

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL**  
**FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS**

**MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN**

Directora: Dra. Graciela FRIGERIO

Coordinadora académica: Mg. Milagros SOSA SÁLICO

*Título:*

***Inclusión educativa. Controversias, paradojas y tensiones de un concepto epocal.***

Director: Abog. Adolfo STUBRIN

Maestranda: Lic. María Bárbara MÁNTARAS

Santa Fe, mayo de 2016

## *Índice*

<b>3</b>	<i>Más que palabras de ocasión, sinceros agradecimientos</i>
<b>7</b>	<i>Presentación</i>
<b>12</b>	<i>Capítulo 1 - Introducción. Ideas acerca de la inclusión educativa y políticas focalizadas</i>
<b>19</b>	<i>Capítulo 2 - Breves referencias a marcos contextuales</i>
<b>30</b>	<i>2.1 Aproximación a problemas de desigualdad</i>
<b>36</b>	<i>Capítulo 3 - Desigualdades, segmentación y exclusión ¿Procesos contemplados en las políticas de inclusión educativa?</i>
<b>41</b>	<i>3.1 - Acerca de las desigualdades sociales y la segmentación educativa</i>
<b>47</b>	<i>3.2 - Reflexiones sobre el lugar de lo público</i>
<b>49</b>	<i>3.3 - Entramado de procesos</i>
<b>55</b>	<i>Capítulo 4 - Políticas educativas focalizadas: paradojas y contradicciones</i>
<b>64</b>	<i>4.1 - Tendencias del nuevo siglo, ¿renovación de sentidos?</i>
<b>69</b>	<i>Capítulo 5 - Sobre los sentidos de la inclusión</i>
<b>77</b>	<i>Capítulo 6 - Exclusión incluyente en el ámbito educativo</i>
<b>81</b>	<i>6.1 - Sobre las disparidades educativas territoriales</i>
<b>87</b>	<i>Capítulo 7 - Recuperaciones de lo trabajado y nuevos itinerarios de reflexión</i>
<b>97</b>	<i>Bibliografía</i>
<b>107</b>	<i>Anexos - Síntesis de aportes relevados en la pasantía (Agosto 2015)</i>

## *Más que palabras de ocasión, sinceros agradecimientos*

...formarse significa tener tiempo para vivir una experiencia, tener tiempo de entender esta experiencia para poder interpretarla y al mismo tiempo que recoger todos los frutos que ésta produce, de ser necesario, desprenderse de ella. Esto lleva muchos días, meses, a menudo, años. Es por esto también que aun en los casos en que las formaciones son relativamente breves es importante para los formados seguir reflexionando sobre esta experiencia vivida, para seguir cuidando en ellos esta experiencia, para poder sentir sus efectos que a veces aparecen mucho más tarde (Enriquez, 2009, p. 101).

En primer lugar quiero agradecer a la *educación pública* que ha posibilitado toda mi trayectoria educativa.

A la *Universidad Nacional de Entre Ríos* en la que realicé los estudios de grado, tramo de mi vida altamente significativo —tanto en términos académicos como personales— que implicó el acercamiento y conocimiento de una diversidad de cuestiones vinculadas al campo educativo, el tránsito por una exigente formación académica y el involucramiento, desde los inicios, en la problemática de la universidad pública argentina.

A la *Universidad Nacional del Litoral* que ha formado parte de mis actividades cotidianas desde hace alrededor de 15 años y me ha brindado acogimiento en cada uno de los espacios de mi recorrido profesional y formativo, que fueron siempre generosamente abiertos al trabajo conjunto, la enseñanza y el respeto a las diferencias. A todos los que acompañaron este recorrido mi gran reconocimiento: profesores de las cátedras en las que he trabajado, directoras de los proyectos de investigación que he integrado, directores y secretarios de los distintos ámbitos de gestión institucional en los que me he desempeñado, que confiaron en mis condiciones y criterios. A los integrantes de los equipos de trabajo —personal en general y autoridades— con quienes he aprendido a recorrer los complejos laberintos institucionales y con muchos conservo valiosos lazos de amistad.

A la iniciativa generada desde la *Secretaría de Planeamiento de la UNL* y de la *Facultad de Humanidades y Ciencias* que, en colaboración con el *Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe*, apostaron a una propuesta formativa —con rasgos singulares— que resalta valores y procesos no siempre fomentados desde los estudios de posgrado. La diversificación de opciones para acreditar el trabajo final es un ejemplo destacable, ofreciendo una posible respuesta a lo que Menin y Temporetti planteaban respecto de las producciones y evaluaciones finales: “El problema, pues, no está en reconocer que una Tesis puede tomar la forma del Ensayo sino en encontrar una Unidad Académica Universitaria, en este mundo occidental contemporáneo, que lo acepte, reconociéndolo públicamente, y un tribunal dispuesto a valorarla” (2005, p. 65).

A algunos nombres propios que hoy reconozco me apoyaron en este trayecto y me sostuvieron en momentos de marchas y contramarchas que inevitablemente se atraviesan en la formación de posgrado, realizada en paralelo a las exigencias laborales.

A Claudio Lizárraga, Decano de la Facultad y amigo que me incentivó y posibilitó embarcarme en esta aventura.

A María Otarán que me tentó a volver a recorrer juntas nuevos tramos de formación y recrear momentos de estudio.

A Graciela Frigerio —a quien no conocía personalmente— por su generosidad y disposición permanente, el apoyo a lo largo de todo el proceso de formación de la maestría; en las intensas semanas de cursado que constituían una suspensión en nuestras obligaciones cotidianas e invitaban al intercambio y la concentración. Por la capacidad de escucha y de ofrecer caminos para potenciar las ideas de cada uno, en un marco de confianza y respeto hacia nuestros intereses y convicciones. Y finalmente, por animarnos y demostrarnos que éramos capaces de sostener el compromiso de producción del trabajo final, en los marcos de la rigurosidad temporal estipulada, y de las condiciones de posibilidad de cada uno.

A Milagros Sosa Sálico siempre atenta y presta a nuestras necesidades, apoyando los procesos, compartiendo sus saberes y alegrando cada encuentro.

A Patricia Escobar por su acompañamiento y contemplación de nuestros pedidos.

A Adolfo Stubrin que aceptó dirigirme, por sus comentarios precisos, su mirada aguda y lúcida, por propiciar el acercamiento a autores que no había trabajado anteriormente y orientarme para encauzar y avanzar en las reflexiones que configuraron este ensayo teórico y por dejar abiertos nuevos interrogantes, inquietudes y perspectivas.

A todos los compañeros y compañeras de esta maestría con quienes, procediendo de formaciones diversas y experiencias heterogéneas, logramos construir valiosos espacios de discusión y diálogo. Muchas de sus producciones compartidas en el encuentro de escribientes fueron un material de referencia para la revisión de este trabajo.

A Albor Cantard, Miguel Irigoyen y Laura Tarabella que me habilitaron los tiempos necesarios para el intensivo cursado a lo largo de los dos años de desarrollo y posibilitaron, con su apoyo, la concreción de este tramo de mi formación.

Al equipo de la Dirección de Articulación de Niveles e Ingreso, mi lugar de trabajo, (Ana Cáneva, Andrea Pacífico, Emanuel Ferreyra, Pablo Cancellieri y Rodrigo Hernández) que colaboraron en sostener las actividades cotidianas, cubriendo mis ausencias con gran esfuerzo y compromiso.

A mis colegas de cátedra Nélide Barbach, Marcel Blesio y Nora Grinóvero por la comprensión, el apoyo y por compartir discusiones y puntos de vista.

A Nora Ojea por su afectuosa, elogiosa y desmesurada carta de recomendación.

A Gabriela Silvestre por ofrecer generosamente su rigor analítico, su lectura atenta y alentadora en momentos críticos.

A mi madre Graciela Bruno con quien comparto discusiones e intercambios sobre temas de política en general y de políticas educativas en particular y quien, con una distancia prudente, supo apoyar mis itinerarios, decisiones y elecciones y quien nos transmitió —a mi hermana y a mí— la pasión y la responsabilidad por el trabajo, el respeto hacia el otro y la lucha por los principios, sin ceder en la adversidad.

Y a Francisco Podestá, mi esposo y principal sostén por acompañarme todos los días, animarme, enriquecerme con su mirada crítica, aguda, esclarecedora, por su confianza en mis capacidades, por su invaluable ayuda en la corrección del escrito y fundamentalmente, por su inagotable paciencia durante todo el proceso de cursado y producción de la maestría, por estar siempre.

## *Presentación*

Escribir ensayos, al fin de cuentas, es estar condenado a la práctica de un arte hecho de digresiones y tanteos constantes cuya paradójica consistencia es mayor cuando más alejado esté ese arte de la presunción de certeza o de los costosos fervores del dogmatismo.

En el ensayo, quien escribe traza la biografía de sus más íntimas oscilaciones; de pasiones que se resisten a callar ante la embestida del prejuicio; de razones que se enardecen ante la estrechez de los convencionalismos dominantes; de emociones que se niegan a inscribirse en los carriles que, para el corazón, proyectan el miedo y la rigidez (Kovadloff, 2012).

El presente trabajo, pensado a modo de ensayo, recoge trazos del recorrido realizado a lo largo del cursado de la maestría, parte del tema de interés esbozado inicialmente, aunque actualizando preguntas con el propósito de ampliar indagaciones y reflexiones.

Las ideas a compartir dan cuenta de un corte parcial, provisional, de las lecturas sugeridas y la incorporación de otras que pensamos aportan al desarrollo del problema considerado. El abordaje propuesto nos aleja de la pretensión de hacer coincidir los enunciados —generalmente muy loables— que sustentan las políticas y las propuestas desplegadas con las traducciones que los actores plasman en hechos cotidianos; intenta más bien, traslucir el entramado de intereses y procesos involucrados y las diferentes miradas que extraemos de textos orales y escritos. Esta búsqueda aspira también a “poner a trabajar las palabras, reconquistar sentidos extraviados para que el lenguaje vuelva a nombrar las cosas y el mundo pueda ser el territorio del oficio de vivir con dignidad” (Frigerio, 2003, p. 54).

Se trata de una producción enriquecida con la crítica del grupo de maestrandos a partir de la experiencia de aprendizaje conjunta que ha posibilitado el *reacomodamiento de nuestras maneras de pensar* (Enriquez, E. 2009). En este sentido, se plantea como un

escrito en diálogo que pretende construir e interpelar diversos supuestos sobre cuestiones de nuestro tiempo.

En el desarrollo, trabajamos análisis e interrogantes —propios y de otros— que entendemos contribuyen a debatir y reflexionar acerca de distintos conceptos y perspectivas relacionadas con los procesos de inclusión educativa y su vinculación con las políticas focalizadas: ¿qué efectos tienen las propuestas que en su nombre circulan en las instituciones educativas? ¿Por qué iniciativas pensadas para generar un contrapeso a las formas de exclusión educativa a veces terminan operando como antesala de la exclusión social?

Para ello, el recorrido que hacemos se organiza en siete capítulos. Cada uno se inicia con un epígrafe de alguno de los autores estudiados que entendemos condensa el planteo de posicionamientos críticos frente al tema en cuestión.

En el primero, *Introducción. Ideas acerca de la inclusión educativa y políticas focalizadas* realizamos una aproximación al objeto de estudio de la presente producción e intentamos explicitar problemas y cuestionamientos. Partimos de la reiteración del vocablo inclusión educativa, como tendencia sintomática de época. Reflexionamos sobre su constante aparición en la trama de discursos y prácticas con diversos sentidos y su vinculación con las políticas focalizadas. También anticipamos algunas paradojas respecto del avance legislativo en términos de derechos sociales, tanto en Argentina como en Latinoamérica, aunque con falencias en los modos de hacer efectivo tales derechos, en países en los que las desigualdades sociales persisten y se acentúan.

En el segundo, *Breves referencias a marcos contextuales* recuperamos algunos sucesos de la historia reciente para la reflexión sobre los temas que abordamos, a los efectos de situar los debates y señalar ciertas relaciones y quiebres entre las experiencias contemporáneas con las de las generaciones anteriores. Aludimos al Estado como terreno de subjetivación política, a la incidencia de las políticas de corte neoliberal y neoconservador, desde una perspectiva de tiempo largo que abarca de los años setenta en adelante; el despliegue de tales políticas enmarcadas en los procesos de globalización y de ruptura de la matriz societal; las opciones gubernamentales de los años noventa, con tendencias a la mercantilización, las políticas compensatorias, el resquebrajamiento



del Estado como principal articulador de la sociedad y el desplazamiento hacia una definición anti-estatal de lo público. Referimos, a su vez, a los cambios legislativos particularmente en materia educativa en las últimas décadas, utilizados como instrumento *transformador* de las políticas, y efectuamos una aproximación al problema de la desigualdad educativa.

En el tercero, *Desigualdades, segmentación y exclusión ¿Procesos contemplados en las políticas de inclusión educativa?* retomamos diferentes aportes teóricos y conceptuales de autores que nos permitieron realizar un juego de encuentros entre procesos y tendencias globales con registros de lo que acontece en nuestras realidades. Recurrimos a diversas interpretaciones sobre la noción de exclusión que resaltan la polisemia del término, las imprecisiones que acarrea su uso; los procesos sociales, históricos, culturales, económicos que involucra; el carácter relacional que lo define y su transformación en problema social y político con arraigo en las experiencias de los sujetos e instituciones. La vinculación de estos procesos con los de segmentación y fragmentación educativa.

En el cuarto, *Políticas educativas focalizadas: paradojas y contradicciones* rescatamos ciertos antecedentes y procuramos actualizar debates con el propósito de problematizar las experiencias transitadas y posar la mirada en los aspectos controversiales que caracterizan estos desarrollos. Partimos del contexto de despliegue, en la década de los noventa, con una lógica compensatoria, en Argentina y en los países de la región; su diseminación con un *mix* de recursos nacionales e internacionales, a través de préstamos de diversos organismos de crédito internacional. Hacemos aquí referencia a la ruptura de lazos vinculantes al interior del sistema educativo, en función de su puesta en marcha por medio de programas y proyectos focalizados. La reflexión sobre el tipo de subjetividad que estas acciones generan en los destinatarios o públicos específicos a los que se dirigen, la recuperación de testimonios y la remisión a trabajos de otros colegas de la maestría que indagan sobre muchas de estas situaciones. Finalmente, aludimos a ciertos efectos que estas políticas y sus intentos de cambio de signo en los últimos años fueron generando respecto de la apropiación, los acompañamientos y los modos de implementación.

En el quinto, *Sobre los sentidos de la inclusión* reflexionamos acerca de los efectos —subjetivos e intersubjetivos— que las propuestas promueven y sobre el lugar otorgado, habilitado, cercenado, dirigido, impuesto, proclamado que se asigna o confiere a los sujetos destinatarios de estas políticas. Las interpelaciones y reacciones que las diversas iniciativas de inclusión suscitan en ellos, las distancias que a veces emergen entre los enunciados que no encuentran eco en acciones conducentes a promover una alteración de lo existente. El hartazgo, la indiferencia que muchas formas de intervención generan y la importancia de considerar cómo se involucra al asistido a lo largo de todo el proceso de circulación de la política.

En el sexto, *Exclusión incluyente en el ámbito educativo* analizamos este proceso a partir de la consideración de algunos efectos y procesos contradictorios que las políticas inclusivas generan a nivel socio-educativo. Las paradojas que plantean las marchas y contramarchas que se traducen en un crecimiento cuantitativo con cualidades muy diferentes para distintos sectores y grupos sociales, la tensión entre las trayectorias de desigualdad de los sujetos y las expectativas persistentes de ascenso social; la necesidad de renovar miradas con la consideración de las diferencias territoriales que afectan el acceso efectivo al derecho a la educación a lo largo del país; el desafío de pensar políticas públicas contundentes que, reconociendo las particularidades, no se amparen en la fragilidad que en general han tenido las propuestas focalizadas.

En el séptimo y último, *Recapitulación de lo trabajado y nuevos itinerarios de reflexión* intentamos recuperar ciertos tópicos planteados, compartir algunas conclusiones y abrir otros caminos de indagación. Retomamos la reflexión acerca si hemos podido trascender las *tecnologías de gobernabilidad* instauradas en los noventa, develando la persistencia de muchas de ellas y en estos marcos, la necesidad de revisar con una mirada crítica nuestras prácticas, pensar colectivamente cuáles serían los mejores procesos para el desarrollo de las políticas públicas —ideas, diagramado, modos de implementación, posibles efectos, seguimientos, acompañamientos, responsabilidades— considerar el panorama existente a partir de la indagación respecto del estado de situación del que se parte y las capacidades institucionales disponibles. La convocatoria a pensar políticas educativas que coadyuven a la justicia, el conocimiento

y la memoria, con vocación solidaria, para construir una ciudadanía democrática renovada.

Finalmente, una advertencia sobre la escritura de este trabajo; elegimos el ensayo en tanto habilita otra apertura y plasticidad formal, aunque en un horizonte de búsqueda del saber intencional, razonada y argumentada. Permite echar a rodar un tema, volver a pensarlo, interrogarlo y sugerir otros posibles. La opción por el plural pretende, sin delegar la responsabilidad de lo afirmado, hacer justicia respecto de las huellas —algunas identificables, otras insospechadas— que emergieron de los intercambios e interlocuciones que pudimos sostener a lo largo de la maestría con los colegas, los profesores, el director del ensayo y la directora de la maestría que, con admirable sagacidad y generosidad, supo orientar y habilitar un genuino espacio de producción colectiva.

## *1. Introducción. Ideas acerca de la inclusión educativa y políticas focalizadas*

Es sabido que el concepto bien intencionado de **inclusión** no deja de arrastrar más de un sentido y en los usos políticos que de él hacen muchas de las políticas que lo “incluyen”, lo celebran o convocan, no dejan de producir y reproducir lo contrario. Podrá a esto llamarse *efectos imprevistos o perversos* como gustaba definirlos R. Merton? O, convendría a los fines de alterar el orden reproductivo de las desigualdades para muchos de nosotros inadmisibles, llamarlos *efectos buscados pero no confesables de la dupla inclusión-exclusión*? (Frigerio, 2014, p. 7).

Tal como anticipamos en la Presentación del trabajo, entre las problemáticas bosquejadas al momento de aspirar a la maestría, nos resonaban ideas relacionadas con la inclusión educativa —como concepto que marca una época— y su vinculación con las políticas focalizadas y/o compensatorias, desde una perspectiva abarcativa y de nivel macro a lo largo de la última década.

Para ello, propusimos recorrer un camino que permita pensar, es decir, discutir, cuestionar, tensionar, los discursos y prácticas que en su nombre circulan en la actualidad desde una perspectiva social, política y educativa.

Sin ánimo de plantear una oposición estéril frente a un concepto *de moda* —dada la abundancia de producciones discursivas que circulan en las instituciones respecto de la inclusión educativa y que pretenden estructurar sus prácticas— nos interesa indagar por qué, en muchas ocasiones, los sentidos de tales discursos se cristalizan y se traducen en una exigencia que se acata en forma burocrática, en tanto no suelen ofrecerse espacios reflexivos sobre las prácticas existentes y sobre las dificultades que emergen en la cotidianeidad para orientar un cambio sustantivo de las condiciones que las atraviesan. Tampoco se pretende efectuar un cuestionamiento simple a la gestación de políticas y proyectos que se inscriben bajo su ala, nuestra intención es centrar los análisis en ciertos

interrogantes: ¿por qué este vocablo ha invadido diversos ámbitos sociales, en especial, el referido a las políticas públicas y a las políticas educativas? ¿En qué medida las políticas de inclusión implican una auténtica democratización, es decir, que trascienda el acceso a la educación y habilite una reducción de las brechas existentes entre los diferentes grupos sociales respecto del ejercicio de la ciudadanía? ¿Qué explicitan y qué esconden los discursos y programas diseñados en base a este lema? ¿Qué sentidos le imprimen las instituciones y los sujetos a este imperativo? Y con respecto a las políticas focalizadas las preguntas rondan los señalamientos de Duschatzky y Redondo (2008) acerca del riesgo de “naturalizar un modo de intervención que despoja a la problemática de la pobreza de sus aristas políticas, legitima las políticas dominantes y produce identidades tuteladas” (p. 18). Y, desde esta perspectiva, nos cuestionamos por qué se siguen diseñando políticas focalizadas cuando su despliegue abarca a amplios grupos de la población.

Las políticas sociales compensatorias, han tenido un importante desarrollo en las últimas décadas. Podríamos decir que el interés por la atención de sectores particulares implica aceptar que la política económica produce perdedores que deben ser atendidos por el Estado en términos de reparación. Las acciones focalizadas, en este sentido, han sido una estrategia política alentada por los organismos de crédito internacional y dirigida a quienes acrediten determinada necesidad:

La finalidad es doble: contener el conflicto social y compensar/asistir a los perdedores directos del modelo. El concepto de pobre se instala en la retórica y se convierte en el objeto de lucha, solapando cuestiones societales, relaciones de poder y dinamismos sociales que configuran la causa del empobrecimiento (Güemes, 2014, p. 128)<sup>1</sup>.

A lo largo del cursado de la maestría, las inquietudes, los intereses y los interrogantes se fueron ampliando, las lecturas y relecturas de algunos de los materiales posibilitaron nuevas aproximaciones que proponemos al tema. Las reflexiones que —a modo de

---

<sup>1</sup> María Cecilia Güemes (2014). Tesis doctoral. *El papel del Estado y el impacto de las políticas públicas en la creación-destrucción de la confianza social. Latinoamérica y Argentina bajo la lupa.* Disponible en: <http://eprints.ucm.es/26001/1/T35426.pdf>

ensayo— realizamos en este escrito se recuestan en posiciones fundamentalmente políticas que pretenden aportar herramientas de discusión para el desarrollo de proyectos de diverso tipo capaces de articular con las condiciones específicas que atravesamos en la actualidad.

Las vacilaciones en torno al concepto de inclusión educativa y el interés por explicitar sus sentidos, se funda en la advertencia que hemos compartido sobre los modos de nombrar, el reconocimiento de que ningún concepto es neutro y que en el análisis de los discursos políticos es ineludible considerar los efectos sociales y subjetivos que estos conceptos acarrear (Frigerio, 2014) ya que se instalan a través del uso cotidiano y se cargan de significaciones, ajenas y comunes. Con la intención de revisar ciertos términos de uso habitual, como nos propone Cerletti (2010), y problematizar algunas políticas, hacemos hincapié en ciertas tendencias, proyectos y estrategias de desarrollo en torno al tema que nos ocupa. El enfoque de Stephen Ball, recuperado por Miranda (2011), acerca de las políticas ha ofrecido un marco referencial para pensar el tema abordado:

Las políticas, dice Ball, son sistemas de valores y significados polisémicos, elusivos e inestables, que atribuyen primacía a ciertas acciones o comportamientos. En la práctica las políticas son poco claras, incoherentes, desordenadas, pero también poderosos recursos retóricos, modos de interpretar el mundo y de cambiar la manera en que pensamos sobre lo que hacemos. Entiende que la política no son cosas o productos, son “procesos y resultados”, “procesos en curso, interactivo e inestable”, “procesos socialmente localizados” (Ball, 1997; 2002b; 2008b) (Miranda, 2011, p. 107).

