfil Nacional sobre la Protección Social (PNPS) en la República Argentina. Proyecto FOCEM IV. Fortalecimiento institucional del ISM. Buenos Aires: mimeo.
- Ball, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas 2*. (2/3), 19-33.
- Barco, S. (2009). *El derecho a la educación. Concepciones y medidas político educativas en el pasado reciente y en el presente de la República Argentina*. Neuquén: mimeo.
- Baudelot, C. y Leclercq, F. (Dir.). (2008). *Los efectos de la educación*. Buenos Aires: Del Estante Editorial.
- Braslavsky, C., Filgueira, C., Cunha, L. A. y Lémmez, R. (1989) *Educación en la transición a la democracia. Casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Brener, G. y Galli, G. (2016) (Comps.). *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado*. Buenos Aires: Editorial La Crujía, Stella y la Fundación La Salle Argentina.
- CEPAL-UNESCO (1992). *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL*. Brasilia: CEPAL.
- CEPAL (2018). *Panorama Social de América Latina 2018*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cerletti, A. (2010). Igualdad y equidad en las políticas sociales y educativas. *Revista Acontecimiento*. Año XX, Núm. 38-39, 95-104.
- Chatterjee, P. (2011). *La política de los gobernados*. Delhi Lecture Conferencia en el Departamento de Antropología. Columbia: Universidad de Columbia.
- Dale, R. (2007). *Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos*. En X. Bonal, A. Tarabini-Castellani y A. Verger, A. (Comps.). *Globalización y Educación. Textos Fundamentales* (pp. 87-114). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad*. N° 37, 77-94.
- Danani, C., Arias, A., Chiara, M. y Gluz, N. (2018). Instrumentos, estrategias, apoyo y oposición en la contra-reforma de Política Social. Argentina, 2002-2015. *Revista Mercosur de Políticas Sociales*. Vol. 2, 132-150.
- DNPS (2012). *Mesas socio-educativas para la inclusión y la igualdad*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, Ministerio de Educación de la Nación.
- Dubet, F. (2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Revista Nueva Sociedad*. 239, 42-50.
- Duschatzky, S. y Redondo, P. (2000). *Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas educativas*. En S. Duschatzky (Comp.). *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad* (pp. 121-185). Buenos Aires: Paidós.
- Feldfeber, M. (2016). *Facsimil: algunas notas para analizar el discurso hegemónico sobre la calidad y la evaluación*. En G. Brener y G. Galli (Comps.). *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado* (pp. 85-105). Buenos Aires: Editorial La Crujía, Stella y la Fundación La Salle Argentina.
- Feldfeber, M. (2019). *La educación como derecho a partir del cambio de siglo: perspectivas democratizadoras y restauraciones conservadoras*. En F. Acosta. *El derecho a la educación en América Latina: experiencias, alcances y desafíos* (pp. s/d). Buenos Aires: UNGS (en prensa).
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo sig-