Varios autores (Poggi y Tiramonti, 2010; Gentili, 2011; Feijoó, 2014; Kessler, 2014) señalan algunas paradojas sustanciales en la legislación educativa de América Latina de la última década puesto que pese a su carácter progresista en términos de avances en reconocimientos de derechos, acompañados en algunos casos con el incremento de inversiones en el área educativa; las grandes desigualdades perduran y destacan que éste sigue siendo el continente más desigual del planeta.

Nos preguntamos, ¿por qué en este contexto aparentemente más auspicioso, de cierta voluntad política expresada en la legislación, no se logra —además del ofrecimiento del servicio educativo— garantizar las condiciones para disminuir las brechas de desigualdad que se mantienen y se acentúan en la actualidad?

La necesidad de promover un giro con respecto a las políticas neoliberales, iniciadas en los años setenta pero implementadas con mayor crudeza a lo largo de la década de los noventa, quedó expuesta frente a los paupérrimos resultados del traspaso de modelos y recursos —pensados para espacios no estatales— a distintas realidades, sin respeto, mediaciones, ni consideración de las singularidades y los nefastos efectos sociales y económicos que la aplicación de esas políticas tuvieron. Situación que también se expresó en los consecuentes cambios de gobierno que se sucedieron en los distintos países de la región.

Más allá de este avasallante contexto, en lo que a políticas educativas refiere las resistencias y oposiciones de diversos grupos y sectores (gremiales, sindicales, multisectoriales, intelectuales, y partidos políticos opositores al menemismo) se hicieron sentir. Denunciaron el drástico achicamiento del Estado, la restricción de los servicios públicos (básicos y degradados), la creciente pauperización de la población y el incremento de la desigualdad y la fragmentación social.

El sector público sufrió recortes presupuestarios, la transferencia de servicios educativos de la nación a las provincias y una modalidad de imposición de agenda para instalar cambios y legitimar un nuevo marco legal y regulatorio para la educación, basado en un discurso pedagógico cargado de atributos técnicos, con lugar protagónico de los expertos en tales definiciones. En un marco de desvalorización de las organizaciones intermedias y de desmovilización deliberada, algunas voces se alzaron y quizás contribuyeron en que otras iniciativas fomentadas desde las políticas internacionales en Latino América no lograran instalarse en nuestro país con igual vehemencia (avances en la descentralización hacia instancias municipales, escuelas charter, bonos educativos, evaluación de docentes e incentivos por productividad, entre otras tecnologías que se aplicaron, con matices, en los demás países de la región).

Con el nuevo siglo y los cambios gubernamentales en varios países, se desarrolló una profusa producción de documentos de diversos organismos —internacionales, de la región, nacionales, públicos, privados, organizaciones no gubernamentales, entre otros— así como expresiones y compromisos asumidos por las autoridades gubernamentales de Latinoamérica con el propósito de atender los problemas de los sectores más postergados de la población a través de políticas de inclusión educativa. Esto exigió —como sostiene Montes (2010)— el despliegue de estrategias múltiples y complementarias a través del desarrollo de políticas alimentarias, de salud, de educación, de trabajo.

En sintonía con tales posicionamientos, Terigi (2014) plantea que en materia educativa América Latina ha elaborado normas que son de avanzada en cuanto al reconocimiento del derecho a la educación pero experimentan grandes dificultades para traducir la legislación en políticas sectoriales y en prácticas pedagógicas que hagan realidad el derecho:

Nos encontramos en un momento de universalización de niveles de escolarización que históricamente no alcanzaban a toda la población de nuestros países; pero este esfuerzo de universalización coincide con un agravamiento de las desigualdades sociales, debido a la crisis de un modo de producción que se ha mostrado incapaz de garantizar todos los derechos reconocidos en las leyes. Son conocidas las situaciones de exclusión de una parte de la población del sistema educativo, así como la desigualdad de la educación a la que tienen acceso grupos distintos de la población. Por tanto, sin minimizar la importancia del reconocimiento del derecho en la norma, es necesario **considerar el derecho a la educación —más allá de su dimensión normativa— como expectativas de actuación social que se concretan (o no lo hacen) en prácticas cotidianas** (p. 221).

Interpretamos que la instalación de este asunto emerge como respuesta a procesos que en los últimos años han dado lugar a la conformación de una nueva estructura social en la Argentina como corolario de los cambios sociales, políticos, económicos y culturales operados —en el mediano y largo plazo— de decidida orientación neoliberal y neoconservadora. Tales cambios, impulsados, adheridos, sostenidos, cuestionados y resistidos —según las adscripciones políticas prevalecientes en cada período— por los



sucesivos gobiernos y juegos de poder entre los diversos sectores de la sociedad, dieron lugar a lo que Feijó denominó *un nuevo país, una nueva pobreza*. La autora explica el proceso en que se fue generando una mutación de los actores sociales e históricos y del tipo de relaciones colectivas, individuales, macro y microcotidianas que configuran una sociedad muy distinta de aquella en la que nos *criamos* treinta o cuarenta años atrás.

Sin embargo, sostenemos que la dificultad para concretar en prácticas diarias las enunciaciones respecto del derecho a la educación desde una perspectiva inclusiva, constituye un problema que merece ser considerado porque ha habido un tiempo prudente para recoger ciertos efectos de las políticas, desplegadas en la última década, orientadas a la mejora de estos procesos.

Como señala el epígrafe la inclusión educativa protagoniza las producciones discursivas y pretende sustentar las prácticas sociales, tal como puede evidenciarse en las diversas disposiciones de las políticas educativas de las últimas décadas. Si efectuamos un rápido paneo sobre la legislación, las normativas, los discursos oficiales y demás marcos regulatorios para el desarrollo de proyectos educativos, vemos que la mayoría de estos documentos se fundan en declaraciones de principios tales como: igualdad, justicia social, inclusión educativa, integración... En sintonía con lo resaltado, en otro texto Frigerio sostiene:

Educar se ha vuelto, ha vuelto a ser ahora (más que nunca), interrumpir la repetición del más de lo mismo que llevan a cabo las políticas de la exclusión, que eficaz y eficientemente trabajan para la producción de un **resto** que no debe ser interpretado como un efecto indeseado sino como su mayor logro.

Nos hemos referido a ello en otras ocasiones, pero importa volver a escribir sobre lo que es sabido pero sigue sin estar resuelto. Para grandes sectores de la población, analfabetos (de todas las edades); pobladores de territorios alejados o a las puertas y entornos a los grandes centros urbanos (tan cercanos pero aparentemente invisibles a los ojos de las políticas hegemónicas) que son considerados y tratados como ciudadanos de segunda; identidades de género que resultan desafiantes; niños y niñas trabajando como adultos por el precio de un esclavo; indígenas cuyas lenguas no coinciden con el conquistador; adultos condenados a sobrevivir con menos del mínimo necesario para lograrlo;

habitantes del planeta para los cuales no hay respeto. Para ellos los derechos no constituyen parte de la vida cotidiana (2003, pp. 56-67).

El conjunto de reflexiones que compartimos nos mueven a preguntarnos, si los modos en que se gestan, se propagan y se implementan las múltiples iniciativas de inclusión educativa, constituyen un salto diferencial respecto de las tecnologías desplegadas en los años noventa y, al mismo tiempo, por qué ciertas constelaciones conceptuales siguen vigentes frente a un claro cambio de escenario en los últimos años, habiendo sido cuestionadas en forma casi unánime, desde un arco ideológico diverso.

El epígrafe elegido, así como la última cita de la autora constituyen una movilizante invitación a la reflexión sobre estos complejos procesos para contribuir a pensar propuestas alternativas que permitan ahondar en los sentidos que los actores imprimen a estas disposiciones, las formas en que las instituciones las tramitan y los efectos que finalmente producen.

## *2. Breves referencias a marcos contextuales*

...tal vez el “legado” más pesado del neoliberalismo en tanto que época haya sido éste: si el Estado es pura administración, la subjetivación política queda por fuera de este espacio. Entonces no hay nada por hacer porque adentro solamente hay administración y afuera inevitablemente micropolítica.

Pero un legado siempre puede ser alterado, profanado y hasta traicionado. Por eso mismo el Estado puede convertirse en un terreno de subjetivación política. Mucho más en tiempos como los actuales, caracterizados por la fragmentación y la exclusión. Por eso mismo, nuestra generación política tiene, entre otras responsabilidades impostergables, una tarea: volver a ocupar políticamente el Estado. Si esto sucede, la melancolía nos habrá abandonado porque habremos construido algo más grande que lo que alguna vez tuvimos (Abad y Cantarelli, 2010, p. 124).

En procura de hacer una somera contextualización socio histórica de las políticas de inclusión educativa y de orientación focalizada o compensatoria, retomamos planteos de diferentes autores que aportan a la comprensión de los complejos procesos atravesados en las últimas décadas y que han configurado las condiciones de desarrollo de la actividad social y discursiva en las que tales políticas se mueven.

Los profundos cambios sucedidos conformaron un escenario que, desde una perspectiva de tiempo largo, nos permite recuperar la incidencia del pensamiento neoliberal en las políticas estatales. Su avance se identifica en los conmocionados años setenta, con la dictadura militar, que marcó un hito en tanto implicó la desarticulación sistemática y persistente de ley y poder. Con el terrorismo de Estado, el aparato estatal se vació de legalidad (Abad y Cantarelli). La costosa construcción democrática, iniciada en 1983, configuró un proceso de transición en el abandono del autoritarismo en clave de recuperación de los derechos sociales, civiles y ciudadanos; en los años noventa se impuso una redefinición del Estado de corte empresarial y tecnocrático; y a partir de la crisis que hace eclosión en el año 2001, durante el gobierno de la Alianza, terminó por

instalarse una subjetividad anti-estatal que profundizó la pérdida de centralidad del Estado y puso en jaque la confianza en la representación política.

De la mano de la globalización se produjo una ruptura de la matriz societal que tenía al Estado como protagonista y principal factor de articulación de la sociedad: “El Estado, y por ende la acción política y los criterios que esta definía para la organización del campo nacional, pierde centralidad, a favor de una presencia fuerte del mercado y la competencia en la definición del orden societal” (Tiramonti, 2005, p. 893).

En el contexto latinoamericano el régimen de bienestar argentino plantea ciertas particularidades, conforme lo caracteriza Güemes en su trabajo de tesis doctoral:

El sistema de bienestar latinoamericano ha sido calificado en términos generales como informal y conservador. Apoyado excesivamente en la familia y la comunidad, es criticado en tanto deja sin protección a amplios grupos sociales. A diferencia del sendero típico europeo, la construcción de los regímenes de bienestar latinoamericanos no estuvieron signados por un largo período de estabilidad política, ni resultaron del juego de partidos políticos competitivos sino que se acompañaron y se florecieron al abrigo de la violencia política, de prácticas políticas autoritarias y dictatoriales. Ello hizo que los regímenes que se consolidaron fueran corporativos de alcance parcial, un Estado de “compromiso” antes que de bienestar, el estatus ciudadano inestable y fragmentado y los derechos sociales conquistados como privilegios de grupos o sectores con mayor capacidad de presión (Barrientos, 2004; Gough, 2014; Wood, 2004; Oxhorn, 2003) (2014, pp. 124-125).

La creciente disolución de las políticas del denominado Estado benefactor –con las advertencias del caso– a lo largo de este período se tradujo en la reducción de los servicios públicos básicos (salud, educación, vivienda...), en un marco de fuertes restricciones económicas.

Nos referimos aquí más detenidamente a ciertos rasgos de las políticas impulsadas en los años noventa, momento en que se concretó este dismantelamiento a partir de la imposición de lo que Feldfeber (2011) denomina un proceso de reingeniería estatal bajo la retórica de lograr un Estado eficiente, asentado en la limitación administrativa del

poder del *demos* en el proceso de configuración de la política pública que implicó la limitación de la soberanía de las jurisdicciones en la definición de tales políticas.

Las opciones gubernamentales por medidas de privatización y desregulación, así como la recurrencia a la aplicación de políticas compensatorias y focalizadas, fueron una característica del período en los países de la región, que tuvieron una inserción pasiva en el proceso mundial de globalización.

Nuevas formas de intervención estatal se han desplegado en la presentación de las políticas sociales en general y educativas en particular...

(...) Estas orientaciones comunes se expresan en los compromisos acordados en el proceso de las Cumbres de las Américas, en los que se redefine el papel central que históricamente los Estados nacionales desempeñaron en materia educativa. Allí se marcan dos tendencias que, con diferentes énfasis, atraviesan las orientaciones de los distintos planes de acción acordados: una tendencia relativa a la mercantilización de los procesos educativos y otra, orientada más a la focalización de la política educativa (Feldfeber, 2009, pp. 25-26).

Minteguiaga (2008) analiza la radicalidad que adquieren las mutaciones respecto al rol de Estado con la transformación educativa de la década de los noventa, muestra cómo se produce el corrimiento hacia una definición decididamente anti-estatal de la definición de lo público. Sostiene que a través de la noción de “comunidad educativa” se amplían las funciones educativas de la sociedad civil y se evidencia una transición que va de un esquema centrado en el “sistema educativo” a otro cuyo eje es la “escuela”. En síntesis, aquel sistema basado en la acción centralizadora del Estado perderá terreno a favor de las unidades educativas autónomas y de los actores sociales locales. “La sociedad civil, y no ya el Estado, pasará a ser la representante del interés general y común por lo que su participación, en distintas formas y modalidades, delimitará el sentido público de la educación” (p. 97).

Las políticas de descentralización de la gestión educativa a nivel institucional en un marco global de crítica que se efectúa a la escuela estatal, portadora de una suma de deficiencias, se justifican con el traslado de responsabilidades, aludido anteriormente. Hubo un desplazamiento de la responsabilidad del Estado hacia los sujetos e

instituciones y, en lo referido a las políticas sociales, de aquéllas de aspiración universalista a las de focalización en grupos diferenciados por condiciones de pobreza para compensar las desigualdades de origen.

Dubet, nos induce a reflexionar sobre estos procesos de traslación de responsabilidades, refiriéndose a un plano social más amplio, del siguiente modo: “La sociedad, al parecer, se ha tornado “liviana”, “líquida” y “arriesgada”, en la medida en que el imaginario de la solidaridad se desplaza a los individuos y *las* políticas, mucho más que hacia las instituciones y *la* política” (2015, pp. 57-58).

En lo que respecta a las políticas sociales en general, Rigal (2011), centrado en las realidades latinoamericanas y en base a ideas de Nun, sostiene que la atención a la problemática social se resuelve dentro de *concepciones políticas compensatorias y focalizadas*. Estas políticas arrastran serias limitaciones, inherentes a modelos selectivos y alientan la segmentación entre los ciudadanos plenos y el resto. Además, suelen estar orientadas, deliberadamente, a evitar desbordes peligrosos, conteniendo a los sectores marginalizados al costo más bajo posible.

Retomamos de Feijoó (2003) algunos aportes para sintetizar la tendencia de clara orientación neoliberal, desde los planos: técnicos, políticos, económicos y decisionales. La mirada de largo plazo que propone la autora abarca desde los años setenta —asociados con el autoritarismo— hasta su pleno despliegue en los años noventa —vinculados con ciertos rasgos del populismo—.

Sus reflexiones aluden a la repercusión social que estas políticas generan y recupera de Rosanvallon la categoría “desasosiego” como modo de expresar las dificultades para definir, con cierto rigor, los posicionamientos en la estructura social de diferentes grupos. Señala el paso de desigualdades estructurales, que admitían caracterizaciones más precisas, a desigualdades dinámicas que complejizan los análisis y las interpretaciones en tanto rompen la previsibilidad, antes refugiada en ciertos datos, que posibilitaba un acercamiento a las situaciones atravesadas por las distintas clases sociales.

Estas dificultades de índole teórico-metodológicas inciden no solo en el plano de la producción de los conocimientos sino también en el de diagramado de políticas. Interrogar la capacidad de análisis en función de la información cuantitativa disponible —a veces no tan accesible— revela la necesidad de recurrir a otras fuentes subjetivas, complementarias, que incluyan los sentidos que los actores otorgan a la acción lo cual posibilita, a su vez, ampliar los marcos interpretativos de las realidades sociales. En este sentido, plantea algunas zonas fértiles para suscitar debates: el cambio en los modelos de movilidad social, los hitos que en los últimos años dieron forma a la actual realidad y las diferenciaciones producidas en el universo popular.

Antes de pasar a los cambios generados en los últimos años, que enmarcan las políticas inclusivas, debemos hacer mención al corto período del gobierno de la Alianza que exhibe algunos puntos de inflexión. Las expectativas sociales de generar una alternativa a las políticas neoliberales —desplegadas en el gobierno menemista— pronto se vieron frustradas ante la frágil coalición que no logró instalarse con un proyecto político capaz de dar respuesta a los problemas económico-sociales que se arrastraban de la década anterior. La deuda era desmesurada, desde 1998 hubo un creciente deterioro de la situación económica: la casi duplicación de los niveles de pobreza e indigencia, el incremento del desempleo, la escalada del denominado “riesgo país”, que junto con otros rasgos de debilitamiento socio-político, creaban un clima de descontento, malestar e incertidumbre. La renuncia del vicepresidente, la designación de ministros de economía de declarada tendencia neoliberal, fueron algunos indicios de la debacle por venir en un contexto de crisis financiera asfixiante con respuestas gubernamentales alejadas de los compromisos de cambio proclamados en la contienda electoral y que finalmente derivaron en la renuncia del presidente De la Rúa. La anecdótica sucesión de cinco presidentes en una semana, también exhibe la crisis política que atravesaba el país y la emergencia de movimientos sociales como las asambleas vecinales, los piqueteros, los cartoneros, los ahorristas, entre otros, que en un marco general de crisis de legitimidad y de escasa representación política procuraron articular demandas específicas, la trascendencia de estos movimientos y de alguno de

sus líderes, pasado el período crítico de eclosión es objeto de análisis y estudio de científicos sociales.

El nuevo siglo en América Latina significó *un tiempo de cambio social* “La continuidad democrática, por primera vez prometedora en la historia del continente, se combinó con un marco económico externo favorable para dar como resultado un notable progreso social” (Rivas, 2015 p. 23). Se abrió una nueva etapa política —afirma el autor— con gobiernos populares de centroizquierda, caracterizados como populistas o nuevas democracias, según la cosmovisión analítica. Así, Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador se pronunciaron decididamente como opositores a las políticas de los noventa.

No obstante, la desigualdad se evidencia como un problema estructural de difícil mejoría sin operar cambios significativos en la distribución de los ingresos o avances claros en un abordaje de la cuestión social hacia la búsqueda de la igualdad:

América Latina sigue siendo el continente más desigual de la tierra (Klikberg, 2011). (...) la concentración es ampliamente superior al resto del mundo. En la región, el décimo decil concentra el 48% de los ingresos, mientras que el resto del mundo concentra el 34%. Los ocho primeros deciles de ingresos en América Latina son muchos más pobres en términos relativos a la riqueza de la región que en el resto del mundo. (...)

(...) **La desigualdad persistió en nuevas formas, incluso encontró otras ramificaciones mientras que su medición en términos de los ingresos disminuyó levemente.** América Latina sigue siendo una región con muy baja movilidad intergeneracional, donde las personas son altamente dependientes del destino de sus padres (PNUD, 2010) (Rivas, 2015 pp. 26 y 29).

En esta línea, Tiramonti (2010) sostiene que el comienzo del nuevo siglo se inaugura con el reconocimiento por parte de varios países de la región de las limitaciones del modelo de los noventa para superar las problemáticas educativas y la insuficiencia de una visión economicista para dar cuenta de la reconfiguración del mundo contemporáneo. Si bien la autora admite que no hay un cambio paradigmático que sirva de orientación al conjunto de los países, sí identifica algunas tendencias que en ciertos



casos muestran continuidades de los años noventa y, en otros, son el resultado de la interlocución con nuevas demandas del campo cultural, social y político. En este sentido, se destacan los cambios en la legislación y el reposicionamiento del Estado como garante del derecho a la educación.

Particularmente en Argentina la producción legislativa y normativa respecto de la educación fue profusa en la última década atendiendo en forma parcializada reclamos de diversos sectores. Un claro interés de diferenciación en lo discursivo con los años noventa operó en estas transformaciones aunque asentadas, también, en el cambio de las bases legales.

La legislación constituyó el instrumento privilegiado para orientar la política educativa del período 2003-2007. En un primer momento a través de las leyes se buscó paliar algunas de las consecuencias más nefastas de la implementación de la LFE [Ley Federal de Educación]. Sin embargo, en algunos casos, hubo ausencia de políticas para materializar los principios contenidos en las leyes, y en otros, la propia dinámica del funcionamiento del particular federalismo en nuestro país, no logró generar las condiciones necesarias [para] garantizar el efectivo cumplimiento de las mismas. En un segundo momento la derogación de la LFE y la sanción de una nueva Ley Nacional de Educación<sup>2</sup> constituyó un punto de quiebre relevante respecto de lo que fue la ley emblemática de los '90 (Feldfeber y Gluz, 2011, p. 345).

Mencionamos —a modo de referencia<sup>3</sup>— las principales leyes sancionadas en el período 2003-2007 que dan cuenta del intento de exhibir la voluntad de cambio y de promover ciertas reparaciones sectoriales a través de la legislación.

- Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase (n° 25.864/2003)

---

<sup>2</sup> En rigor, se refieren a la Ley de Educación Nacional n° 26.206 de 2006.

<sup>3</sup> No abordamos en este trabajo el contenido de las leyes, ni análisis —en este capítulo— acerca de si logran o no introducir cambios significativos respecto de la lógica imperante en los '90. Para ello, véase: VIOR, S. (2010) "Para superar los '90 en educación"; FELDFEBER, M. "Estado y Educación en la Argentina después de los '90: Nuevo escenario ¿Nuevas políticas?" en *La Educación en los nuevos escenarios socioculturales*. ALZADORA, S. y CAMPAGNO, L. (Comps.): Universidad Nacional de La Pampa. Y BRENNER, M. A. *La Escuela como práctica política*. (2011) Colección Escuela pública siempre!: AGMER Editora.

- Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (n° 25.919/04)
- Ley de Educación Técnico Profesional (n° 26.058/05)
- Ley de Financiamiento Educativo (n° 26.075/05)
- Ley Nacional de Educación Sexual Integral (n° 26.150/06)
- Ley de Educación Nacional (n° 26.206/06)

Otro espacio cobra relevancia en lo que al despliegue de políticas educativas se refiere, la creación en el marco de la Ley de Educación Nacional del Consejo Federal de Educación (CFE) que reemplazó al Consejo Federal de Cultura y Educación, existente en la anterior ley. Este ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de las políticas educativas a nivel nacional está presidido por el Ministerio de Educación de la Nación e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. También se incluyen cambios en la estructura y composición del órgano y una de las modificaciones más importantes refiere a que ciertas resoluciones del CFE serán de cumplimiento obligatorio, conforme las pautas de reglamentación que establezcan para su funcionamiento.

Dadas tales prerrogativas, a través de este espacio, se han operado numerosas intervenciones<sup>4</sup>. En lo que refiere específicamente a temas de inclusión educativa, recuperamos la siguiente síntesis de una de las normas que la regula:

Mediante la Resolución CFE 130/10 se definen estrategias diferenciadas para lograr la inclusión educativa de adolescentes y jóvenes, menores de 18 años, que no están incorporados al sistema educativo o que tienen una situación irregular,

---

<sup>4</sup> Referenciamos aquí algunas resoluciones vinculadas con el tema de reflexión:

Resolución CFE 84/09 Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria; Resolución CFE 88/09 Institucionalidad y Fortalecimiento de la educación Secundaria obligatoria; Planes jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional; Resolución CFE 93/09, establece que desde 2010 las jurisdicciones han de implementar procesos de revisión, reformulación y/o reelaboración de regulaciones referidas a una diversidad de aspectos (modalidades de evaluación, acompañamientos específicos de las trayectorias escolares, convivencia escolar, entre otros).

con el fin de “garantizar el derecho de todos a una educación secundaria con conocimientos y valores relevantes”... Entre las estrategias que se señalan, se destacan: a) Regulación del trayecto escolar, para aquellos estudiantes del Ciclo Básico que presentan inasistencias por períodos prolongados, repitencia reiterada o con ingresos tardíos al Nivel Secundario; b) Unidades Articuladas de Educación Secundaria, que se constituyen con arraigo en el contexto socio cultural, integrando el desarrollo de las capacidades propias de la formación básica con la capacitación laboral y/o la formación artística, pero estimulando también la continuidad de los estudios en el Ciclo Orientado; c) Estrategias orientadas a incorporar y garantizar la escolarización de estudiantes en el Ciclo Básico y Orientado, para espacios sociales rurales aislados (Ferreya, Vidales, Kowadlo y Bono, 2013, p. 24).

Por otra parte, se han desplegado una serie de programas<sup>5</sup> desde el Estado nacional con el propósito de apoyar la educación secundaria en las jurisdicciones, nombramos solo algunos que muestran la consolidación de estas líneas de intervención: Conectar Igualdad; Mejoramiento de la enseñanza de las Ciencias; Promoción de la lectura; Educación Sexual Integral; Construcción de ciudadanía en la escuela; Convivencia escolar; Educación y Memoria; Observatorio argentino de violencia en la escuela; Canal Encuentro; Portal Educativo del Estado Argentino; Provisión de material didáctico, Políticas socioeducativas (Becas, Movilidad, Apoyo para el desarrollo de propuestas socioeducativas, Provisión de libros, Turismo educativo y recreación, Centro de Aprendizajes Juveniles, Prevención del abandono escolar, entre otros), Infraestructura y Equipamiento.

Volviendo la mirada sobre la utilización de la legislación como estrategia de cambio, algunos autores —Nosiglia (2008), Quiroga (2006) y Stubrin (2006)—, resaltan los procesos sumarios de sanción de la legislación, que según nos advierten, dieron más cuenta de un “decisionismo plebiscitario” del poder ejecutivo, que de la expresión de debates en el ámbito parlamentario. El ejecutivo se convierte en autoridad legislativa delegada, según lo expresa Quiroga. La crítica al escaso tiempo asignado al tratamiento de la ley y otros procesos que cercenaron, en vez de promover los debates en el

---

<sup>5</sup> Se puede acceder a la caracterización de los diversos programas y proyectos en desarrollo en el portal del Ministerio de Educación de la Nación Argentina. <http://portal.educación.gov.ar/>

congreso, muestran esta orientación. Los mecanismos de consulta instrumentados, también exhibieron falencias respecto de la mentada participación de la ciudadanía, promoviendo la adhesión y cooptación de voluntades.

Brenner (2011) habla de la voluntad de ley por parte de la administración central, sostiene que la necesidad de cambio tiene como respuesta la fuerza del Estado Nacional con anuencia de las jurisdicciones. La voluntad política se subsume a una escritura, se aceptan las diferencias desde una posición de fuerza que las soporta siempre y cuando las "...otras voces permanezcan dispersas, sean tenues, no despierten otra posibilidad. La palabra debe ser única, bajo el barniz del diálogo" (p. 111).

La presencia del Estado a través de los mecanismos de la consulta se hace tan fuerte, que parece, pretendidamente, no existir el deseo de pensar la política educativa desde un Estado que establece ciertas representaciones sociales mientras evita otras. Dichas representaciones se encuentran acotadas a los criterios de determinados *ejes* pre-establecidos, en el plexo de *rondas*, con los criterios del *individualismo metodológico*, donde se evidencian las políticas neoliberales de los últimos tiempos en tanto se reducen a *fixar* y *controlar* (p. 110).

La valoración de los efectos que la reforma educativa de los años noventa configuró en el panorama nacional no fue contemplada como diagnóstico general para la aprobación de los nuevos textos legales. Aspecto interesante para poder profundizar la reflexión acerca de los modos de construcción de las políticas públicas para la educación. En este sentido, Stubrin asevera:

La formulación de una política pública no puede sustentarse en un catálogo de buenas intenciones, por más multitudinarios y vehementes que fueren. El empleo del poder democrático en la transformación y mejoras de áreas vitales de la realidad social requiere descripciones descarnadas de los problemas... pero también conciencia racional del potencial, los recursos y las capacidades institucionales disponibles, tanto como las restricciones, empezando por las de tiempo y espacio, pasando por las de personal competente y recursos. Viabilidad y factibilidad son dos criterios esenciales para convertir un deseo en una propuesta (2006, p. 3).

Kessler (2014), refiriéndose al análisis de los procesos educativos en el período sostiene que la educación constituye una de las esferas en las que se exclaman las mayores controversias públicas sobre tendencias contrapuestas. Menciona que en los noventa hubo un constante incremento en la cobertura que en años recientes se fue *ralentizando* aunque en un marco de aumento de presupuesto significativo para el sector. El autor retoma algunos datos extraídos en distintos momentos, en las últimas décadas, del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) y del Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina (SIPI) para mostrar los avances en términos cuantitativos:

...la escolarización de los niños de 5 años conoce un incremento: impulsada por su obligatoriedad en 1993 con la Ley Federal de Educación, pasa del 73,6% en 2000 hasta 97,8% en 2010. La escuela primaria ya era prácticamente universal en los años noventa, pero no sucedía lo mismo con la secundaria. La tasa neta de escolarización secundaria —que nos informa sobre el porcentaje de la población que debería estar en la secundaria por su edad y que efectivamente lo está— llegaba al 52,7% en 1993, alcanzó el 85,7% en 2003 y fue del 84,4% en 2011. (...) En efecto, en 1993 solo el 41,9% de aquellos que vivían en hogares pertenecientes al 30% inferior de ingresos concurrían a la escuela media, pero ya en 1998 eran el 68,2% y en 2011, el 81% (Kessler, 2014, pp. 119-120).

El mismo autor advierte y otros estudios lo confirman (Gentili, 2015; Rivas, 2015) que esta evolución no fue una particularidad Argentina sino que formó parte de un proceso regional impulsado por distintas políticas entre las cuales se destaca la extensión de la obligatoriedad a la educación secundaria.

Sin embargo, más allá de los problemas de arrastre que los efectos de las políticas neoliberales impliquen, la lectura de los datos recuperados nos hace reflexionar sobre la efectividad de las políticas de los últimos años que en un contexto de mayor inversión en el sector, más orientaciones específicas respecto de la obligatoriedad de la educación secundaria en función de los nuevos marcos regulatorios, el porcentaje de concurrencia a la escuela bajó más de un punto entre 2003 y 2011, dato que muestra cierta alarma sobre la que habría que profundizar los análisis e intervenciones.

## ***2.1 Aproximación a problemas de desigualdad***

Las deudas pendientes siguen siendo inmensas y, en ciertos casos, se ramificaron mientras se saldaban derechos pendientes. Los procesos sociales y educativos no son lineales. Son híbridos, mezclas de tendencias que en muchos casos adquieren formas contradictorias y pueden vivirse como un incremento del malestar educativo a la vez que se expanden derechos fundamentales. (Rivas, 2015, p. 56)

A modo de balance, Rivas (2015) destaca que los primeros quince años del nuevo siglo fueron auspiciosos para los grandes ejes globales del derecho a la educación: más recursos invertidos, ampliación de derechos y reconocimiento de la diversidad social y cultural de la región, importante incremento de la matrícula escolar en niveles educativos menos masificados.

Entendemos que adentrarnos en el problema de la desigualdad educativa implica abordar cuestiones de gobierno y de financiamiento de la educación. Podemos distinguir en el financiamiento de la educación tres fuentes de recursos: el sector público, el privado y las fuentes internacionales. Prevalece en la Argentina la primera fuente con recursos provenientes de las provincias. Vera (2015), señala que hacia fines de los ochenta, las provincias financiaban aproximadamente el 60% de la educación, teniendo en cuenta todos los niveles; luego del proceso de transferencia de los servicios nacionales de los noventa el porcentaje subió a cerca del 75%. El principal rubro de gasto es el de los salarios docentes estimado en un 79%, porcentaje que crece al sumar el aporte que se realiza al salario de los docentes de instituciones privadas con transferencias del 12.9%. “Entonces entre el pago de la nómina salarial del sector público y los subsidios a la educación privada, el gasto en salarios docentes ocupa el 91,9% del presupuesto educativo de las provincias” (p. 65).

Además, en este aspecto es preciso considerar que los esfuerzos de inversión exhiben grandes desigualdades y aquí el papel del Estado nacional es clave. Pese a la mayor inversión en el área efectuada en los últimos años, no se ha logrado reducir las desigualdades —en términos de calidad, cantidad de horas y días de clases, sueldos

docentes, presupuestos provinciales, que varían a lo largo del país—. En este sentido, Vera refiere a la necesidad de coordinación intergubernamental en el contexto federal ya que las decisiones presupuestarias involucran al gobierno nacional y a los veinticuatro gobiernos provinciales. La inversión es desigual. “Mientras que el gobierno nacional asigna 6,5% de su presupuesto anual a la educación, los gobiernos provinciales en promedio destinan el 28,8%” (p. 87). Sin duda, una de las vías de solución para equiparar los recursos fiscales entre las provincias recae, además, en la necesidad de definir criterios de distribución de la coparticipación federal de impuestos.

Al respecto, consultado Rivas (2009) acerca de los problemas de la desigualdad educativa en Argentina, sostiene:

Hay distintas dimensiones sobre la desigualdad educativa y me interesa destacar dos. Una está determinada por desigualdades sociales y culturales de los propios alumnos, según dónde viven y nacieron. Es una desigualdad que ha sido tradicionalmente estudiada por la sociología de la educación y que ya a esta altura se sabe que es uno de los principales factores explicativos de los resultados educativos. El gran desafío de la escuela y de la política educativa es lograr reducir e incluso revertir las brechas sociales a través de la educación. Pero evidentemente una sociedad muy desigual va a tener un sistema educativo desigual. Ese es uno de los factores que, además, más ha cambiado en la Argentina en los últimos 30 años: han aumentado mucho las brechas sociales y el sistema educativo ha transformado esas brechas en circuitos propios de segregación interna, diferenciación cada vez mayor entre las escuelas públicas, mayor pasaje de sectores medios a las escuelas privadas, es decir, una especie de dualización del sistema educativo como reflejo de la dualización de la sociedad... [y la otra forma de desigualdad] Es la desigualdad condicionada por el Estado, en las formas de distribuir recursos y de hacer política con ellos. Es una desigualdad menos conocida. Las condiciones de financiamiento de la educación en el país son muy arbitrarias, injustas y desiguales... (San Martín, 2009, p. 52).

Vera (2015) recupera un estudio elaborado por Rivas y otros en 2004 sobre la distribución de la oferta, los procesos y los resultados educativos de gestión estatal hacia fines de la década del noventa. Las fuentes consideradas en esa oportunidad fueron información del Operativo Nacional de Evaluación y el Relevamiento Anual de

Estadísticas Educativas del año 2000, más datos del Censo Nacional de Infraestructura Escolar de 1998. Con el estudio se constató una distribución regresiva de la calidad edilicia y los materiales educativos; una disímil implementación de la modalidad de jornada completa a lo largo del país, mientras que las características de docentes y directivos, mostraba una distribución más homogénea. En 2012 Bezem actualiza esta investigación con las bases del Operativo Nacional de Evaluación de 2007 y el Relevamiento Anual de Estadísticas Educativas de 2009:

Una vez más, la distribución de recursos edilicios (como la disponibilidad de espacios diferenciados en las escuelas) y de materiales aparece como regresiva, mientras que la distribución de las características de los docentes y directivos se muestra homogénea, con la excepción del porcentaje de docentes titulares en el nivel secundario, que tiende a ser mayor en las escuelas en donde asisten estudiantes de mayor nivel socioeconómico.

En ambos casos se constata también que los programas considerados compensatorios, como las diferentes propuestas de alimentación escolar, tienen en general una distribución progresiva. Este comportamiento es esperable dados los objetivos de este tipo de programas. Sin embargo, lo ideal sería que la compensación de las desigualdades socioeconómicas sea un objetivo transversal a toda política educativa y no sólo a algunos de sus programas. En este sentido, la homogeneidad en la distribución del principal recurso de la educación, el personal docente, reduce las posibilidades del Estado para dotar de mayor justicia a la oferta educativa (Vera, 2015, pp. 84-85).

En esta línea argumental, distintos autores (Dussel, 2004; Kessler, 2014; Grimson, 2015; Steinberg, 2015) destacan entre las desigualdades más persistentes en nuestro país aquellas referidas a cuestiones sociales, demográficas, educativas y territoriales. Tales disparidades se encuentran asociadas con procesos de crecimiento y desarrollo desiguales en el país de acuerdo al dinamismo de los diferentes sectores productivos y su incidencia en los distintos planos del desarrollo social de los hogares. “Estos matices tienden a invisibilizarse en alguna medida, cuando se observan los indicadores tradicionales agregados a nivel nacional o provincial” (Steinberg, 2015, p. 192) ya que



la especificidad de los escenarios donde se concentran las desigualdades y donde operan las políticas educativas queda diluida en el dato global.

Romero (2013), en lo concerniente al análisis de la última década, realizado en su libro *La larga crisis Argentina*, sintetiza las principales medidas de gobierno y algunas estrategias desplegadas para la construcción de poder. Destaca los superpoderes concedidos por las leyes de emergencia de los años noventa, que fueron ampliados durante la crisis de 2002 y renovados luego por un Congreso de mayoría disciplinada. Con tales atribuciones primó el manejo discrecional de las relaciones financieras con las provincias, endeudadas, deficitarias y dependientes de las negociaciones específicas en la arena de poder, la mayoría de las veces en desventaja política para incidir en decisiones que pudieran resultar beneficiosas para la jurisdicción.

En lo que refiere a las políticas de subsidio, específicamente a los planes sociales para la atención de situaciones urgentes, el autor destaca como emprendimiento singular la Asignación Universal por Hijo (AUH), establecida en 2009:

Luego de seis años, el gobierno modificó parcialmente su política de subsidios. Estos se entregaban a los padres de familias de desempleados o con empleos precarios de ingresos mínimos y requerían como contraprestación la escolaridad y vacunación de los hijos. Fue una política de intención universal —al viejo estilo del estado potente—, que se ejecutó de manera no discriminada a través de una eficiente agencia estatal, la Anses (Administración Nacional de la Seguridad Social). Hasta entonces los diversos subsidios solo habían retomado y ampliado el modelo de los noventa —recomendado por el Banco Mundial—, altamente focalizado en la atención de necesidades específicas. La base fue el programa Jefes y Jefas de Hogar, que incluía una contraprestación laboral de definición imprecisa. Este fue reemplazado por otras variantes como Argentina Trabaja, destinado a promover cooperativas de trabajo. Los beneficios eran otorgados a través de dos vías: los intendentes —en particular los del conurbano bonaerense— o las organizaciones de desocupados, muchas de las cuales se alinearon con el gobierno y recibieron trato preferencial.

En el mundo de la pobreza, los planes sociales tuvieron un impacto profundo, pues reorganizaron la convivencia y fueron la base de nuevas redes de sociabilidad y de poder (Romero, 2013, pp. 112-113).

Con respecto a las políticas sociales, Dubet (2015) sostiene que deben ser eficaces, es decir, asumir una dimensión simbólica que evidencie mecanismos de solidaridad, que expliciten quién *paga* y quién *gana* con el despliegue de esas políticas, así como los principios de justicia a los que adhiere: la igualdad, el mérito, las necesidades. Esto otorga legitimidad al sistema de solidaridad en este caso de los mecanismos de redistribución. Y en vinculación con las tendencias de cambios de los gobiernos en los últimos años —se refiere al contexto europeo pero podríamos encontrar similitudes en el latinoamericano— sostiene que tales situaciones han de interpelar a las fuerzas de la izquierda y progresistas a no resignar la cuestión de la solidaridad:

...el retorno del “pueblo” y los populismos debe entenderse por lo que es. Por un lado, el populismo es una reacción de repliegue y exclusión, dado que sólo contempla la construcción de una fraternidad a través del rechazo de quienes no son semejantes, la denuncia de la “traición” de las élites y el sueño de la vuelta a un pasado idealizado. En ese sentido, participa de la destrucción de la solidaridad al crear sin descanso enemigos internos. Por otro lado, los populismos también involucran deseos de solidaridad que movilizan “grandes relatos” convertidos en encantamientos: el relato de la nación como comunidad, para la tradición de extrema derecha, y del pueblo-clase, para una tradición más republicana. Si se impone la denuncia de las ideologías populistas, los deseos de solidaridad que estas puedan expresar de manera perversa no deberían abandonarse a los demagogos, así como no podemos consolarnos con la consideración de que la desconfianza y el pesimismo son simples rasgos del “carácter nacional” o meras reacciones ante la crisis económica (pp. 54-55).

El epígrafe con el que abrimos el capítulo extraído del libro *Habitar el Estado*, nos impela a comprometernos en la construcción de nuevos sentidos para el desarrollo de las políticas públicas. La mirada sobre los procesos acaecidos en los últimos años que los autores sintetizan en tres ejes: la pérdida de centralidad del Estado y sus instituciones, el desprestigio de la política y el debilitamiento de los partidos políticos y los analizan a la luz de acontecimientos de la historia argentina reciente, conforman un marco interpretativo sugerente. A su vez, de sus estudios se desprende que pese a la disminución del poder de marcación del Estado, éste sigue siendo en última instancia el gran interlocutor. Y se cuestionan:

¿Acaso es lo mismo este proceso en un país como el nuestro donde el Estado fue central y todavía lo sigue siendo tanto en los recuerdos como en la vida cotidiana? ¿Es posible pensar la pérdida de centralidad del Estado sin considerarla en función de las heterogeneidades jurisdiccionales? (p. 123).

Con esta breve referencia a aspectos contextuales hemos intentado resaltar algunos cambios sustantivos, atravesados en los últimos años, que estimamos han incidido en el despliegue de políticas educativas inclusivas y con orientación compensatoria. En los años noventa, se caracterizaron por seguir modelos y políticas globales impuestas por los diferentes organismos de crédito internacional —aunque con ciertos matices— y luego estas medidas, a su vez, se fueron complementando con opciones gubernamentales de políticas educativas más cortoplacistas, parciales y espasmódicas que, no obstante, aplazan discusiones, decisiones y compromisos para contribuir a la necesaria reconstrucción de la democracia, recuperada costosamente, con avances y retrocesos, desde 1983.

### 3. *Desigualdades, segmentación y exclusión ¿Procesos contemplados en las políticas de inclusión educativa?*

*Tener parte*, en un mundo y en un tiempo en el cual los que *tienen las partes* ocurre a costa de los *sin parte* es insoportable. Por eso una vez más, otra vez en voz alta, en nuestro propio nombre (plural, singular), tenemos que decir que quisiéramos *resistir* (resistirnos a ser cómplices del más de lo mismo), que nos proponemos *interrumpir* (la reproducción y ampliación de las desigualdades) y que quisiéramos *inaugurar*... dar lugar a lo nuevo... es decir hacer de lo que hay y con lo que está, otra cosa (Frigerio, 2014, p. 4).

Recuperar algunas ideas en torno a las desigualdades, la segmentación y la exclusión social nos proporciona un marco interpretativo global para reflexionar acerca de estos controvertidos procesos que expresan quiebres, contradicciones y riesgos en la gestación, desarrollo y análisis de las políticas públicas, en este caso, de inclusión educativa. El capítulo cruza aspectos conceptuales e históricos.

En primer lugar, hacemos una advertencia sobre el concepto de exclusión, tan difundido en los últimos años en contraposición al de inclusión. Para ello, recurrimos a Castel ya que sus aportes son referenciados por la mayoría de los autores consultados (Feijoó, 2003; Poggi, 2015; Dubet, 2015; Dussel, 2011; Duschatzky, 2008; Enriquez, P. 2007).

Castel (2010) advierte sobre la polisemia del concepto de exclusión y lo describe como una noción *tramposa*, usada en general como palabra comodín —desde comienzos de la década del noventa en Francia— para referir a una variedad de miserias del mundo. Ante esta inconsistencia del término plantea una reserva para su uso e invita a idear nociones más apropiadas para el análisis de las problemáticas sociales actuales. Sostiene, “habrá que decir también de qué es síntoma el uso irreflexivo de esta palabra, o sea, qué oculta y traduce a la vez del estado actual de la cuestión social” (p. 275).

En su estudio, el autor ofrece una serie de razones para desconfiar de la exclusión como categoría analítica, una de ellas refiere a la heterogeneidad de sus usos que borra la especificidad de cada situación concreta. Se trata de una calificación negativa que nombra la falta sin decir en qué consiste, ni de dónde proviene. Otra razón es otorgar autonomía a situaciones límite que no adquieren sentido salvo que se las reubique en un *proceso*. La exclusión refiere, entonces, a aquellos que se encuentran fuera de los circuitos vitales de los intercambios sociales.