- no". *Revista Educación & Sociedad*. Vol. 32, Núm. 115, 339-356
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2012). *Transformaciones recientes en las políticas educativas en Argentina (2003-2011)*. En M. Feldfeber y N. Gluz (Coords.). *Las políticas educativas después de los '90. Regulaciones, actores y procesos* (pp. 43-70). Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras - UBA y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- Feldfeber, M., Puiggros, A., Robertson, S. y Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Buenos Aires: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina - CTERA.
- Fleury, S. (2007). Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales. *Revista Salud Colectiva*, 2 (2): 109-112.
- Fraser, N. (2006). *La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación*. En N. Fraser y A. Honneth, ¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político filosófico (pp. 17-88). Madrid: Ed. Morata.
- Gluz, N. (2018). América Latina en pie: luchas sindicales, estudiantiles y de movimientos sociales por el derecho a la educación. El caso de Argentina. *Ponencia presentada en el Primer Foro Mundial del Pensamiento Crítico / 8ª Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales*. Buenos Aires.
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2016). *Transformaciones en el sistema de protección social y escolarización: balances y perspectivas en vistas a la democratización de la educación*. En C. Ruiz del Ferrier y J. Tirenni (Comps.). Documento de Trabajo N°3: *El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina. El rol del Estado frente a la cuestión social* (pp. 97-107). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2018). Entre prácticas instituidas, instituciones interpeladas y luchas distintivas: la AUH frente a la ampliación del derecho a la educación (2009-2015). *Ciudadánías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*. Núm. 2, 15-37.
- Gluz, N. y Ochoa, M. (2018). Los cambios en el Progresar: ni aumento económico ni mejora educativa. *INFOBAE*. 5-2-18.
- Gentili, P. (2009). Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). *Revista Iberoamericana de Educación OEI*. Núm. 49, 19-57. Disponible en: <http://www.rioei.org/rie49a01.htm>
- Iazzetta, O. (2013). Democracia, calidad de la democracia y democratización. *Revista Debates*. Vol. 7, Núm. 1, 139-150.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre La desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. Buenos Aires: IPEE-UNESCO.
- Minujim, A. y Grondona, A. (2013). Pobreza, necesidades y derechos. Definiciones en disputa. *Voces en el fénix*. Núm. 22, 1-5. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com/category/ediciones/n%C2%BA-22>.
- Moreira, C., Raus, D. y Gómez Leyton, J. C. (Coords.). (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: FLACSO, UNLa, UARCIS, TRILCE.
- O'Donnell, G. (2008). *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. Documento de trabajo núm. 36*. Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno, UNSAM.
- Opperti, R. (2008). Inclusión Educativa: El Camino del Futuro Un desafío para compartir. *48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE 2008)*, OEI – UNESCO.
- Ouviña, H. (2015). *Educación en movimiento y praxis prefigurativa. Una lectura gramsciana de los proyectos pedagógico-políticos impulsados por los movimientos populares latinoamericanos*. En D. Suárez, F. Hillert, H. Ouviaña y L. Rigal.

- Pedagogías críticas en América Latina. Experiencias educativas de educación popular* (pp. 99-148). Buenos Aires: Noveduc.
- OXFAM (2016). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y El Caribe*. Informe de OXFAM.
- Paura, V., Chorny, V., García, B., González Durán, J., Pincione, S. y Sierra, M. (2017). Las políticas sociales en la Ciudad de Buenos Aires: agenda de gobierno y legislación. Temporalidades diversas, tendencias e hitos, 1996-2015, Ponencia presentada a las XXI Jornadas de Sociología. *Recorridos de una (in)disciplina. La Sociología a sesenta años de la Fundación de la Carrera*. Buenos Aires: UBA.
- Pautassi, L. y Gamallo, G. (Dir.). (2012). ¿Más derechos, menos marginaciones?: *Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Pitman, L. (2019). Capacitación docente, trauma y agenda. *Revista Voces en el Fénix*. Núm. 75, 109-114.
- Rancière, J. (2014). *El método de la igualdad. Conversaciones con Laurent Jeanpierre y Dork Zabunyan*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Rinesi, E. (2016). *La educación como derecho, notas sobre inclusión y calidad*. En G. Brener y G. Galli (Comps.). *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado* (pp. 19-30). Buenos Aires: Editorial La Crujía.
- Saforcada, F. y Vassiliades, A. (2011). Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. *Educação & Sociedade*. Vol. 32, Núm. 115, 287-304.
- Saforcada, F. (2012). *Las leyes de educación después de los años '90: de la hegemonía neoliberal al postconsenso de Washington. Persistencias, sincretismos y transformaciones*. En M. Feldfeber y N. Gluz (Coords.). *Las políticas educativas después de los '90. Regulaciones, actores y procesos* (pp. 17-42). Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras – UBA y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Saraví, G. (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México D.F.: FLACSO.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CTA-CLACSO.
- Tokatlian, G. (2014). El neogolpismo. *Le monde diplomatique*. Edición Núm. 178, abril de 2014.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina? *OSAL/CLACSO*. Año XI, Núm. 27, 19-43.
- Vargas, F. J., Lalueza Sazatornil, J. L. y Fardella Cisternas, C. (2017). Aprendizajes, inclusión y justicia social en entornos educativos multiculturales. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. 19(3), 10-23.
- Verger, A., Moschetti, M. y Fontdevila, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina. Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Barcelona: IEAL.
- Wierzbza, G. M., Marchini, J., Kupelian, R. y Urturi, M. A. (2013). *La unidad y la integración económica de América Latina: su historia, el presente y un enfoque sobre una oportunidad inédita. Documento de Trabajo N° 50*. Buenos Aires: CEFIDAR.

Para citar este Artículo de investigación:

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2019). Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 19-38.