Retomando estos enfoques, ¿quiénes son los excluidos? ¿estos sectores y grupos son un *resto*, un resultado inmanente del modo social de producción imperante? ¿acaso, también esta noción abarca a quienes sufren una degradación respecto de una situación anterior, por ejemplo, la referida a la precariedad laboral que amenaza el acceso a diversas protecciones de la vida social? Las reflexiones y los interrogantes que se abren son múltiples, para precisar posibles abordajes el autor afirma:

...la tarea de la sociología consiste (...) en analizar esos “factores” que *preceden* a la exclusión para medir los riesgos de fractura social: ver (...) cómo se deshacen las solidaridades y se deterioran las protecciones que garantizaban la *inclusión* en la sociedad (...) En la mayoría de los casos el “excluido” es de hecho un *desafiliado* cuya trayectoria está hecha de una serie de desconexiones con respecto a estados de equilibrio anteriores más o menos estables, o inestables (Castel, 2010, p. 260).

El carácter relacional de la desigualdad lleva a interrogarnos por el conjunto de la sociedad y no solamente por la frontera que demarca a los incluidos de los excluidos. Dussel (2004) en esta línea argumental señala que no se trata de un problema topológico a resolver corriendo esa frontera de un lado a otro, sino más bien de un problema político y social que está en el corazón de las instituciones y las subjetividades.

Un interesante artículo de Pedro Gregorio Enriquez (2007) “De la marginalidad a la Exclusión Social: Un mapa para recorrer sus conceptos y núcleos problemáticos” muestra la construcción de estos conceptos como productos de un contexto sociopolítico concreto en ligazón a modelos políticos. Analiza la relación entre las políticas que denomina del régimen del Estado Benefactor (1945-1975) y la emergencia de la noción

de “marginalidad” y las vinculaciones entre las políticas que concibe como del régimen del Estado Malhechor (1975-2000) con el concepto de “exclusión social”. Nos referiremos específicamente a esta última etapa considerada por el autor.

...El *Estado Malhechor* es aquel Estado que regula regresivamente las relaciones sociales, beneficiando a los dueños del poder y la riqueza y perjudicando al pueblo. Cano (1996) prefiere utilizar esta denominación antes que la de Estado Neo-liberal, Estado de Malestar o Estado Predador porque de esta forma se resalta el principio activo, el carácter actuante y no el carácter resultante de este tipo de Estado. En otras palabras, el *Estado Malhechor* es el Estado que intencionalmente causa el mal (Enriquez, P. 2007, pp. 69-70).

El autor recupera de esta definición de Daniel Cano (1996) doce rasgos característicos que justifican el juego de palabras que utiliza en su denominación. Referiremos someramente a una síntesis de ellos para identificar ciertos semblantes prevalecientes en los gobiernos sucedidos en la Argentina durante el período propuesto para nuestros análisis, ya que con distintos énfasis y matices discursivos muchos perduraron después del 2000: apropiación indebida de la renta social; redistribución regresiva de la riqueza, responsabilizando a los damnificados de su condición; exclusión de la participación real de los sujetos; democracia formal que se apoya en el líder elegido; concentración del poder en instancias ejecutivas en detrimento de las legislativas y judiciales, combinación del liderazgo unipersonal con el desprecio hacia el espacio de deliberación; generación de un panóptico virtual de control, vigilancia y manipulación de las relaciones sociales; reducción a un Estado Mínimo respecto de los servicios que presta; Estado vicario que opera como representante de poderes externos “globalizados” y “globalizantes”; desprendimiento de los recursos públicos; Estado “cuota” que se alimenta del endeudamiento externo; ponderación de la tecnoburócracia y de funcionarios políticos en desmedro de trabajadores del Estado; connivencia con sectores afines para llevar a cabo fraudes que los beneficien.

Volviendo al concepto de exclusión social, su emergencia, particularmente en América Latina se da en momentos de auge y consolidación del neoliberalismo en los países de la región que impone una dinámica social excluyente. Sostiene Enriquez

(2007), "...la existencia de una población relegada, económica, social y políticamente, es el resultado lógico del modelo político que se aplica; es decir, que el estado Malhechor es el que produce la "exclusión social"..." (p. 72).

En un intento de esbozar ciertos contornos, alcances y límites que posibiliten echar luz sobre la polisemia que ha saturado de sentidos el término, distingue tres posiciones en función del lugar donde se ubica la exclusión social, en términos de estar "dentro" o "fuera" del sistema social.

En la primera, los excluidos sociales se consideran fuera de la sociedad, esta posición fue desarrollada en Europa, desde fines de la década de 1960, "para referirse a una minúscula parte de la población que no contaba con los beneficios que la sociedad ofrecía". Tal interpretación, desde un enfoque funcionalista, los definía como inadaptados que no estaban en condiciones de entrar. El traslado a otras realidades, por ejemplo la latinoamericana deviene en un cambio de escala:

...extendiéndose a situaciones de precariedad y deterioro de las condiciones de vida que afecta a las grandes mayorías (Zicardi, 2000).

En este marco, los excluidos sociales no pertenecen al mundo de los ciudadanos (Villarreal, 1996), son sujetos inarticulados, invisibles, sin futuro, sobrevivientes que ni siquiera son reconocidos como indigentes o miserables que podían gozar el socorro —ayuda extraordinaria— del Estado (Redondo, 2004) (Enriquez, P. 2007, p. 75).

Los excluidos desde este posicionamiento son los sujetos que han perdido su filiación con la población y se encuentran fuera de la producción y consumos sociales, son, según la expresión de Nun, los que "sobran".

En la segunda posición los excluidos están dentro de la sociedad, forman parte del sistema social ocupando un lugar más desfavorable y desigual. Aquí retoma, entre otros, los planteos de Lovuolo (1996) que:

...define la *exclusión 'en' la sociedad* (o genéricamente llama "exclusión social") como "aquellas condiciones que permiten, facilitan o promueven que ciertos miembros de la sociedad sean apartados, rechazados o simplemente se les niegue

*la posibilidad de acceder a los beneficios institucionales*". Para este autor, la "exclusión social" es un fenómeno que no puede comprenderse sin su opuesto, la noción de *inclusión social*. (p. 75).

La tercera posición identificada por el autor sostiene que los excluidos transitan zonas que van desde "dentro" hasta "fuera". Para su descripción recoge las contribuciones de Robles que, desde la perspectiva latinoamericana, realiza una tipología y define los caminos de diversas situaciones que van desde "dentro" hasta "fuera" y Castel, desde la visión europea, en base a dos ejes: *integración - no integración al trabajo e inserción - no inserción al medio socio-familiar o sistema relacional*. Distingue tres zonas de cohesión social que permiten visualizar la exclusión como proceso. Ambos autores —analizados por Enriquez— aluden a la complejidad y dificultad de establecer una línea divisoria entre inclusión y exclusión y muestran que no se trata de un estado cristalizado sino de un proceso continuo de cambios que supone gradaciones y que puede modificarse según la intervención que se haga sobre dicho proceso (p. 81).

Feijoó (2003) centra sus reflexiones en el caso argentino y para ello recupera muchos de estos cuestionamientos enmarcados en el contexto europeo y francés. Refiere al "pasaje de una sociedad de integración a la actual de tendencias excluyentes, del bienestar a la pobreza, de la apropiación personal del tiempo histórico a un presente perpetuo, de la homogeneidad intraclases y grupos sociales a un grado de heterogeneidad inédito en nuestra historia contemporánea" (p. 24).

Coincide en destacar el lugar del trabajo como organizador de la vida cotidiana, fundamentalmente, como horizonte en las expectativas de la movilidad social ascendente que pese a las mutaciones y a la existencia de ciertas evidencias empíricas que muestran que se trata de una promesa incumplida, opera en el imaginario social con cierta persistencia. Otros de los autores consultados comparten esta interpretación —Tenti Fanfani y Grimson 2014; Tiramonti, 2011; Dussel, 2011—.



### ***3.1 Acerca de las desigualdades sociales y la segmentación educativa***

Si la explosión de las desigualdades no es en modo alguno una fatalidad, y los ganadores son apenas algunos puntos porcentuales de la población mientras que los perdedores constituyen una aplastante mayoría, ¿cómo es posible que la gente se indigne sin ser verdaderamente capaz de actuar en sociedades democráticas que, sin embargo, han puesto la igualdad en el centro de sus principios? ¿Cómo es posible que no escapemos a esta forma de servidumbre voluntaria, a pesar de que no ignoramos nada sobre ella? (Dubet, 2015, p. 23).

Dubet aporta a estas reflexiones desde las hipótesis de trabajo que plantea en su libro, sugerentemente denominado: *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)* en él argumenta sobre la existencia de una crisis de las solidaridades. Sostiene que la intensificación de las desigualdades se da en un complejo proceso en el que hay un reflujo de los estados de bienestar y un retroceso de la creencia en la capacidad de las instituciones de garantizar una igualdad social relativa. Busca demostrar que las desigualdades no son solo un efecto mecánico de las mutaciones del capitalismo sino que, además, responden al hecho de que los individuos ya no eligen la igualdad social. Ésta consiste en que ciudadanos de una misma sociedad dispongan de condiciones de vida suficientemente próximas para que tengan el sentimiento de vivir en el mismo mundo y ser solidarios y dependientes los unos de los otros. Y esto no se define por generosidad “sino por el compartir cotidiano y por un conjunto de obligaciones, deudas y acreencias a favor de aquellos a quienes no conocemos pero de los cuales nos sentimos responsables” (p. 43). En rigor, afirma, aceptamos las desigualdades sociales mientras no amenacen el sentimiento que tenemos de ser fundamentalmente iguales a pesar de nuestras diferencias y a pesar de las desigualdades entre los individuos.

La elección de la desigualdad a la que se refiere el autor no se traduce en una posición ideológica explícita sino que se expresa en “un conjunto de prácticas que sería inútil condenar desde un punto de vista estrictamente moral, porque los individuos tienen a

menudo “buenas razones” para actuar así y están atrapados en juegos sociales que apenas dominan.” (p. 41).

La reflexión que nos invita a hacer sobre la escuela pública es esclarecedora. La escuela fue pensada para la integración nacional y la formación del ciudadano. Ese ideal persiste, pese a que está bastante alejado de lo que acontece, la unidad y la calidad de la escuela obligatoria son imperativos de la igualdad, pese a que algunos de los grupos que se benefician de las desigualdades escolares no lo apoyan.

Es sabido que durante los años setenta y ochenta, se difundieron y circularon investigaciones que demostraron y denunciaron la existencia de procesos de segmentación en el sistema educativo, específicamente de circuitos diferenciados de educación que perpetuaban las diferencias sociales, según niveles de calidad, modalidades de enseñanza, etc. quebrando el mito de la igualdad de oportunidades. Los estudios de Braslavsky sobre la discriminación educativa en Argentina no han perdido vigencia y proporcionan una base sustantiva para la profundización de estos análisis.

La segmentación y la desarticulación suelen ser perfectamente funcionales a la conservación del monopolio de la educación en grupos sociales minoritarios o a una forma menos aparente de monopolio de conocimientos, habilidades y pautas sociales relevantes para la participación económica, social y política. Esta forma menos aparente consiste en permitir el acceso a años formales de instrucción, pero reservando el acceso a conocimientos, habilidades y pautas sociales decisivos para participar en mejores condiciones a ciertos segmentos y niveles del sistema educativo. Son precisamente la segmentación y la desarticulación las características de la estructura de prestación y de gobierno del sistema educativo, que operan para generar o consolidar esta forma menos aparente de educación no democrática (Braslavsky, 1985, pp. 18-19).

Un interesante artículo de Natalia Krüger (2012), referido a “La segmentación educativa Argentina: Reflexiones desde una perspectiva micro y macro social”, retoma muchos de estos planteos para explicar que la masificación registrada en términos cuantitativos ha sido diferenciada en términos cualitativos, siendo el capital educativo y económico del hogar un factor central en las trayectorias escolares, signadas por las desigualdades de origen y que la inclusión de sectores históricamente marginados no se

ha traducido en una mayor equidad socioeconómica. Podría decirse, entonces, que algunas tendencias generales como el amplio deterioro del contexto socioeconómico, han contribuido a socavar el papel de la educación en las posibilidades de ascenso social.

Estas problemáticas se acentúan en la década de los noventa y permiten identificar una nueva forma de desigualdad educativa que se expresa en el pasaje al interior de la escuela de un proceso de selección y exclusión social que antes se daba afuera de ella. En la actualidad —sostiene Krüger— la instancia más evidente de diferenciación se establece entre el sistema de gestión pública y el de gestión privada. En base a datos para la educación común de 2012, Vera (2015) sostiene que el 26% de los estudiantes de educación primaria y el 28% de los de secundaria asistían a establecimientos educativos del sector privado.

La propuesta de abordar la interacción de los niveles macro y micro, que sugiere la autora, se asienta en considerar los modos de regulación de un sistema social:

Involucra a variados e incluso contradictorios procesos para orientar el comportamiento de los agentes y emerge más bien de dinámicas horizontales que incluyen a una multiplicidad de actores. Estas pautas, formales e informales, se construyen tanto de “arriba hacia abajo” como de “abajo hacia arriba” y, con el tiempo, se naturalizan adquiriendo una apariencia de objetividad. En el caso de la educación, la segmentación es el resultado de la combinación de los arreglos institucionales promovidos por las autoridades, y de las pautas informales y procesos de negociación que surgen al aplicar esas directivas en un contexto geográfico e histórico concreto (Krüger, 2012, p. 5).

La reflexión sobre las prácticas cotidianas al interior de las escuelas nos invita a pensar acerca de lo que algunos autores designan como la construcción propiamente escolar de la desigualdad. (Dussel, 2004) sostiene: “La institución escolar no solamente reproduce las desigualdades sociales sino que produce sus propias marcas expulsoras...” (p. 11) y las refuerza. Para avanzar en estos estudios es fundamental contar con análisis provenientes de registros cualitativos que permitan profundizar en las interacciones habituales que se producen al interior de las instituciones educativas.

La formación de los docentes ha de propiciar la reflexión ética y política sobre la responsabilidad de educar, cómo consideramos a esos otros, qué expectativas depositamos en ellos, qué tipo de relaciones con el poder y el saber establecemos en las aulas, qué formas de convivencia y de trabajo asumimos y proponemos.

Estas son, a juicio de muchos actores del sistema, cuestiones centrales para repensar las formas en que la escuela se posiciona frente a la desigualdad. Por ejemplo, habría que cuestionar las formas, viejas y nuevas, que muestran las maneras en que las escuelas niegan o vuelven invisible el problema de la desigualdad: el desaliento de la inscripción de ciertos sectores de la población, la exclusión diaria de otros por la suciedad, el olor o la conducta, la subestimación de sus saberes y experiencias, o la culpabilización de las familias y de los chicos. (Dussel, 2004, p. 11).

Duschatzky y Redondo respecto de la función social de la escuela en estos contextos, ponen el ejemplo de cómo se concibe la retención educativa que pareciera emerger como la nueva promesa ante la pérdida de eficacia del horizonte de integración ciudadana que progresivamente fue sufriendo la educación pública. “La escuela desde la proclama de la “retención”, se instala como el búnker salvador de los peligros callejeros soslayando otras relaciones posibles como retención /ciudadanía /nuevos conocimientos /expectativas de integración social” (p. 131).

A través de las prácticas sociales más banales, dice Dubet, se participa en la producción de la desigualdad. Da como ejemplo el problema de la selectividad del sistema escolar que hoy forma parte de las agendas educativas y muestra cómo enmascarada en una aparente homogeneidad, la selectividad opera y resulta fácil predecir quiénes tendrán éxitos o fracasos, según los orígenes culturales y sociales de los sujetos:

No todas las disciplinas valen lo mismo, porque algunas son más selectivas que otras. No todas las orientaciones valen lo mismo y, cuanto más selectivas son, mayor demanda tienen. No todos los establecimientos valen lo mismo, en función de su reclutamiento, su reputación y los sistemas de evaluación (Dubet, 2015 p. 34).

El riesgo político que el autor señala, es que en los debates educativos, estas diferencias se expresan como problemas sociales: abandono, violencia escolar, deserción familiar, etc. y así los grupos sociales desfavorecidos se convierten en los responsables de su propio infortunio. La problemática social desborda la escuela con demandas que interpelan a las instituciones y los sujetos de manera diversa provocando respuestas y reacciones improvisadas, sin contar, la mayoría de las veces con las condiciones y apoyos necesarios en términos materiales y simbólicos.

El santuario escolar no ha resistido a la masificación de los estudios secundarios. La escuela está “invadida” por los problemas sociales, las culturas juveniles y los cálculos estratégicos de las familias. El oficio docente es cada vez más arduo, porque se ha convertido en varios oficios en uno: investigador, pedagogo, educador, trabajador social. Los padres, los alumnos y la administración piden cuentas. Para terminar, todos sabemos que la escuela no ha sido fiel a todas sus promesas, sobre todo en lo referido a la igualdad de oportunidades y el nivel de los alumnos. En síntesis, ese oficio se habrá convertido en un servicio “trivial”, en un momento en que la educación escolar tiene más peso que nunca en la vida de cada uno. (p. 69).

A este tipo de situaciones alude Castel cuando advierte que la noción de exclusión constituye una *trampa para la reflexión*, es decir, se insta a partir de una escasa interrogación sobre las dinámicas sociales globales responsables de los desequilibrios actuales. Se describen, entonces, estados de desposesión, minimizando los procesos que los generan y eludiendo un planteo relacional. “Es importante reconstruir el *continuo de las posiciones* que vinculan los *in* y los *out*, y recuperar la lógica a partir de la cual los *in* producen *out*” (p. 260). La *trampa para la acción* se expresa en las contradicciones que el desarrollo de las políticas gubernamentales incurren ante la dificultad de:

...dominar esa *relación* entre lógica económica y cohesión social [antes de que desemboque en exclusión] (...) limitar lo esencial de las nuevas intervenciones sociales instaladas desde hace una veintena de años (las políticas llamadas de “inserción”) a las situaciones ya degradadas implica una renuncia a intervenir de un modo *preventivo* para contener la vulnerabilidad masiva y mantener la integración social (Castel, 2010 p. 261).

En este sentido, la respuesta clásica se traduce en delimitar zonas de intervención que pueden dar lugar a actividades de reparación. Aquí ubicamos las políticas focalizadas para combatir la exclusión, según poblaciones seleccionadas en base a déficits definidos. Sucede que muchas de estas poblaciones seleccionadas son el producto de una situación social que, en el corto plazo, fue configurando una *nueva pobreza* (Feijóo, 2003) en tanto son personas que veinte años atrás se habrían integrado por sí mismas al orden del trabajo pero se vieron marginadas por las transformaciones de las reglas de juego social y económico.

Las poblaciones tipificadas como excluidos son, conforme lo expresa Barco (2012), poblaciones invalidadas por la coyuntura, “la combinación entre pobreza de recursos de la población destinataria y pobres recursos estatales asignados, es, sin duda, la reproducción de las estructuras de desigualdad social” (p. 175).

Se ensayan, a veces, políticas sociales más generales con objetivos preventivos a los fines de intervenir desde un plano político a diferencia de las políticas sectoriales, reparadoras que privilegian la intervención desde un plano aparentemente técnico.

Ya sea total o parcial, definitiva o provisoria, la exclusión en el sentido propio de la palabra, es así siempre el desenlace de procedimientos oficiales y representa un verdadero *estatuto*. Es una forma de discriminación negativa que obedece a estrictas reglas de construcción (Castel, 2010 p. 268).

Las definiciones de la exclusión en los discursos sociales y políticos, en general, refieren a la vulnerabilidad que ocasiona la degradación de las relaciones laborales y de las protecciones asociadas al trabajo que, sin ser estrictamente exclusión, exhiben una precarización, en tanto amenaza de poder caer en una situación más degradada. En este sentido, las políticas llamadas de discriminación positiva, arrastran ambigüedad, aparecen con el propósito de compensar desventajas en términos de acceso a determinados bienes (trabajo, vivienda, educación, etc.) y con el tiempo corren el riesgo de convertirse en discriminación negativa.

### **3.2 Reflexiones sobre el lugar de lo público**

El verdadero desafío es definir lo público de nuevo y no declararlo obsoleto. Cómo construir lo universal, lo histórico y lo común, respetando las diferencias y los saberes previos, pluralizando los caminos de la razón progresista, construyendo vínculos responsables y creativos (Cullen, 2008, p. 167).

Desde la perspectiva del tiempo largo, vemos cómo a partir de la recuperación democrática atravesamos un lento *proceso de redefinición de lo público*, signado de ambigüedades e imprecisiones. Minteguiaga, (2008) lo sintetiza así: “En esta etapa lo público pasa de una visión ligada al Estado a una *no exclusivamente estatal*, más ligada a lo social, para desembocar en los 90 en una concepción abiertamente antiestatal” (p. 94).

A partir de la reflexión acerca de la incidencia de estos complejos procesos que atravesamos, podemos decir que la fractura de las redes de seguridad que conformaban el Estado y otras organizaciones sociales orientadas a fines compartidos, no sin contradicciones, pero con valores de acción colectiva fueron declinando hasta principios de los '90 —momento en el que se plantea un quiebre en la organización social, política y económica— que, pese a ser tributario de un proceso de larga duración, expresaba una situación crítica que debía ser superada. La respuesta implicó una transformación abrupta de las reglas de juego, con un cambio de orientación del rol del Estado, como hemos sostenido anteriormente. En la actualidad habría que analizar hasta qué punto se ha logrado un cambio en estas tendencias en la última década.

En lo que a educación refiere, se observa un corrimiento de la histórica antinomia entre el Estado central y los provinciales cediendo espacios a otros sectores de la comunidad, entre los que prevalecieron: las confesiones y las empresas privadas. “De esta forma, una nueva confusión tuvo lugar entre democratización y debilitamiento del Estado” (p. 95).

La igualdad educativa empieza a ser traducida como equidad y se abre el camino al despliegue de políticas compensatorias:

En la crítica al sistema educativo la igualdad estuvo asociada a la —en ese momento— tan negativa *uniformidad*. Se planteó la necesidad de un tratamiento *diferencial* para atender situaciones *diferentes*, y aquella igualdad asociada al concepto de una educación “común”, sin discriminaciones de tipo socioeconómico, desapareció frente a la idea de “dar más a los que menos tienen” (...)

Asimismo, la conexión entre la noción de igualdad y gratuidad se redefinió. La equidad marcó un nuevo esquema de sentido para pensar la gratuidad de la enseñanza... (Minteguiada, 2008, p. 95).

La crítica al Estado y en particular su corrimiento hacia un rol subsidiario en materia educativa —siguiendo los planteos de Paviglianiti (1997)—, frente al anterior estado docente, característico de la Argentina, se expresa en la legislación al menos en dos aspectos: porque su responsabilidad queda diluida frente a otros agentes (la familia se define como agente natural y primario de la educación y la Iglesia como actor privilegiado frente a otras confesiones) y respecto de las atribuciones otorgadas a la iniciativas sociales o privadas, poniéndolas en pie de igualdad con la educación pública para la expedición de títulos y otras atribuciones como contratar a sus profesores, formular planes de estudio y acceder al financiamiento estatal para poner al alcance de todos las posibilidades de elegir.

En la Ley de Educación Nacional de 2006 se introducen cambios en el rol del Estado, teniendo en cuenta que la Reforma Constitucional de 1994 introdujo una serie de principios que debían ser contemplados como el de la responsabilidad indelegable del Estado en esta materia (Nosiglia, 2008). No obstante, la clasificación de todas las instituciones educativas como públicas, siendo solo diferenciadas por el tipo de gestión, no fue reformulada en la nueva ley. Este aspecto, exhibe una continuidad que no tuvo grandes cuestionamientos ni siquiera en el plano discursivo en los debates —con los límites que el proceso presentó, señalado en capítulos anteriores— para la modificación de la antigua ley, emblema de la transformación educativa de los '90.



Minteguiada sintetiza este complejo proceso como sigue:

En este ambiente de descrédito de lo público-estatal emergieron algunas propuestas que buscaban *definir* con mayor claridad qué entraba dentro del sistema de educación pública. El objetivo sería atribuirle a la educación privada un carácter público y nacional. Esto implicaba, por un lado, poner en pie de igualdad a ambas formas educativas; por el otro, que la educación particular asumiera los mejores atributos que antes revestía la enseñanza pública-estatal (...)

...el uso de la expresión *pública* apareció bajo una doble implicancia: *pública de iniciativa estatal* y *pública de iniciativa no estatal y privada* (Bravo, 1987:12) (...)

Asimismo, se manifestaba que el *carácter público de la enseñanza no estatal* estaba basado en que ésta es un *servicio público* cumplido por particulares. En este sentido, dicha noción hace referencia a un servicio que puede ser: a) brindado por particulares, pero se reserva al Estado su regulación. Justamente es público no porque el Estado lo provea de manera directa sino porque lo regula. Desde esta perspectiva, la educación es pública por sus fines y no por sus medios de prestación y gestión. Al igual que en una privatización, el Estado sigue controlando, fijando fines o lineamientos de política general pero al servicio lo dan (lo administran, gestionan y gobiernan) los particulares... (...)

Aquí es cómo se recupera la idea de “Estado nacional” que parece vinculada a la noción de un proyecto colectivo (“se extiende por todo el territorio y sirve a todos los habitantes”) pero desde una postura abiertamente antiestatal (pp. 95- 96).

### ***3.3 Entramado de procesos***

La categoría *nueva pobreza* que Feijoó (2003) recupera, proporciona un marco para la comprensión del escenario contemporáneo en el cual las categorías disponibles no alcanzan para interpretar las transformaciones acaecidas. Alude, a la conformación de una nueva estructura fruto de la reconversión del mundo del trabajo, la distribución regresiva del ingreso y la instauración de un nuevo modelo societal caracterizado por la desigualdad.

Frente a la creciente polarización social la autora sostiene que es preciso reconocer ciertos espacios “de interacción entre diversos sujetos sociales y entre diversas esferas de la vida en la que —aún sin cuestionar la desigualdad— pobres y no pobres se reconocen mutuamente y construyen su propia subjetividad a través de la identificación y el reconocimiento de las diferencias” (p. 53).

De ahí la importancia de fortalecer los espacios públicos comunes que aún perduran como la escuela pública y las actividades de recreación y consumo cultural colectivas.

Con la audacia que formular reglas sociales implica, podríamos afirmar que la mayor potencialidad de la exclusión surgirá cuando menor resulte la capacidad de articularse o de interactuar con otros diferentes; a mayor homogeneidad en la desigualdad, mayor capacidad de una dinámica excluyente. Si la exclusión se define por niveles absolutos de privación, la forma en que viven los contingentes de pobres es exclusión. Si, en cambio, consideramos que no es una definición meramente cuantitativa y que en ella incide la calidad del vínculo social, para muchos sectores pobres pero integrados aún no se trata de exclusión (Feijóo, 2003, pp. 53-54).

El campo educativo, entonces, conforma un escenario relevante para analizar e interpretar algunas estrategias de inclusión que, con la intención de atender la especificidad de ciertos grupos, producen efectos segregativos. Emerge la necesidad de recuperar a la escuela pública como espacio en el que se aprenda a convivir, a construir horizontes compartidos. La creciente polarización social fomenta prácticas en contrario que van en detrimento de formar para una sociedad democrática y contribuir a mitigar las tendencias estigmatizantes. Resulta crucial ofrecer trayectos escolares que posibiliten a los alumnos entrar en relaciones múltiples con otros sectores sociales y culturales, con otras formas de vida alejadas de las suyas (Grimson, 2015).

La ciencia política ofrece un concepto interesante para comprender algunos rasgos de la acción colectiva la *confianza social*. El acercamiento lo hacemos desde un trabajo de tesis doctoral de María Cecilia Güemes, denominado: *El papel del Estado y el impacto de las políticas públicas en la creación-destrucción de la confianza social. Latinoamérica y Argentina bajo la lupa*. En él la autora sostiene: “concebimos a la

**confianza social** como una percepción sobre los otros y el contexto, que se construye en el marco de ciertas estructuras e imaginarios sociales como subproducto de experiencias cotidianas, aprendizajes informales e información disponible” (p. 19).

El Estado juega un rol relevante en estos procesos. El análisis que realiza asocia las reformas estructurales del Estado en la década de los noventa con el debilitamiento de la confianza social y la destrucción deliberada de sus espacios de reproducción. Así, entre los aspectos corrosivos, señala: “el aumento de la desigualdad social, la ruptura de la clase media, el avance de imaginarios privatistas y mercantilistas y la fragmentación y debilitamiento del espacio público” (p.13). Aborda el problema de la desigualdad que añadido a la exclusión —sea por segregación, sea por polarización— impide la interacción entre colectivos contrapuestos y lleva a la posible gestación de confianzas parciales. En ese sentido, se fomentan políticas universales asociadas a derechos ciudadanos, capaces de demostrar que no obedecen a decisiones discrecionales y manejos clientelares.

Dussel (2004) sobre la base de los aportes de Fitoussi y Rosanvallon (1997), nos invita a pensar las desigualdades contemporáneas en términos más dúctiles que las divisiones de clase o de posiciones de poder. La autora distingue, entre desigualdades estructurales y desigualdades dinámicas y advierte un repertorio de otras (geográficas, de género, de ingresos, generacionales, de prestaciones sociales, de acceso al sistema financiero, del sistema tributario, de transporte, entre otros) que definen trayectorias completamente diferentes para individuos que pueden estar en un mismo quintil de ingresos.

Esta problemática es expresada por Baudelot (2010) con crudeza: a más de medio siglo de producción de conocimiento las desigualdades sociales en las escuelas continúan reproduciéndose, lo que muestra que el conocimiento construido hasta aquí resulta impotente para canalizar la transformación del mundo social.

El autor refiere a algunas razones que explican esta imposibilidad: la carencia de una acción política a largo plazo que tienda a reducir la desigualdad, las estrategias y competencias que las familias entablan para ubicar a sus hijos en los mejores establecimientos, la segregación espacial que da cuenta de la ausencia de una política

urbana y finalmente las prácticas pedagógicas prevalecientes en las instituciones educativas.

Otros aportes en los análisis sobre la desigualdad y la exclusión social en la Argentina señalan algunas paradojas y dificultades respecto de los datos disponibles. Grimson (2015) destaca dos tendencias, una que comparten distintas fuentes (Indec, la Universidad Católica Argentina, CIFRA-CTA y el Ministerio de Trabajo) que reconoce la reducción del desempleo, de la pobreza, de la indigencia y de la desigualdad:

...el año 2013 fue el de menor desempleo, el de menor desigualdad de ingresos (índice de Gini) y el de mayor cobertura de programas de transferencia de ingresos del siglo XXI. Parte de esta tendencia es la ampliación del acceso a todos los niveles del sistema educativo.

Al mismo tiempo, existe otra tendencia que implica la dificultad para revertir procesos profundos de segregación. La estabilización alrededor de un tercio de trabajadores no registrados, la ampliación de la Asignación Universal por Hijo, la persistencia de segregación urbana en las villas de emergencia, la barrera para el ingreso de jóvenes al mercado de trabajo y la consolidación de instituciones educativas socialmente diferenciadas plantea la existencia de una frontera social que aún no se ha podido desestabilizar. Esa frontera tiene en uno de sus extremos a un sector social que tiende a la educación privada, a la salud privada, a la seguridad privada, a las urbanizaciones cerradas o barrios exclusivos, y en el otro extremo, a otro sector social con desigualdades graves para el acceso a la educación y a la salud de calidad, el transporte público, la vivienda y el empleo decente” (Grimson, 2015 p. 101).

La polarización social implica la dilución de espacios de convivencia, de acercamiento, de comprensión, de reconocimiento y de relación con otros. El espacio público y en consonancia, la escuela pública, se desdibuja como lugar de co-presencia, lo que repercute en que los sujetos no se identifiquen como integrantes de un colectivo. En este sentido Güemes plantea que la segmentación y segregación escolar y urbana traen aparejados dos efectos socialmente nocivos:

...a) al crear fronteras sociales más rígidas, convierten la desigualdad en exclusión, lo cual repercute claramente en la cohesión social (Vranken, 2001); b)

hacen que los sujetos queden expuestos a experiencias de socialización que refuerzan las tendencias hacia el cierre social, la estigmatización y la violencia. El espacio colectivo se re-semantiza según una percepción del mundo polarizada. (p. 164).

¿Qué incidencia pueden tener las políticas educativas para, al menos, mitigar esas fronteras? ¿Qué oportunidades ofrecen las políticas inclusivas de habilitar medios y espacios para la construcción de una sociedad más igualitaria (igualdad ante la ley, la educación y el acceso a todos los derechos...)?

Dussel sostiene que es necesario movilizarse en pos de una verdadera *re-forma* del sistema educativo, repensando la idea de igualdad homogénea e incorporando formas de igualdad más complejas, dinámicas y plurales:

Es importante desarrollar nuevas sensibilidades y disposiciones hacia la desigualdad, en los políticos, en los pedagogos y en las familias, contribuyendo a que vuelva a resultar intolerable, a que el dolor de los demás nos vuelva a conmover y a que esa conmoción nos decida a renovar el compromiso social con una sociedad más democrática y más justa (Dussel, 2004, p. 19).

El planteo del epígrafe que abre el capítulo —elocuente e inquietante— nos lleva a recuperar otras interpretaciones, también inspiradas en los aportes de Rancière, respecto de la política. Beltrán Llavador (2000) reflexiona del siguiente modo:

*...La política comienza precisamente allí donde dejan de equilibrarse pérdidas y ganancias, donde la tarea consiste en repartir las partes de lo común, en armonizar según la proporción geométrica las partes de comunidad y los títulos para obtener estas partes (RANCIÈRE, 1996: 18).*

De manera que la política tiene que ver constitutivamente con el tener parte, con la participación en lo que es común. Pero, ¿cómo, si algo es común, no se tiene parte en ello? Precisamente esa es la cuestión. No se trata de pretender la parte de aquello que se reconoce como particular o privado, sino de pretender la parte de aquello que siendo de todos, común o público, se niega a algunos... la negación de la parte de lo común no se realiza por apropiación o expropiación. (...) cuando se niega la parte es porque se desconoce o no se reconoce a la otra parte, aquella

que puesto que sí se identifica a sí misma como parte, aspira a tomar *su* parte (p. 104).

El epígrafe nos convoca a la reflexión colectiva, a la necesaria discusión —plural y abierta— para construir una sensibilidad democrática que favorezca la comprensión social y que a través del diálogo y la conversación, permita compartir convicciones y generar propuestas que planteen nuevas articulaciones entre pensamiento y acción que contribuyan a hacer efectivo el derecho a la educación, como espacio de encuentro y reconocimiento entre iguales y diferentes, sobre principios de justicia, igualdad y solidaridad.

#### *4. Políticas educativas focalizadas: paradojas y contradicciones*

Las políticas de focalización no pueden ser rechazadas de plano, pero es necesario capturar en cada programa concreto sus marcas de identidad. No toda focalización se construye sobre políticas de reconocimiento de la diferencia. No todas las políticas de focalización se inscriben en la tensión entre la desigualdad social y la diferencia cultural, ni toda focalización se piensa desde la transitoriedad. Tampoco todas las políticas de focalización impactan en la reconstrucción de un tejido social profundamente fracturado, ni promueven un cambio en las posiciones de los sujetos destinatarios. La focalización también puede legitimar la producción de sujetos desigualmente posicionados en la esfera pública y, sobre todo, cristalizar un escenario social polarizado (Duschatzky y Redondo, 2008, p. 125).

En el contexto de transformaciones políticas, económicas y sociales desarrollado en los años noventa, el panorama educativo estuvo signado por la descentralización de la educación secundaria a través de la ley de transferencia de escuelas en 1992 —proceso del que hoy se reconoce la dimensión fiscal como su principal motivación (Vera, 2015)—. Fue así que, bajo el denominado *ministerio sin escuelas*, según expresión del propio Ministro de Educación de la época, al ámbito nacional correspondía la transformación curricular, la evaluación de resultados, los programas compensatorios y la capacitación docente. Aquí nos referimos particularmente a lo vinculado con la implementación de los programas nacionales a través de los cuales se canalizaron políticas compensatorias.

Un interesante estudio realizado por Duschatzky y Redondo (2008) acerca de “Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas” efectúa aportes significativos para pensar estos procesos en tanto el mencionado plan que incluyó programas de infraestructura, mejoramiento de la calidad y otorgamiento de

becas, se caracterizó durante la década de los noventa por una fuerte intervención en las escuelas —con una inversión millonaria— de carácter focalizado.

En el intento de efectuar una breve reconstrucción de antecedentes respecto de las políticas compensatorias buscamos algunos rasgos capaces de mostrar ciertas continuidades y quiebres en las configuraciones que asumen estas políticas. La consideración de los marcos referenciales en los que se inscriben es insoslayable, por lo que dicen o por lo que ocultan. No da lo mismo si la propuesta se realiza en el marco de un estado benefactor o en contextos de dilución de las filiaciones sociales, como el que hoy nos atraviesa; o cómo se identifica a la población objeto, si las formas de nombrar la estigmatizan o emancipan; o qué posicionamientos sustentan las políticas de inclusión educativa, si tienden a una integración basada en el reconocimiento de las múltiples heterogeneidades o a una sobredeterminación de territorios fragmentados y desarticulados que cancelan la posibilidad de imaginar la reinención de horizontes comunes, tal como lo expresan las autoras referenciadas.

En este sentido, podemos decir que los programas implementados en los '90 siguen la lógica de las políticas compensatorias que recorre a América Latina en el período (Duschatzky y Redondo). Entre ellas, las tendencias que hemos caracterizado de traslado de modelos, aplicación de *recetas* y recomendaciones de los organismos de crédito internacional que financiaron estas iniciativas. En lo que a la diversidad de programas se refiere prevalece una definición de los destinatarios desde el déficit y más allá de ciertas revisiones que la idea de focalización educativa admitía, las propuestas fueron diseñadas sobre la base de patrones de medición de la pobreza que no logran romper con la segmentación, con la territorialización que conserva agrupaciones paralelamente homogéneas.

En un rápido repaso sobre las acciones de beneficencia que caracterizaron las primeras intervenciones compensatorias (que podrían ser ubicadas hacia los inicios del S. XX), destacamos como rasgo sobresaliente que tales iniciativas en general estuvieron asentadas en la dádiva, rasgo que hoy cuestionamos por las asimetrías de base que plantea entre el virtuoso que tutela a quien se encuentra en situación de inferioridad respecto del acceso a bienes materiales y simbólicos. Estas intervenciones luego fueron



cediendo terreno a una nueva regulación estatal construida desde la racionalidad y la cientificidad que proporcionó el tecnicismo desarrollista.

Desde una mirada de tiempo largo para interpretar la historia reciente, fuimos testigos del desdibujamiento del sistema educativo de la mano de los numerosos programas y proyectos desarrollados con la pretensión de atender condiciones diferenciales. Esto ha significado, siguiendo los aportes de Foucault, el paso de una escuela que marginaba y neutralizaba diferencias a una que instituye la fragmentación como nueva tecnología de gobernabilidad.

Durante la década del noventa se instauran con fuerza estas políticas denominadas compensatorias, como parte de los movimientos de transformación educativa promovidos en la región, que fraccionaron la tradición homogeneizante con el diseño de diversas estrategias focalizadas para la atención de los sectores más vulnerables.

Fue la era de los grandes programas de apoyo a las escuelas más pobres. Aparecieron el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) en **México**, el P900 en **Chile** y el Plan Social Educativo en **Argentina** (véase Reimers, 2001) (...) No fueron las únicas políticas educativas contra la pobreza, pero sí los faros más potentes, que marcaron una nueva etapa en la región.

En el nuevo siglo la oferta se amplió, se diversificó y resignificó. **La cuestión social, étnica y cultural irrigó las agendas de política educativa como parte de una ola de expansión de los derechos y los recursos para garantizarlos.** ¿Cuáles fueron las estrategias? ¿Qué cambió en las tendencias?

Un gran apoyo al acceso a la educación provino de los **programas sociales implementados en algunos países de la región**. Se trató de la era de los programas de Transferencia Condicionada (PTC) (...)

...Se calcula que en 2011 los PTC cubrían a 120 millones de personas de la región, un 20% del total de la población, con un costo que rondaba el 0,4% del PBI regional (Ceccini, 2014) (Rivas, 2015, pp. 110-111).

Tenti Fanfani (2008) también destaca la implementación de políticas compensatorias en los diversos países de la región como características de una nueva etapa, con un *mix* de recursos nacionales y de préstamos internacionales. Los programas tuvieron distintas

denominaciones, objetivos y suerte muy dispar. En la mayoría de los casos, fueron gestionados a nivel nacional (con responsables a nivel jurisdiccional de la coordinación y el seguimiento) y dirigidos a una determinada población. “Este paralelismo de programas muchas veces está en el origen de superposiciones, ausencia de articulaciones y otras irracionalidades relacionadas con la fragmentación y la sectorialización” (p. 66)<sup>6</sup>. Es decir, en ocasiones conviven más de un programa en la misma institución a veces asociados, a veces no, lo que puede provocar un quiebre entre lo ideado en la instancia nacional en cuanto a sentidos y expectativas y lo que acontece efectivamente en la escuela.

Un aspecto interesante planteado por el autor se refiere a los efectos perversos que las políticas compensatorias arrastran y que a partir de sus investigaciones clasifica en tres: efectos estigmatizantes del etiquetamiento; la condescendencia pedagógica y la escuela sobrecargada (y subdotada).

La modalidad de instrumentación de políticas educativas a través de programas, es una tecnología diseminada en los '90 que se ha continuado como forma de intervención y esto plantea complejidades en un contexto de diversidad tanto territorial, cultural, como institucional, signada a su vez por una desigualdad de recursos —materiales y simbólicos— a lo largo del país que debe ser estudiada en ese cuadro situacional.

Esta cualidad relacional y dinámica de los programas explica que en muchos casos los resultados que se obtiene son extremadamente diversos y que incluso en ciertos casos se registren consecuencias no intencionales y no deseables; es decir, completamente opuestas en relación con los objetivos que formalmente se persiguen. (...) ...en el modelo tradicional de política educativa que todavía predomina en muchos países de América Latina, la escuela es una especie de **blanco** o **campo de aterrizaje** de muchas políticas y programas diseñados desde afuera y desde **arriba** (como suelen decir los actores institucionales o territoriales: los programas, al igual que las directivas, **bajan** a la escuela). Pero las escuelas no deben ser consideradas únicamente como campo de aterrizaje o como **blanco** de las políticas, sino como espacios donde se desarrollan procesos de negociación,

---

<sup>6</sup> El trabajo de la colega de la maestría Florencia Bisignani “La inclusión a partir de la obligatoriedad. Análisis de un caso”, muestra la incidencia que estos complejos entramados de programas tienen en la escuela.

articulación, diseño y producción de prácticas donde los programas que **vienen del exterior**, adquieren significaciones insospechadas, novedosas y diversas que es preciso conocer mejor (Tenti Fanfani, 2008, pp. 67-68).

Duschatzky y Redondo (2008) en sus análisis también aluden a los aportes de Castel acerca de la intervención focalizada en situaciones de pobreza y marginalidad que puede instituir estigmas de categorización que convaliden niveles desiguales de ciudadanía:

Aunque suene paradójico, la focalización puede convertirse en una figura de exclusión: exclusión de la complejidad que envuelve la problemática de la pobreza y exclusión del *status* de ciudadano, gracias a la atribución de un estatuto especial conferido a ciertos grupos poblacionales. El fantasma de la exclusión se alimenta de la retórica ambigua de la discriminación positiva mediante la cual se pretende compensar las desventajas que sufren algunos grupos sociales en materia de trabajo, educación y salud (Castel, 1998b) (pp. 138-139).

En este sentido, las autoras reflexionan acerca de lo que denominan productividad simbólica del Plan Social Educativo que, más allá del caso de referencia, ha de considerarse como un quiebre importante respecto de la implementación de políticas. Señalan que existe, por un lado, la ruptura del lazo vinculante del sistema educativo moderno que tiende a la asistencia territorializada de perfiles poblacionales específicos y, por otro lado, la construcción de un sujeto agradecido, fundado en los vínculos entre sectores socialmente desiguales.

Estos procesos permiten advertir el cambio de orientación en la lógica pública que se desplaza de lo universal hacia una clasificación de la población. El viraje hacia la focalización como estrategia de intervención en un contexto de pérdida de derechos ciudadanos, exhibe una tendencia más vinculada a la fisura de políticas integradoras que a la búsqueda de alternativas universalizantes.

Con los programas focalizados, los imaginarios sociales se transforman en la dirección de la decepción de la política. La impresión creciente es que la maquinaria política no produce decisiones que impacten estructuralmente sobre la vida de la gente y, a su vez, el sistema político ya no puede cambiar la sociedad, solo puede actuar sobre la emergencia. Lo que resulta de los planes focalizados es

una suerte de abandono de las pretensiones regulatorias comunes, o tal vez la acción de “amurallar” a la pobreza en el seno de planes específicos sea una nueva tecnología de regulación basada en el control del riesgo (Duschatzky & Redondo, p. 144).

Resulta interesante reflexionar sobre la escala de la política focalizada cuando, por ejemplo, en el caso del Plan Social Educativo abarcaba cerca del 50% de la población escolar. Los efectos que emergen ante esta problemática son diversos, ¿qué repercusiones tiene en los sujetos y en las instituciones educativas formar parte de una política que reviste provisoriedad? ¿Cómo asumen la inestabilidad que, en ocasiones se asienta en la discrecionalidad política de los funcionarios que las gestionan? Estos y otros interrogantes y efectos constituyen algunos de los mecanismos sutiles y subrepticios que van configurando la subjetividad agradecida en los destinatarios, conforme lo expresábamos más arriba.

El agradecimiento surge cuando el bien obtenido no parece disponible para el conjunto, ni legitimarse en el derecho. Más bien parece estar sujeto a pérdida, dado que su acceso está mediatizado por la contingencia de los decisores y por el cumplimiento de un conjunto de requisitos. (Duschatzky & Redondo, p. 150).

Las políticas focalizadas suelen ir acompañadas por estructuras paralelas que impulsan solo las acciones buscadas y generan dispositivos propios para la atención de la necesidad parcial que las orienta. La oportunidad de articular los esfuerzos en forma concurrente entre las diferentes instancias gubernamentales a los fines de dejar capacidad instalada en las jurisdicciones y en las instituciones así como ofrecer mayor continuidad a las propuestas en el mediano plazo se diluye. Esta forma de implementación fragmentada, que en general es la que ha primado en las distintas administraciones, refuerza los miedos y la incertidumbre de no contar con los recursos necesarios para sostener las acciones una vez que se *corte* la inversión o se suspenda la política.

A lo largo de la última década y con renovados cambios de signo en lo discursivo, se han ensayado varios programas y proyectos que también en forma focalizada buscan

atender diversas problemáticas identificadas: de aceleración educativa; de reinserción en los distintos niveles del sistema, de integración, entre otros.

Estas iniciativas, exhiben un rasgo de continuidad respecto a los procesos paralelos —como afirmamos anteriormente— que las hacen posible<sup>7</sup>. Las entrevistas realizadas en el marco de la pasantía, incluida como requisito académico en esta maestría, aludían explícitamente a dichas situaciones. Uno de los relatos, advierte:

El problema es que la política abre caminos, da algunas perspectivas para atender las trayectorias pero administrativamente no acompaña. Entonces terminan siendo a veces como escuelas paralelas: todo lo que hace la escuela es paralelo a lo que figura oficialmente, aunque las autoridades lo sepan, aunque estén autorizados para... [por ejemplo] les dejan utilizar una libreta de trayectorias que no es la libreta oficial y eso es un gran disloque entre el discurso y las prácticas... (Anexo, síntesis de los aportes de la pasantía).

Las numerosas propuestas fomentadas en los últimos años a través de programas y líneas de actuación tendientes a fomentar el acceso, la retención y el egreso de la educación secundaria se han abocado a ofrecer, a través de algunas modificaciones al formato escolar, un espacio de contención en las escuelas. El diseño de estas políticas, la forma de nombrarlas y de darles alcance así como los recursos para implementarlas, sostenerlas y revisarlas, configuran un campo de estudio que apela nuestro interés.

...hay un discurso que proviene fundamentalmente de los ámbitos oficiales que demanda esta función “contenedora” de la escuela, que se expresa en la pretensión de universalización de los diferentes niveles educativos que viene atado tanto a un discurso que señala el valor del conocimiento en la sociedad actual, como a una

---

<sup>7</sup> Los trabajos de algunas colegas compartidos al momento del último *encuentro de escribientes* (espacio de intercambios y avances en las elaboraciones de los maestrando) dan cuenta de estos señalamientos, relevados a partir de los trabajos de campo. Consideramos que las producciones de Andrea Della Siega, “Algunas reflexiones acerca de la implementación del Plan de Mejora Institucional en Santa Fe. Entre la autonomía y la heteronomía” y la de Silvia Domínguez, “Los Talleres de Producción Pedagógica como analizadores de las prácticas en las Instituciones de Formación Docente en la Provincia de Santa Fe”, aportan material empírico que testimonian muchas de estas aseveraciones.

retórica que asocia la contención escolar con control del riesgo social y que piensa a la escolarización como un dispositivo de seguridad urbana (Tiramonti, 2005, p. 906).

La lectura desde el plano discursivo, permite vislumbrar la pretensión de los gobiernos de la última década de distanciarse y marcar un quiebre o diferenciación, en relación con las políticas educativas de los años noventa. Sin embargo, el “cambio” de las políticas nacionales se sigue perfilando desde la legislación y la instrumentación de macropolíticas y prescripciones, que no siempre son bien acogidas por los actores e instituciones educativas, por su carácter esencialmente enunciativo.

**La escuela se transformó en una olla a presión: demandas sociales de contención y demandas políticas de eficacia.** El doble movimiento sacudió a docentes y directivos. El dilema se tradujo en preguntas abiertas: ¿qué tanto puede integrarse adentro lo que se desintegra socialmente afuera de las aulas? ¿Qué tanto se puede pedir a las escuelas? ¿De qué son responsables?

La nueva etapa histórica se experimenta entre mezclas inciertas. Las escuelas viven las derivaciones de la compensación, la contención, la compasión y las nuevas ideas de justicia. **En esas mezclas quedaron especialmente atrapadas las escuelas públicas, que perdieron alumnos en la mayoría de los países y que debieron abrir sus puertas cuando otros las cerraban.** Allí dentro están las preguntas sobre la justicia educativa del futuro (Rivas, 2015, p. 295).

Circulan explicaciones muy diversas que intentan comprender la complejidad de estos fenómenos y la necesidad de pensar otras alternativas emerge ante la evidencia de la escasa efectividad que tuvieron y tienen muchas declamaciones que sustentan las políticas y la existencia de prácticas educativas que van —muchas veces— en un sentido diferente al proclamado<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> El trabajo de la colega de la maestría Luciana Arnaudo, “Bajo el paradigma de la inclusión socioeducativa. En busca de las representaciones sociales de educadores de escuelas primarias santafesinas” plantea un interesante aporte con testimonios que exhiben estas contradicciones y quiebres entre las propuestas contenidas en los marcos normativos y lo que transcurre en sus realidades cotidianas.

Al respecto retomamos los planteos de Lucía Garay (2009), expuestos en el artículo titulado: “La escuela en la inclusión social. Mitos, demandas y realidades”. El relato de la autora ejemplifica cómo se fomentan diversas acciones consideradas de inclusión sin analizar, cuestionar, tensionar, modificar, las condiciones sociales y también institucionales que pueden producir exclusión, sostiene:

Creo que, más allá de las constricciones que los discursos oficiales imponen, hay que interpelar estas relaciones y evaluarlas en sus posibilidades reales de concreción. También creo que es preciso analizar con qué políticas y estrategias escolares se cree estar respondiendo a una supuesta demanda de las comunidades de inclusión social por vía de la escuela. Cuando, específicamente hago esta pregunta a funcionarios y directivos me contestan que la acción principal es “la contención”. ¿Qué es en concreto la contención o “ser una escuela contenedora”? Invariablemente me responden que es “admitir y retener” a los chicos “para que no estén en la calle”, “prevenir que no incursionen en el delito, las drogas o los comportamientos violentos” o “contenerlos en sus problemáticas psicológicas o familiares” o “contenerlos para que no abandonen la escuela”. Casi ninguna respuesta nos habla de “logros educativos, éxitos en los aprendizajes, promoción y graduación (Garay, 2009, p. 1).

Reflexionar sobre a qué llamamos fracaso educativo, qué rol juegan en él las propias instituciones, quiénes son los excluidos, qué ofrecemos y qué solicitamos a nuestros estudiantes, cómo nuestras prácticas pueden propiciar o no propiciar experiencias educativas valiosas para ellos, contribuiría a abrir un camino para el armado de propuestas con una intencionalidad política fundada. ¿En qué medida las políticas de inclusión educativa, en su faz focalizada, permitirían construir otras condiciones para hacer efectivo el derecho a la educación?

En este sentido, Susana Barco (2012) cuestiona las políticas de inserción que se fundan en una lógica de “discriminación positiva” en tanto considera que este concepto se distorsionó para legitimar políticas discriminatorias.

La autora sostiene que la focalización ha llevado a que:

Los grupos que son objeto de atención y de cuidados adicionales, se identifican partiendo de la constatación de que tienen menos y son menos, de que están en una situación deficitaria.

Si se generan condiciones materiales y simbólicas que consagren el derecho social a la educación, la Inclusión será una efectiva política de integración, una política animada por la búsqueda de igualdad, de respeto a la diversidad, de reconocimiento de los sujetos como sujetos de derecho (Barco, 2012, p. 178).

Muchas de estas iniciativas fueron desplegadas en los '90 con un importante apoyo e impulso monetario de los organismos internacionales de crédito y cooperación (BID; Banco Mundial; UNESCO; UNICEF, por nombrar algunos).

#### ***4.1 Tendencias del nuevo siglo, ¿renovación de sentidos?***

En el prólogo de una publicación reciente de la UNESCO y el IPE (2014), Margarita Poggi sostiene que ha habido un giro paradigmático en las políticas sociales respecto del pasado inmediato, en tanto la adopción e implementación de los programas se mueve hacia modelos de vocación universalista y se asienta en perspectivas del derecho y de la inclusión social.

El trabajo *Educación y políticas sociales. Sinergias de la inclusión*, presenta y analiza lo que denominan *programas de transferencias condicionadas* que tienen la característica de abarcar a la familia y no solo a los sujetos e individuos. Señala la autora que estas políticas sociales, incrementadas en los últimos años en los países latinoamericanos, han tenido efectos en las políticas educativas (mejoramiento de tasas de matriculación, de retención, de promoción en todos los países de la región). También reconoce que no alcanza con la asistencia a la escuela: ...“porque hay formas de escolaridad que nos exigen ampliar el significado de la exclusión en educación: trayectorias escolares interrumpidas, asistencias intermitentes, aprendizajes de baja relevancia, también muestran una cara de la exclusión vinculada con las políticas educativas” (Poggi, 2014, p. 16).



Sostiene que los giros de estas políticas se expresan en tres aspectos: el cambio de una lógica de beneficiario a ciudadano, a quienes hay que garantizar ese derecho; de individuos a familias y desde lo focalizado hacia una pretensión más universalista. También advierte sobre ciertos cuestionamientos a las “condicionalidades” que tienen que ver con una co-responsabilidad impuesta, por ejemplo, la asistencia a las etapas obligatorias de la educación.

(...) resulta importante subrayar cómo las políticas que pretenden asumir este desafío de la inclusión de los grupos más vulnerabilizados, tienen también ellas mismas, el desafío de integrarse en el funcionamiento regular de las escuelas y de las aulas (...) de lo que se trata es cómo podemos intervenir transformando condiciones en el funcionamiento regular de las escuelas y sistemas educativos, para cambiar culturas institucionales y prácticas profesionales, además de ciertas condiciones materiales y estructurales (p. 19).

En la Introducción del mencionado documento, Feijoó plantea interesantes interrogantes:

¿Por qué las políticas sociales consideraron que era necesario incentivar con efectivo la concurrencia a la escuela, por fuera de los sistemas educativos? ¿Qué efectos tiene esta estrategia en términos de la tensión que se produce entre el derecho de los sujetos a la educación y el derecho de acceso a un programa? (2014, pp. 25-26).

Reflexionando sobre la implementación de algunos de estos programas la autora destaca el lugar que los distintos actores sociales tienen en la fase operativa de los mismos cuando no solo no han participado en su diseño sino que, a veces, no acuerdan con sus postulados o propuestas de intervención. La certificación del cumplimiento es una cuestión que les plantea serios dilemas a docentes y directivos, “frente al tener que hacer lo correcto o “dejar pasar”, sabedores de las implicancias de esas certificaciones sobre la vida de las familias, aunque implícitamente sostengan el punto de vista de que “los mandan por la plata”. Señala que son muchas las historias de jóvenes que perdieron la beca por razones que nunca comprendieron ni ellos ni sus padres (Feijoó, pp. 41-42).

Aquí también vale destacar el cambio que trastoca ciertos derechos y garantías en las formas de instrumentación, por ejemplo, con la Asignación Universal por Hijo (AUH) sujeta a condicionalidades sanitarias y educativas. Esta modalidad, a diferencia del salario familiar que perciben los trabajadores formales entra “en contradicción con los principios de corte más universal que se pretenden establecer y corre el riesgo de instalar a los beneficiarios en una relación de tutela y estigmatización” (Feldfeber y Gluz, 2011). En este sentido, se expresan las tensiones entre el asistencialismo —con mecanismos de control a los beneficiarios— y los derechos ciudadanos.

En ese contexto, algunos debates ideológicos clásicos comenzaron a redefinirse y emergieron numerosas preguntas (Azebedo y otros 2009; López, 2005) ¿Las políticas educativas deben ser universales o particulares? ¿Se garantizan los derechos con políticas compensatorias, focalizadas o redistributivas? ¿Cómo designar las intervenciones: políticas de equidad, de igualdad, de justicia? ¿Hasta qué punto pueden las políticas educativas torcer desigualdades sociales? (Rivas, 2015, p. 117).

Las diversas cuestiones planteadas por los autores consultados aportan al debate para la valoración de estas políticas, en términos de considerar tanto las condiciones de la oferta, como un cambio en las formas de instrumentación, en cómo se “bajan”, se “aplican”. En este sentido, cabría preguntarse qué lugar se les da a los actores hacia quienes van dirigidas estas políticas y qué incidencia podrían tener para la construcción de la ciudadanía democrática, a la que las mismas dicen aspirar.

Dubet, sostiene que las modalidades de la acción pública han cambiado, nos dice, la acción central del Estado ha mutado:

La solidaridad se concibe como una movilización en torno a problemas sociales y alrededor de públicos cada vez más determinados: los jóvenes sin calificaciones, los estudiantes de los primeros ciclos, los consumidores de drogas... (...)

Estas políticas ya no se inscriben en la duración. Multiplican los actores, los agentes y los estilos; asocian a los funcionarios, los representantes elegidos, los militantes y los profesionales. Se comprende por qué, en un país donde el Estado tenía el tiempo de su lado, los actores a quiénes aquellas políticas conciernen

pueden tener la impresión de ser arrastrados en un flujo continuo de dispositivos y reformas sin que, pese a ello, las cosas cambien verdaderamente, en un momento en que el Estado se convierte en “estratega” de la sociedad civil (Bézes, 2009) (2015 p. 80).

Podríamos imaginar algunos efectos que los procesos de implementación de las políticas de inclusión educativas focalizadas suscitan en las instituciones y los actores. Hasta qué punto se logra la apropiación de proyectos por parte de las instituciones; qué acompañamientos existen para propiciar las condiciones necesarias a los fines de concretar los cambios que se fomentan.

El despliegue de variadas estrategias orientadas a considerar los grupos focalizados a los que se destina una propuesta, muchas veces se ve obstaculizado o requiere de la gestación de circuitos paralelos de gestión —como anticipamos anteriormente—, que pese a estar autorizados son a la vez desvalorizados al interior del propio sistema que fomenta su desarrollo.

Del rastreo de algunas investigaciones y material documental relevado en ocasión del trabajo de pasantía para esta maestría así como de los trabajos de campo efectuados por los colegas para sus producciones, recuperamos ciertos hallazgos vinculados al abordaje de estas problemáticas.

Se advierte que en la mayoría de los casos, las escuelas se apropian de los proyectos por la preexistencia de interés en el abordaje del tema en cuestión y entonces la política viene a “encajar”, a “formalizar” y muchas veces a “financiar” iniciativas que los sujetos venían ideando para atender la situación que se trate. También se destacan las personalidades singulares de los docentes y/o equipos directivos que habilitan trabajos comprometidos con las escuelas y sus contextos. En este sentido, nos interrogamos sobre el trabajo cotidiano en temas de inclusión educativa, ¿qué queda de las políticas declaradas después de todo el recorrido y mediaciones que atraviesan hasta ponerse en práctica? ¿qué traducciones y reconceptualizaciones hacen los sujetos con los mandatos que reciben?

Pensar las políticas socioeducativas implica centrar la mirada no solo en las transformaciones pedagógicas y didácticas que se pretendan suscitar sino, además, en

las políticas de becas y otros acompañamientos necesarios para favorecer el acceso y la permanencia, así como el sentido de la educación para la ciudadanía.

Asumir el desafío de educar a una población diversa en escenarios de recursos restringidos y en contextos que, en ocasiones, resultan críticos plantea una serie de complejidades. “Hay que estar preparado y contar con las apoyaturas necesarias para generar buenos climas de aprendizaje y prácticas valiosas de enseñanza en todo ámbito” (Duro, 2015, p. 128). La autora sostiene que es preciso considerar la educación como una prioridad en el concierto de las políticas sociales, con interpretaciones amplias que trasciendan el acento en los déficits de los sujetos, así como en los factores determinantes del contexto.

Las políticas sociales y educativas desplegadas en la última década sostienen un discurso fundado en los derechos ciudadanos, que pretenden desarrollar estrategias más integrales y algunas iniciativas han sido consideradas por Feldfeber y Gluz de nuevo signo, fundamentalmente, las políticas inclusivas que buscan ser más igualitarias y basadas en principios universales. Sin embargo, conservan el arrastre de problemáticas que no se ponen en cuestión:

...los desarrollos del período no han transformado ciertos aspectos básicos de las políticas educativas de los '90 como la redefinición de la educación pública, los mecanismos de control que acompañan las intervenciones hacia los sectores en condición de pobreza, la efectivización de los principios estipulados en algunas leyes, o las dificultades para construir un verdadero federalismo sin por ello renunciar a la unidad nacional (2011, p. 354).

Volviendo al epígrafe la problematización sobre las diversas opciones para el armado de las políticas de inclusión educativa exige estar atentos a las marcas de identidad que las mismas pueden suscitar y a no quedar atrapados en falsas dicotomías: políticas focalizadas / universales; específicas / homogéneas; sectoriales / integrales, entre otras. Queda pendiente el desafío de pensar propuestas universales capaces de dar respuestas específicas a distintas situaciones y necesidades territoriales que partan del reconocimiento de las diferencias y tengan en cuenta la naturaleza del entramado de relaciones donde se producen las desigualdades educativas.

## *5. Sobre los sentidos de la inclusión educativa*

(...) la centralidad de la perspectiva de quien organiza las acciones compensatorias o equitativas para la “igualdad de oportunidades” tiene consecuencias políticas significativas. Siempre se habla y teoriza desde el centro, desde el “incluido”, del que está en condiciones de “ayudar” o realizar una práctica compensatoria. El excluido no lo es tanto por sus condiciones materiales, sociales o culturales, como por el silenciamiento explícito de su voz. (...) La voz del excluido es una construcción política del ayudador; es una construcción que, en última instancia, escucha lo que quiere escuchar. Porque es, antes que nada una voluntad política en juego. Quien establece la política compensatoria construye subjetivamente al merecedor de recibirla (Cerletti, 2010, pp. 2-3).

El *mandato de la inclusión* y la construcción de su importancia como problema educativo se visualiza en la búsqueda de formatos novedosos que pretenden conformar una plataforma para la incorporación y contención de nuevos sectores sociales en el sistema educativo. En los últimos años esto se ha plasmado en una multiplicidad de marcos legales y normativos, a partir de la obligatoriedad de la educación secundaria.

Sabemos que las escuelas enfrentan hoy nuevas demandas por parte de los padres y los jóvenes que se vinculan con los cambios contextuales a los que nos hemos referido en los capítulos anteriores. A su vez, advertimos que las prácticas de inclusión y de contención arrastran múltiples sentidos en los diversos actores y sectores sociales.

En este sentido, Tiramonti (2005) afirma que es en los sectores más bajos de la población donde este mandato adquiere una significación con fuerte contenido reproductor. La “contención” se traduce en brindar un espacio institucional de

protección social frente a la violencia que caracteriza al medio en el que habitan, la escuela es pensada como un espacio de aguante (p. 905)<sup>9</sup>.

Cerletti en su artículo: “Igualdad y equidad en las políticas sociales y educativas”, propone interesantes aportes para orientar la reflexión sobre el desplazamiento de la responsabilidad del Estado o de las empresas, respecto del empleo, hacia una responsabilidad individual y el lugar que la escuela ocupa en ese proceso que, paradójicamente, termina siendo funcional al sistema. ¿Acaso esto no constituye un retroceso inaceptable frente a aquello que denunciaban los estudios de las denominadas teorías de la reproducción de los años sesenta? Cerletti lo expresa así:

...se termina naturalizando por izquierda lo mismo que la escuela tradicional naturalizaba por derecha, esto es: una escolaridad diferenciada por una distribución social que se admite como obvia, adentro o afuera de la escuela. Este no cuestionamiento de la dimensión segmentadora de la propia escuela, eclipsado por la necesidad imperiosa de que los chicos pobres estén “incluidos” en el sistema, tiene hoy consecuencias políticas que no suelen ser analizadas en su real magnitud (2010, p. 5).

La asociación sugerida entre la inclusión social y la inclusión educativa resulta ficticia, no hay una necesaria correspondencia entre ambas. Habría que discutir, siguiendo a Gentili (2011), cómo se articula el modelo de producción, acumulación y distribución de riqueza. El protagonismo asignado a la intervención educativa en forma relativamente aislada de estos procesos da cuenta de una estrategia simplista e ingenua en términos sociológicos y políticos, aunque retóricamente contundente.

La pregunta por los efectos (Baudelot y Leclercq, 2008), por los sentidos que las instituciones y los sujetos educativos otorgan a estos imperativos de inclusión, resulta ineludible. Poder tomar distancia de algunas de nuestras creencias más arraigadas para interrogar e instalar debates acerca de cuestiones naturalizadas, que cercenan la profundización de argumentos. La apelación a considerar lo desconocido, más allá de la frontera de lo sabido y cristalizado, implica un ejercicio de apertura y de reflexión que

<sup>9</sup> El trabajo de la maestranda Florencia Bisignani, denominado “La inclusión a partir de la obligatoriedad. Análisis de un caso” registra testimonios de los actores que dan indicios de estos sentidos en los sujetos.

movilice nuestras prácticas para revisar, a su vez, las adhesiones que hacemos en el plano de las ideas. Acercarnos a aquello planteado por Castoriadis, sintetizado en la frase: *pensar lo que se hace y saber lo que se piensa*.

...no solamente existen conceptos relativos a la ideología neoliberal que inciden en la institución de la escuela, sino también caminos o métodos que en su presentación discursiva parecen pretender distanciarse del marco valorativo señalado, pero que, en última instancia, tienen su origen o fuente en el mismo (Brenner, 2011, p. 115).

Cuando hablamos de los sentidos de la inclusión y las prácticas con ella asociadas, por ejemplo las de contención, nos referimos a la necesidad de explicitar y poner en tensión estos términos a los fines de construir nuevos sentidos que no devengan en imposición. En esta línea, Garay plantea interesantes interrogantes en torno a dicho concepto:

¿Cómo habrá llegado al campo escolar este concepto de contención? ¿De qué encuadre ha sido extraído y transpuesto como objetivo de la escuela? ¿Por qué se lo usa en la escuela pública estatal y no es prioritario en las escuelas privadas? De pronto me aparecen estos significados de contención ligados a la imagen de “contenedores”; como esos gigantes recipientes que contratamos para desechar escombros y basura (2009, p. 1).

El trabajo con los docentes y equipos directivos es un punta pié para que las propuestas de intervención promuevan *nuevas subjetividades*, noción también muy usada en los trabajos académicos que aquí consideramos. Por ello, es pertinente explicitar que concebimos esta noción desde la perspectiva expuesta por Abad y Cantarelli (2010), como formas de pensar, sentir y actuar —no individuales— sino socialmente disponibles e históricamente construidas que circulan de distinta manera y a partir de las cuales los sujetos se representan al mundo y a sí mismos.

Feijoó (2004) en otro trabajo denominado, “Gestión para la gobernabilidad, gobernabilidad para la gestión...” alude a que en el contexto de debilidad estructural que atraviesa el sistema educativo los actores “ocupan espacios vacíos de significación aunque llenos de normas cuya pertinencia o legitimidad se suscribe canónicamente o no

se respeta” (p. 116). Esas constituyen las dos grandes tendencias dentro de las cuales los matices permiten identificar variados artilugios para la interpretación y aplicación o no de las normas. Tal ejercicio fue desarrollado en la década de los noventa como forma de supervivencia y permanece en el tiempo para hacer frente a las diversas disposiciones y normativas que las escuelas reciben cotidianamente con grados de autoconciencia y autonomía muy diversos.

A partir de esta realidad diádica entre distintos grupo de sujetos, los actores configuran su experiencia y su lectura sólo sobre la parcela reducida de la realidad que les toca confrontar. Y la lectura de la parte sustituye la lectura del todo, o en el mejor de los casos se extrapola al conjunto (p. 113).

Los textos que consideramos para este capítulo dan cuenta de reflexiones y reacciones frente a la saturación o el agobio de las producciones discursivas que abundan en las escuelas e intentan fijar su sentido. Al imponerse como mandato emergen las transgresiones, los rechazos y las diversas apropiaciones que los usos y comprensiones abren.

Los trabajos de los demás maestreados a los que hemos referido recogen testimonios de docentes y directivos sobre sus prácticas y experiencias de inclusión en las instituciones educativas de la zona, en todos los niveles y exhiben los hiatos entre discursos, realidades contextuales y prácticas. Los enunciados no suelen encontrar arraigo en las situaciones singulares que atraviesan cotidianamente y en vez de lograr cierta alteración de lo dado, las prácticas se amparan en la repetición, generalmente con sentidos distintos a los declarados. Expresan con pesar en sus decires, el hartazgo, la indiferencia, el cansancio, la rutina, la banalización que asumen muchas políticas que se pretenden inclusivas.

Como bien saben los cientos de miles de asistentes sociales y docentes que trabajan en escuelas para pobres, la inclusión tiene algún efecto cuando se le pide algo al destinatario. Sin mezcla, conexión y reciprocidad no hay inclusión. (...) Contra esa ingenua e ilusa fantasía de liberar lo que está en potencia en cada joven que se disponga a ponerle actitud a su propia vida desafortunada y contra la dádiva, la compasión o la consideración, sabemos que los postergados de siempre



pasan a la arena pública cuando se los tiene en cuenta, es decir, cuando se los reconoce como semejantes, seres capaces de dar antes que de recibir.

¿Qué tienen para darnos los estudiantes pobres de este mundo? ¿Qué les pedimos? (Antelo, 2014, p. 54).

La reflexión sobre las ofertas que hacemos, cómo involucramos a los destinatarios, qué tipo de acuerdos establecemos para su aprovechamiento educativo, qué apoyos instrumentamos para alcanzar la concreción de experiencias de inclusión más significativas para los participantes, son algunas preguntas a ser respondidas en forma colectiva.

Un desafío imperioso para las políticas públicas es la generación de condiciones apropiadas —materiales y simbólicas— que aseguren el acceso y la permanencia, en vías de una genuina inclusión de los jóvenes en el sistema educativo. Frente al reconocimiento del potencial democrático de la educación, ¿sería justo endilgarle a ella el peso del cambio de los problemas sociales —estructurales y emergentes— que en forma evidente la exceden? ¿Aportan las políticas focalizadas a la resolución de estos complejos procesos? ¿Podríamos idear otras condiciones, crear lazos potentes y sostener el trabajo político con otros? ¿Sería factible pensar políticas focalizadas que se orienten a considerar la diversidad de lo social y que sobre una base de co-responsabilidad se distancien de prácticas clientelares que fomentan la construcción de una subjetividad agradecida? ¿Estaríamos dispuestos a pensar cuestiones a resolver en un largo plazo a través del diseño de proyectos que tiendan a diluirse? ¿Podríamos inscribir en esa lógica la tensión entre la ideación de políticas de Estado a largo plazo y políticas focalizadas en la atención de situaciones puntuales, pero que no tiendan a encapsularlas?

(...) la impronta de la política que se adopte convalidará o, por el contrario, pondrá en cuestión la siguiente asociación: pobreza-careciente-asistido-dependiente, en definitiva, privado de palabra. En esa dirección el problema de la pobreza pertenece exclusivamente a quienes la sufren y, por lo tanto, es cubriendo la “falta” de mayor visibilidad como se supone que se la remedia. Esta operación niega el carácter social de la misma, que pasa a ser tratada como un fenómeno exclusivo de carácter estadístico. Unido a este pensamiento, se procede a

identificar los problemas de la pobreza solo en clave de distribución de recursos: más libros, becas, subvenciones, etc. (Duschatzky & Redondo, pp. 136-137).

Compartimos estas problematizaciones e interrogantes estando advertidos de que son los sujetos y las escuelas quienes significan de manera diversa las propuestas de las macropolíticas educativas y que la existencia de intersticios habilita una infinidad de tramitaciones. Frigerio (2000) al respecto sostiene: “(...) no son solo o exclusivamente las “medidas en sí” (reformas curriculares o estructurales) las que definen o deciden los cambios reales, sino el modo en que colectivamente se elaboran, se producen, se redefinen y terminan siendo apropiadas (y en consecuencia ya nuevamente modificadas)” (p. 1).

Las prácticas educativas muchas veces están atravesadas por un sentimiento de soledad y/o desolación por parte de los sujetos. Si analizamos la incidencia de los mandatos que operan de un modo no sabido en el sujeto, veremos que en ocasiones funcionamos más como objeto que como sujeto en las instituciones. Esta objetivación también es realizada por el sujeto que elabora la política.

Con la intención de ahondar en los sentidos que otorgan a las prácticas inclusivas los sujetos destinatarios, Garay recupera de sus investigaciones el siguiente relato:

Conécteme con algunos “alumnos contenidos”, le solicito a la directora de una escuela enclavada en el corazón de un populoso barrio empobrecido, antes de trabajadores de fábricas metalmecánicas y hoy con unas de las cifras más altas de subsidios, becas y ayuda alimentaria. Quiero saber qué hacen en su tiempo escolar, qué se proponen para su futuro... Fue difícil la mayoría no había venido. Su presencia es irregular y esporádica. “Les aceptamos tantas inasistencias y que no cumplan con muchas normas para mantenerlos contenidos”. Fue frustrante no encontrar, más allá de la contención, otras estrategias, institucionales y áulicas, por vía de las cuales se busca y asegura la inclusión social. Pero, ¿la escuela fracasa o es esta una meta imposible? (p. 1).

La reflexión sobre estos *decires* nos lleva a cuestionar los sesgos retóricos y demagógicos que suelen sustentar la puesta en práctica de ciertas iniciativas inclusivas. Si uno de los valores exaltados para el despliegue de planteamientos inclusivos es el del

reconocimiento del otro, nos preguntamos, es posible hacerlo sin la generación de espacios, actividades o enseñanzas comunes. Parece difícil promover el conocimiento, el respeto, sin la habilitación de lugares de encuentro valiosos para ir construyendo una sociedad más solidaria.

...la movilización democrática insta a tratar los problemas donde se plantean y a sostener la acción colectiva donde puede crearse. Dar poder a los actores supone reconocer competencias y no solo derechos, reconocer lo que ellos son y brindarles la posibilidad de dar testimonio de su experiencia y de actuar sobre sus condiciones de vida. Ahora bien, cuando esos actores quedan reducidos al estatus de problema y casos, lo que sucede es que se multiplica la cantidad de “agentes” y se genera, como ocurre en los barrios “difíciles” una sorda hostilidad entre quienes viven *en* el barrio y quienes viven *de* él (Dubet, 2015 p. 88).

La convicción a la que adscribimos de entender la política como un proceso de construcción, sensible al trabajo colectivo, requiere la incorporación de la voz de los destinatarios y el compromiso con procesos participativos genuinos, que no los cosifiquen ni los subestimen.

Si la condición de privación es todo lo que puede decirse de los sujetos (...) si el otro es solo carente el lugar que ocupa en las relaciones sociales es de mera invalidez. Esta operación no solo resta posibilidades de convertirse en sujeto de enunciación sino que licúa las identidades colectivas. Así, ya no tendremos trabajadores que negocian un lugar en las políticas públicas sino carentes de educación, carentes de trabajo, carentes de salud, carentes de vivienda, carentes de seguridad social. Para cada carencia un programa disponible en el nuevo mercado de riegos, configurándose nuevos significantes de identificación (Duschatzky & Redondo, p. 149).

Retomando lo planteado en el epígrafe respecto de cómo se gestan y se conciben las políticas públicas Viera (2010) sostiene que pueden definirse al interior de las camarillas tecnocráticas, sin publicidad alguna, o pueden definirse en el espacio abierto de la democracia con la participación del público de las políticas.

...no solo se trata de la dimensión formal de la formulación, también de la cadena de decisiones que conforman una política y que se hacen y se instrumentan a lo largo de la vida útil de la misma, preferiblemente en todos los casos, es necesario que haya claridad acerca de quienes participan en las distintas etapas, la disposición presupuestal y sus orígenes, de modo que cualquier ciudadano pueda de un modo u otro acceder a información, explicaciones y argumentaciones de por qué se hacen o no las cosas de un modo y no de otro (p. 3).

Como venimos sosteniendo resulta insoslayable generar zonas de encuentro que involucren más de una disponibilidad respecto de temas acuciantes. Ofrecer un continente para las acciones y proyectos en marcha, oportunidades para repensar culturas y estilos institucionales, los sujetos y las propuestas pedagógicas.

## 6. *Exclusión incluyente en el ámbito educativo*

(...) los mecanismos de exclusión educativa se recrean y asumen nuevas fisonomías en el marco de dinámicas de inclusión o inserción institucional, que resultan o bien insuficientes o inocuas para revertir el aislamiento, la marginación y la negación de derechos involucrados en todo esquema de segregación social, dentro y fuera de las instituciones educativas. (...)

El concepto de “exclusión incluyente” pretende llamar la atención sobre la necesidad de pensar el conjunto de dimensiones que constituyen todo proceso de discriminación y que hacen que la construcción de procesos sociales de inclusión —asociados a la realización efectiva de los derechos humanos y ciudadanos y al afianzamiento de relaciones igualitarias sobre las que se construyen las bases institucionales y culturales de una democracia sustantiva— dependa siempre de un conjunto de decisiones políticas orientadas a revertir las múltiples causas de la exclusión y no solo las más visibles (Gentili, 2011, pp. 78-79).

Existe un fenómeno contradictorio que se desarrolla en nuestras realidades educativas al que Pablo Gentili (2007) ha caracterizado como proceso de *exclusión incluyente*. El autor destaca que hoy América Latina atraviesa una compleja y desafiante coyuntura. Alude a la expansión de gobiernos que denomina *progresistas* en la región, que buscaron revertir la herencia de exclusión, injusticia y discriminación —creada o profundizada por los gobiernos neoliberales— a través del desarrollo de políticas públicas como herramienta de promoción de la justicia social.

En Argentina, este fenómeno manifiesta aristas complejas, se ha avanzado notoriamente en promover la universalización de los distintos niveles, lograda en la educación primaria —hacia mediados del SXX—, ampliada con la extensión de la obligatoriedad a la sala de 5 en 1994 y de la educación secundaria completa en 2006 y luego extendida a la sala de 4 en 2015. No obstante, estas situaciones, por un lado, han

posibilitado ampliar cuantitativamente el acceso a la educación de niños, niñas y jóvenes pero, por otro lado, tales procesos de ampliación están signados por grandes disparidades no solo en lo referido al acceso en sí a los distintos niveles del sistema educativo sino, también, en relación con el tipo de trayectorias, itinerarios de aprendizajes y de acreditación muy disímiles en función de las diferencias sociales, educativas y territoriales, como mencionamos en los capítulos anteriores.

Si bien resulta auspiciosa la extensión de la obligatoriedad de la educación secundaria a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional (2006), en tanto constituye un oportunidad para revisar las diversas dinámicas que las instituciones educativas proponen en función de la población que atienden y para idear e impulsar políticas públicas que acompañen estos procesos, coincidimos con Gentili (2011) en que los marcos normativos no alcanzan para hacerla efectiva. En materia educativa, universalizar un bien significa no solo garantizar el acceso a él, sino también asegurarse de que quienes accedan lo hagan en condiciones de igualdad.

Entre tanto, y sin que esto opaque las conquistas alcanzadas, la nuestra sigue siendo una de las regiones más desiguales del planeta, una de las más violentas; una región donde la ley, muchas veces avanzada y socialmente comprometida, suele ser un dispositivo ornamental que casi nadie respeta y cuyos beneficios casi nunca alcanzan a miles de seres humanos acostumbrados a que el alcance y la eficacia de la ley sean una prerrogativa de los más ricos y a que la democracia pueda ser la coartada utilizada por algunos para multiplicar sus privilegios y justificar injusticias (Gentili, 2015 p. 15).

La promesa y las expectativas de ascenso social a partir de la obtención de credenciales educativas —que en general persisten en el imaginario social— va perdiendo significatividad en el contexto actual, así como las redefiniciones del sentido de lo público en las últimas décadas, dada la incidencia de las transformaciones sociopolíticas, culturales y económicas que vienen provocando cambios en las prefiguraciones en torno al futuro.

Al respecto, en una reciente publicación Steinberg (2015) sostiene que los hallazgos de la investigación educativa a nivel local muestran que este proceso de masificación no ha sido acompañado por cambios y transformaciones en los niveles del sistema, que fueron estructurados históricamente —con diversos mandatos institucionales— a veces a contramano de las políticas que hoy se promueven y esto ha tendido a configurar trayectorias escolares desiguales de los niños, niñas y jóvenes que no llegan con los capitales esperados por la escuela.

Se ofrecen a los distintos sectores y grupos sociales propuestas devaluadas en términos de trayectorias, inserción social y acceso a expresiones culturales que los diferencian. Esta situación se acentúa por la heterogeneidad, las desigualdades y la polarización social que no ha logrado saldarse en nuestro país.

La segmentación educativa denunciada en los '80 y el deterioro de su calidad, refuerzan la fragmentación social. Así, se combinan fenómenos contradictorios que afectan a los jóvenes más intensamente en tanto el empobrecimiento y la exclusión, se vinculan con una masificación de la escolarización. Paradójicamente, las nuevas generaciones argentinas son más pobres y están más escolarizadas aunque tienen grandes dificultades para completar los ciclos de la obligatoriedad legal y social. (Tenti Fanfani, 2007).

A partir de la Ley de Educación Nacional (LEN) y otras medidas establecidas a través del Consejo Federal de Educación (CFE), expresadas como producto de acuerdos políticos nacionales, se enfatizan en un plano discursivo los principios de inclusión social y de igualdad. Vale aclarar que esta declamación estuvo acompañada por una mayor inversión en materia educativa, en ciertas áreas de interés: la educación técnica, la diversificación de la oferta, las modalidades, el apoyo a determinados campos del conocimiento, la obligatoriedad de la educación secundaria —interpretados como ejes democratizadores— y la provisión de mayor equipamiento para algunos sectores.

Las políticas educativas en los últimos años han procurado “romper con el modelo hegemónico homogéneo típico del momento fundacional de los sistemas educativos modernos” (Tenti Fanfani, 2008).

Con esta intencionalidad el autor explora diferentes estrategias que sintetiza en tres líneas de actuación:

- a. diversificación de la oferta (multiplicación de modalidades, recorridos, secuencias y métodos pedagógicos, etc.);
- b. fortalecimiento de las iniciativas de las instituciones para adecuarse a las particularidades (aliento a proyectos institucionales, autonomía pedagógica de los agentes y las instituciones, etc.), y
- c. despliegue de políticas compensatorias para darles más a quienes más lo necesitan y que pretenden romper con los clásicos criterios **igualitaristas** (los mismos recursos para todos y en igual proporción) de asignación de recursos escolares y extraescolares (p. 65).

Pese a estos esfuerzos, la paradoja que se advierte es que la ampliación del acceso y la permanencia en el sistema educativo no se ha traducido en brindar mejores condiciones para el ingreso al mundo laboral, la continuidad de estudios superiores y la provisión de elementos para el ejercicio de la ciudadanía, que son justamente los tres objetivos que persigue la educación secundaria, conforme la ley de 2006.

Las diversas iniciativas de inclusión educativa se inscriben en estas paradojas, se sustentan en discursos que entienden la educación como derecho social y destacan el rol indelegable del Estado aunque lo hacen con estrategias dirigidas a determinados grupos focalizados. Es decir, a través de medidas paliativas que eluden el ataque a los procesos y las causas que generan su desventaja. Nos preguntamos, junto con Duschatzky y Redondo ¿Por qué, si se admite que el problema crítico de la educación es la profundización de la desigualdad socioeducativa, se decide abordarlo desde la fragilidad de las políticas compensatorias y no desde la reformulación de las políticas públicas?

En estos contextos de actuación corremos el riesgo, como expresamos en capítulos anteriores, de caer en la *trampa* que suponen algunas prácticas de inclusión (educativa o social), al proporcionar asistencias parciales, ayudas, sin proponer políticas integrales a fin de evitar que se llegue a diversas situaciones de exclusión. Una mirada vigilante sobre estas trampas instaladas en el accionar cotidiano nos lleva a la consideración de los efectos que generan en los sujetos a los que se dirigen.



La movilización que esta interpretación del problema provoca nos interpela desde los distintos lugares que ocupamos: sea el diagramado de políticas, su puesta en marcha a nivel institucional o su concreción diaria en las escuelas y en las aulas.

En lo que respecta al primer aspecto, el desafío es pensar políticas públicas que tiendan a garantizar la igualdad frente a la creciente diferenciación entre la oferta de educación pública y privada, la heterogeneidad y fragmentación que atraviesa a nuestro sistema educativo ¿De qué manera el gobierno nacional puede garantizar los mandatos constitucionales y legislativos —educación como derecho social y rol indelegable del Estado en esta materia— en un contexto de creciente desarticulación que se arrastra desde los últimos 30 años?

Los desafíos para cada provincia en un país federal son muy dispares, tanto por las tradiciones históricas de desarrollo en cada una de ellas, como por la repercusión que las sucesivas reformas y su aplicación han tendido en cada espacio de gobierno subnacional. Por ende, el gobierno nacional debiera considerar este complejo y heterogéneo panorama para el diseño de políticas educativas.

### **6.1 *Sobre las disparidades educativas territoriales***

Steinberg (2015) desde un enfoque territorial se propone realizar otra mirada sobre las disparidades educativas y territoriales y aporta evidencias empíricas para una mejor aproximación a las situaciones que enfrentan los diferentes actores educativos para garantizar la permanencia y el acompañamiento en la escuela.

Retoma resultados preliminares de un proyecto de investigación sobre la base del análisis de diferentes indicadores (dimensión social, habitacional, económica, educativa y cultural) con un nivel de desagregación que supera las fronteras provinciales y se recuenta en las siguientes fuentes de información: el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010), los relevamientos anuales del Ministerio de Educación (2010 y 2011), el mapa cultural de la Secretaría de Cultura de la Nación (2008 y 2009) e información sobre la red de cajeros sistematizada por el Banco Central de la Nación Argentina (2012).

En ese marco identifica 12 tipos de escenarios<sup>10</sup> diferentes que los reagrupa, según caracterizaciones demográficas: grupos de localidades capitales; localidades urbanas no capitales; localidades del ámbito rural y localidades rurales dispersas y cruces de demás variables. Adentrarnos en esas distinciones proporciona un panorama muy valioso para idear estrategias de intervención que atiendan a la especificidad sin perder de vista el logro de la igualdad como punto de partida.

Los escenarios territoriales exhiben las diferencias que el cumplimiento del derecho a la educación, tan proclamado en discursos, normativas, disposiciones y proyectos posee en cada uno. Éstas se enmarcan en estructuras de oportunidades muy diferentes y se vinculan “no sólo con el origen socioeconómico, sino también con las características del ámbito de residencia: su tamaño poblacional, nivel de desarrollo, infraestructura básica y oferta de calidad de los servicios públicos” (Steinberg, p. 228).

La autora introduce la figura de *emergencia*, conforme se expresa en las normas legales, en cuanto a las posibilidades de intervención que habilita. Compara cómo es concebida en la Ley Federal de Educación (LFE/1993) y en la Ley de Educación Nacional (LEN/2006) que la reemplaza.

Hemos aludido a la forma de implementación de los programas en los '90 dirigidos a determinadas escuelas de situaciones desfavorables que reunían ciertas condiciones de elegibilidad. Estas políticas focalizadas estuvieron desarticuladas de otras políticas de desarrollo social y económico del país y fueron pensadas como compensatorias de recursos básicos: útiles, comedores, equipamiento... sin afectar, cuestionar, atacar situaciones de fondo con respecto a las crecientes desigualdades sociales, económicas y laborales. En estos marcos, en la propia LFE la figura de emergencia se presenta asociada a la necesidad de compensar desequilibrios educativos regionales, enfrentar situaciones de marginalidad, o poner en práctica experiencias educativas de interés nacional, con fondos que a tal fin le asigne anualmente el presupuesto, o con partidas especiales que se habiliten al efecto (LFE 24.195 art. 64).

---

<sup>10</sup> El detalle de estas caracterizaciones puede consultarse en su artículo: “Desigualdades sociales, políticas territoriales y emergencia educativa” en *La educación Argentina Hoy*. La urgencia del largo plazo. Tedesco, J. C. (comp) (2015).

La nueva legislación educativa construida a partir de 2003 específicamente la LEN (2006) incluye la declaración de emergencia como un paso previo a la definición de estrategias *ad hoc*. La Ley crea las condiciones para instrumentar acciones específicas en aquellos contextos que requieran la asignación de recursos extraordinarios del presupuesto para garantizar el derecho de la educación obligatoria, decisión que queda supeditada al acuerdo en el Consejo Federal de Educación.

La emergencia educativa —precisa la autora— refiere a toda situación en la cual el derecho a la educación no se cumple. Los datos relevados en sus estudios muestran que si bien las tasas de escolarización en el 2010 son muy altas, en algunos tipos de escenarios se registra aún un porcentaje significativo de niños, niñas y jóvenes que no están escolarizados e incluso persisten núcleos en los que la desigualdad se vuelve extrema y se requiere de intervenciones específicas y urgentes (Steinberg, p. 219). Los que atraviesan esta situación son principalmente aquellos escenarios que se componen por localidades rurales o periurbanas con condiciones sociales, económicas, educativas y de infraestructura muy desfavorables.

La información georeferenciada que proporciona la autora muestra que aún en provincias que presentan indicadores relativamente favorables, en general, también existen situaciones que requieren una intervención específica en los tipos de escenarios más vulnerables:

...la media de niños de 5 años que no están escolarizados duplica la media nacional; alcanza a más del 15% de los niños... En los tres tipos considerados se registra casi un 2% de niños de 6 a 12 años no escolarizados, y entre un 20% y un 30% de jóvenes de 13 a 17 años fuera de la escuela (duplicando o triplicando la media nacional). Del mismo modo, en estos escenarios el porcentaje de alumnos de 14 años que aún asisten a la primaria es casi el doble de la media nacional del país. (...)

... la deuda con la educación de los adultos se visibiliza más críticamente: el 76% de la población de 25 años y más, en las localidades aquí consideradas, no tiene la secundaria completa, y ese guarismo asciende al 81% o al 89% en las localidades rurales dispersas y concentradas en situación muy desfavorable, respectivamente. Y allí, a su vez, la tasa de analfabetismo casi triplica la media del país (p. 211).

En términos teóricos la sugerencia de la autora podría implicar un avance y las deliberaciones y acuerdos en el marco del CFE sería el ámbito para la construcción de políticas de Estado, al estar conformado por los representantes de la cartera educativa de cada jurisdicción.

Ahora bien, ¿en qué medida las condiciones de funcionamiento del CFE han habilitado la consideración de estas cuestiones y el desarrollo de políticas efectivas que atiendan las diversas problemáticas de todo el país? ¿Las intervenciones que se deciden consideran la necesidad de pensar una política educativa que redefina lo común en el concierto federal o reproducen más bien disputas, tensiones, imposiciones, con pocas posibilidades de trascender las negociaciones, signadas por lógicas de políticas partidarias en función de intereses parciales?

Steinberg, considera que la propuesta de hacer uso de la figura de emergencia constituye un instrumento para la gestión que habilita al Estado nacional, en concurrencia con las provincias y otros actores, a desarrollar estrategias específicas para dar respuesta en el corto plazo a estas problemática con los recursos financieros estimados necesarios.

Tal como hemos planteado, a partir de 2003 se evidencia un cambio en el discurso político y en las estrategias de intervención estatales en lo que a políticas socioeducativas refiere. Estos cambios se relacionan con diversas iniciativas desde programas de becas o transferencias monetarias a las familias (la Asignación Universal por Hijo, implementada desde 2009) hasta otros programas específicos dirigidos al nivel medio y al fortalecimiento de las distintas modalidades establecidas en la LEN.

Ejemplos de este cambio discursivo pueden observarse en la relación entre educación y pobreza, se pasa de políticas centradas en la preocupación por la equidad a su definición en términos de inclusión e igualdad; también en los intentos de reinstalar políticas de inspiración universal (becas de reingreso, Programa Nacional de Inclusión Escolar y sus componentes “Volver a estudiar” y “Todos a la escuela”, entre otros) (Feldfeber y Gluz, 2011, p. 349).

No obstante, este proceso no estuvo exento de ambigüedades: la mantención de becas de carácter focalizado y meritocrático para estudiantes en condición de vulnerabilidad y el reemplazo del Plan Social Educativo por el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) —cuyo cambio en la denominación pretendía marcar diferencias acerca del posicionamiento frente a los destinatarios— reprodujeron, sin embargo, los mecanismos de intervención de los '90 (organización por programas, contratación de equipos técnicos específicos, repetición de rituales y prácticas instaladas) que, salvo excepciones, no lograron promover cambios en las identidades y las formas de acompañamiento para los sujetos e instituciones.

Terigi, refiriéndose a las políticas públicas que debieran abordar los fenómenos de exclusión educativa desde el espacio estatal, señala:

Ahora bien, si bien es frecuente encontrar referencias a la multicausalidad de los fenómenos de exclusión educativa en las declaraciones de los gobiernos, es menos frecuente que las políticas se hagan cargo de esa multicausalidad con iniciativas capaces de atender las diversas razones por las que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes no logran completar su escolaridad. Las razones por las cuales no asisten a la escuela, asisten irregularmente y/o no logran aprender, son múltiples. Entre las explicaciones aportadas por distintos estudios, cabe mencionar la situación socioeconómica de las familias, el escaso valor que tiene la educación para algunas de ellas, la desmotivación de los niños, niñas y jóvenes ante la reiteración de la experiencia de fracaso, y también las prácticas expulsoras de las instituciones educativas. Las políticas deben hacerse cargo de dar respuesta a estas diferentes situaciones, lo que abre la cuestión de la intersectorialidad (2014, p. 225).

El quiebre, la tensión entre la enunciación y los procesos de implementación, es expresada sabiamente por Rancière (2012), quien interrogado acerca de reconocer en él ciertas influencias en sus ideas, en este caso refiriéndose a Foucault, comenta:

De él retuve la idea según la cual lo que interesaba era el pensamiento aplicado a las prácticas, a las instituciones, el pensamiento que participa del paisaje de lo que es. Y también retuve de él cierta disyunción entre lo que se llama teoría y práctica, la idea de que las articulaciones no se llevan a cabo sobre la modalidad de una

teoría que se aplica, de un saber sobre la sociedad que va a transformarse en acción sobre la sociedad, sino mucho más bajo, la forma de encuentros entre formas de discursos y prácticas que se elaboran en diferentes lugares (2012, p. 74).

Este señalamiento constituye un punto de inflexión para intentar comprender las diferentes lógicas que operan en ambos planos y para la búsqueda de nuevos modos de diseño y desarrollo de las propuestas, reparando en los sentidos que los sujetos le otorgan.

El epígrafe que refiere al proceso de inclusión excluyente que opera en nuestras sociedades pretende hacer visible la exclusión y sus efectos que suelen pasar inadvertidos, naturalizados y enmarañados en una dinámica aparentemente democratizadora. Se amplía el acceso pero la barrera discriminatoria se traslada hacia el interior de las escuelas. De nuevo, se responsabiliza a instituciones y sujetos y los procesos y las causas de reproducción de la desigualdad no se cuestionan. Ante este panorama desalentador, Gentili (2015) destaca el momento de cambio que atraviesa América Latina donde las desigualdades persisten y las esperanzas se empecinan en renacer, el lugar que puede ocupar la educación es potencial si la concebimos como espacio para producir sentidos, saberes, conocimientos y prácticas que coadyuven a la construcción de una sociedad más justa, igualitaria, solidaria y humana.

## *7. Recapitulación de lo trabajado y nuevos itinerarios de reflexión...*

¿Seremos capaces de hacer otra cosa? ¿De imaginar otros posibles?

¿Nos atreveremos a abrir las consideraciones para volver variantes las que hasta ahora han sido invariantes de los sistemas educativos? ¿Podremos animarnos a pensar por fuera, contra el pensamiento hegemónico, plétórico de opciones empobrecidas?

¿No será posible intentar otros modos, otras formas, sin hacer de cada idea una improvisación cuyo costo sea pagado, sin beneficios, por aquellos que tienen derecho a la gratuidad?

¿Seremos lo suficientemente adultos para anticiparnos a considerar los efectos de las propuestas antes de ponerlas en marcha y para considerar propuestas que ya están en marcha en los, por ahora, intersticios del sistema educativo?

¿Querremos finalmente ampliar el repertorio de temas?  
¿Disponernos a aceptar un debate del cual no deben resultar acuerdos, sino propuestas? (Frigerio, 2013, p. 337).

En este último capítulo, nos disponemos a recuperar algunas ideas esbozadas que posibiliten una recapitulación de lo trabajado y la apertura hacia otros itinerarios de reflexión. Los alcances de la temática abordada dan cuenta del recorrido de lecturas realizado y el recorte de los análisis que pudimos configurar en esta producción, que condensa intereses, preocupaciones, interpelaciones y aproximaciones para seguir pensando sobre los modos de circulación de las políticas públicas y para revisar críticamente los modos de pensar y de hacer políticas para la educación. La opción del ensayo nos permitió armar una composición menos rígida de los caminos de reflexión propuestos y la oportunidad de conjugar el abordaje del tema elegido, con cuestionamientos e interrogantes que fueron trabajados a lo largo de la maestría y suscitan nuestro interés para profundizar en adelante.

A lo largo de esta producción hemos hecho hincapié en una mirada sobre las políticas de inclusión educativa y sus relaciones con políticas focalizadas y compensatorias, enmarcada en los procesos sociales, políticos, económicos y culturales. Desde una perspectiva de tiempo largo, procuramos posibilitar la comprensión de su incidencia en la actualidad. Estos planteos nos han permitido reconocer la repercusión que las complejas cuestiones sociales relativas a la desigualdad, la segmentación y la exclusión tienen en la educación, así como sus sentidos contradictorios y paradójales, a lo largo de todo el proceso de desarrollo de las políticas y en los efectos que, en los sujetos y en las instituciones educativas provocan.

Nos preguntábamos al inicio del trabajo si las políticas educativas de la última década implicaban un salto diferencial, respecto de la de los años noventa, con la sospecha de que pese a los cambios discursivos —en ocasiones persuasivos— y los esfuerzos que se traducen en algunas medidas orientadas a revertir situaciones de injusticia, persisten tendencias naturalizadas, consideradas inevitables que operan como cerco para pensar otros posibles. Siguiendo las reflexiones de Almandoz (2005), sostenemos que se ha instalado “...una retórica de la necesidad y la emergencia que suele caracterizarse por ocultar la realidad del poder, la esencia de los hechos se impone por sí misma y la política tiende a perder su potencialidad transformadora” (p. 56). Quedan abiertos interrogantes respecto de si se ha producido una real ruptura en los últimos años con aquellos modos de generación y puesta en marcha de las políticas educativas que, por acción u omisión, no han logrado contradecir o alterar sus tecnologías sustantivas.

Como sostuvimos anteriormente, la impugnación de las políticas neoliberales ha sido una constante en los discursos y textos circulados a partir del cambio de siglo para sentar posicionamientos respecto de las políticas educativas pretendidas como de nuevo cuño. No obstante, muchas de las tecnologías de gestión desplegadas en los '90, no solo no han sido cuestionadas sino que han sido conservadas, han persistido en el tiempo. Nos referimos, por ejemplo, al lugar de la evaluación en los sistemas educativos en la mayoría de los países de la región, las tendencias de instrumentación de dispositivos de evaluación hacia los docentes, los criterios competitivos para asignar fondos a las



escuelas, el protagonismo de los organismos financiadores para fomentar determinadas iniciativas, el lugar de los expertos en el diagramado de las políticas, la intervención por medio de programas específicos y la apelación a políticas focalizadas para atender situaciones especiales, entre otras, que no han sido modificadas.

En este sentido, sigue vigente el hecho de que las decisiones y acciones de política educativa, se fundamentan y se amparan —la mayoría de las veces— en razones de gestión o en criterios de pretendido carácter académico que, a nuestro juicio, obturan la expresión de otros posicionamientos. “Las políticas se convierten en materia no controversial, no opinable, incuestionables” (Almandoz).

¿Acaso, aquello que hemos denominado el mandato de inclusión, no se sostiene en estos supuestos? ¿Quién se atreve a marcar diferencias —respecto de principios, modos de actuación e implementación— ante esos convincentes enunciados frente a los cuales cualquier intento de interpelación es sancionado como reaccionario? Y si así lo fuera, ¿por qué se opta por la imposición, la prepotencia, en vez de generar las condiciones para el diálogo, la discusión y la reflexión plural sobre las responsabilidades y las consecuencias de nuestras acciones?

Si asumimos el compromiso de lanzar una mirada crítica e inconformista frente a los sentidos que circulan y los discursos disponibles, ¿estaríamos dispuestos a reinventar prácticas con un verdadero sentido novedoso respecto del pensamiento hegemónico?

El problema de la persistencia de ciertas continuidades respecto de los modos de circulación de las políticas reside en que, pese a las abundantes críticas hacia las prácticas y discursos dominantes en los noventa, éstos no han sido reemplazados. Los esfuerzos se han concentrado en el desmantelamiento de los dispositivos del neoliberalismo, sin renovar los esquemas interpretativos y de intervención. Así, funcionarios y agentes estatales, militantes y ciudadanos, “se nutren de recursos conceptuales, organizativos y estéticos disponibles, aunque esos recursos no sean estatales sino, por el contrario, a-estatales” (Abad y Cantarelli), cuestiones que dificultan la posibilidad de diseñar y desarrollar alternativas a lo existente.

El cuidado, la vigilancia, sobre las propuestas de políticas públicas que podamos construir así como sobre las connotaciones que arrastran en los sujetos e instituciones nos exige pensar, fundamentar y explicitar los alcances y sentidos que pretendemos que asuman, estar atentos a los efectos —previstos e imprevistos— que puedan configurar.

Resulta importante al momento de pensar e idear políticas educativas, considerar una serie de postulados: los modos de nombrar en procura de resistir al aparato etiquetador, como sugiere Frigerio (2013), los argumentos que dan sustento a las acciones y las herramientas que se eligen para desarrollarlas. Todos estos procesos, evocarán en los actores sociales imágenes, creencias, representaciones —pasadas, actuales, futuras— que incidirán en los modos particulares de concreción de las políticas. Estar advertidos sobre estos asuntos podrá aportar a atenuar la repetición.

Nos referimos a los efectos de la educación asumiendo la complejidad que entraña una definición rigurosa de los mismos, que contemple diversos planos de análisis —subjetivo, institucional y político— y explicita las temporalidades en las que tienen lugar. Este ejercicio de pensar, anticipar e identificar los efectos implica elegir deliberadamente entre alternativas sabiendo que esta elección conlleva la responsabilidad por el otro y producirá consecuencias. La recuperación de lo político, a la que aludimos, pretende reconocer y no eludir el disenso, favorecer el carácter crítico y no dogmático de la política, admitir matices, promover nuevas propuestas e indagar sobre las buenas experiencias.

Sabemos que los efectos de la educación se ven en un tiempo muchas veces improgramable, son extraterritoriales y en ese sentido, hemos enfatizado la importancia de considerar —para la elaboración y el desarrollo de políticas— los modos de acompañar los procesos. Bosquejar los andamiajes necesarios para sostener diferentes iniciativas, con atención en los efectos buscados. Intentar correr de la impaciencia respecto de la exigencia de inmediatez de resultados a favor de valorar los procesos que aparecen a posteriori, cuando el sujeto le adjudica un sentido a sus experiencias. Esta comprensión, que enfatiza la dimensión cualitativa —muchas veces relegada—, posibilitaría, a su vez, trascender los imperativos que solo demandan información

mensurable, de valor insuficiente para una interpretación integral y contextualizada de lo que acontece.

En los marcos contextuales que abordamos en esta producción, caracterizados por una profunda desafiliación social, las políticas de inclusión educativa son necesarias aunque debieran admitir flexibilidad, pluralidad, heterogeneidad y explicitar la dirección que asuman. Las iniciativas que hoy se proponen, como hemos podido observar en los relatos de los sujetos involucrados en las experiencias o estudiosos de las mismas, plantean incertidumbre, desconfianza e inestabilidad. Suele no estar claro el tipo de política en la que intervienen, si se trata de acciones transitorias o terminales, qué criterios y lógicas sustentan los marcos normativos que las sostienen, si los apoyos o acompañamientos que incorporan son coyunturales o con posibilidades de consolidar espacios, etc. En función de lo analizado, podemos sostener que estas propuestas se inscriben más en la frontera de las políticas sociales que en una política de Estado que pretenda ampliar la esfera de lo público.

Los juegos de relaciones y tensiones entre las macro y micropolíticas son un aspecto relevante que debe ser considerado al pensar su diseño y puesta en acción. Frigerio alude al quantum tolerable de incertidumbre (o el mínimo de certezas necesario), con respecto a las secuencias y temporalidades de los cambios previstos, la construcción de posibilidades y las habilitaciones para la participación, “la capacidad asociativa (sin desdibujar la responsabilidad del Estado y sin privatizar las decisiones); la intersectorialidad (que “alivia” al sistema educativo de las sobredemandas sociales); la pertinencia, legalidad y legitimidad de lo que se propone” (2000, p. 3), asociadas estas últimas al componente de justicia que esté en juego.

Los relatos compartidos, los testimonios relevados y el análisis de estudios e investigaciones consultados, evidencian que la búsqueda de alternativas que se impulsan e implementan, generalmente, se dan desacompañadas de las fundamentaciones y los dispositivos que los actores educativos tienen disponibles. Esta situación suele traducirse en el desarrollo de dinámicas muy distintas entre los postulados de las políticas y lo que acontece en las aulas e instituciones educativas.

La inclusión constituye un ejemplo de cómo, en ocasiones, se efectúan prácticas en su nombre a expensas del empobrecimiento de la enseñanza. En este sentido, ampliar la mirada, más allá de las condiciones materiales de la inclusión, invita a analizar también los discursos pedagógicos y didácticos que fundamentan las prácticas cotidianas en las instituciones educativas para comprender mejor cómo se producen las formas de enseñar en el aula. Estos análisis, además, no debieran ser privativos de los sectores medios y altos en los que pueden vislumbrarse tendencias similares.

A lo largo del trabajo se destacó el avance, en términos de derechos, que la legislación educativa y social auspicia en sus enunciados; pero abogar por la educación como derecho social exige al Estado generar procesos de participación para la reconstrucción de la educación pública, partiendo de principios de igualdad y de justicia. Solo así pueden garantizarse los presupuestos de una política social como lo expresa Barco:

El Derecho Social promueve un ideal de justicia reparadora, se funda en el principio de Solidaridad Social.

(...) Se trata, para la política, de asumir la responsabilidad de demostrar que todos piensan y que todos pueden pensar, —aprender—, como principio que permite construir lo común, desnaturalizando lo que de “natural” se ha construido sobre la desigualdad.

(...) La Inclusión en el derecho que integra respetando se promueve en una escuela justa. Y la definición y distribución de la educación y de los procesos de escolarización son un problema de Justicia, o sea un problema de honestidad en la distribución, cuyo criterio innegociable es la igualdad (2012, pp. 182-183).

Las deudas, se orientan hacia el cierre de brechas de las desigualdades, educativas, sociales y territoriales y hacia las formas que asume la intervención del Estado en los diferentes niveles de gobierno para garantizar el derecho a la educación en todo el país. Muchos de los trabajos consultados muestran evidencia empírica respecto del reconocimiento de estas diferencias. Varias de ellas, con arraigo histórico, conforme se realizó la particular configuración de la educación en el país; otras tantas, surgidas de la dispar repercusión que las políticas y las reformas tuvieron al interior de cada

jurisdicción y cada localidad, aspecto que entendemos no ha sido contemplado en las políticas educativas desarrolladas durante los últimos años. La crítica que la mayoría de los autores trabajados denuncian a la profundización de la segmentación y fragmentación, efecto evidente del cambio sufrido a partir de la Ley Federal de Educación, no ha sido superada con las disposiciones desplegadas desde el 2003 en adelante. La herencia fue pesada, pero los cambios propuestos no fueron superadores. A modo de ejemplo, la vuelta atrás respecto de la estructura académica del sistema educativo (cuyo cambio radical con la Ley Federal de Educación provocó la dispersión de tipos de establecimientos en función de la combinación de ciclos y años de estudio en las diferentes jurisdicciones) no logró la mentada unidad del sistema; la mitad de las provincias optaron por 6 años de educación primaria y 6/7 de secundaria y la otra mitad por 7 años de primaria y 5/6 de secundaria, más los tipos de establecimientos según combinatorias posibles.

Señalamos los puntos de partida desiguales desde los que se plantean las políticas de Estado, a los que se suman las estrategias específicas en relación con los activos y recursos disponibles en los diferentes contextos que hacen que el derecho a la educación en determinadas regiones y localidades se vea vulnerado, junto con otros derechos económicos y culturales.

Advertimos que las capacidades institucionales existentes en los distintos ámbitos de gobierno —nacional, provinciales, locales— suelen ser escasamente problematizadas. La disparidad de condiciones que cada jurisdicción posee con respecto al personal formado, la rotación de funcionarios, los equipos técnicos existentes, etc., dificulta la configuración de la institucionalidad necesaria para acompañar las políticas que se pretenden universales, teniendo en cuenta la heterogeneidad del territorio y la dispersión geográfica que lo caracteriza. En los últimos años, se han desplegado una variedad de iniciativas impulsadas con sentido universalista e igualitario, aunque la mayoría de las veces con acciones homogéneas en lo que refiere a su diseño e implementación.

En este sentido, las políticas públicas han de fortalecer las capacidades institucionales a lo largo del país y repensar lo universal atendiendo a las especificidades y el contexto particular en el que se interviene, garantizando no solo la

provisión del servicio educativo sino también la calidad de esa oferta en términos de los procesos de enseñanza y de aprendizaje que promueven y producen.

Sostenemos que el corrimiento hacia una definición anti-estatal de lo público exhibe grandes riesgos, ya que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la igualdad que se funda en entender a la educación vinculada a una política de la justicia, una política del conocimiento y una política de la memoria. Estos aspectos son fundamentales para la construcción democrática. El valor de la memoria radica en la articulación entre el pasado y el presente para, en su comparación crítica por medio del dialogo y la discusión, poder ensanchar las concepciones del futuro. Esto quizás nos permita reconciliarnos con la memoria histórica que reconoce un Estado capaz de articular los intereses sociales de toda la población.

Creemos que es posible recuperar el lugar de la política, en tanto articulación dinámica entre sujetos, prácticas sociales y proyectos y como espacio de disputa para la definición y dirección de lo público. Decimos *recuperar* porque como hemos sostenido a lo largo del trabajo estos procesos tienen lugar en un marco contextual de creciente evanescencia de lo público como el espacio de encuentro social y de construcción política de los nuevos significados que otorguen sentido a las acciones colectivas en la búsqueda del bien común.

La invitación a reflexionar en conjunto sobre los principios, los fines, la multiplicidad de situaciones, los actores involucrados en los procesos, los modos más adecuados y las consecuencias previsibles de las acciones, es un camino para el reconocimiento de la complejidad que entrañan las decisiones de políticas educativas. Cullen sugiere revisar las relaciones que establecemos con los conocimientos, con los valores y nuestras prácticas, actitud indispensable en tanto estamos atravesados por las mismas crisis y las mismas incertidumbres que los demás ciudadanos.

Interrogarnos acerca de nuestro aporte en los lugares que ocupamos, en el intento de ampliar la mirada, más allá del espacio de intervención concreto, acercarnos a la comprensión de la complejidad inherente de las instituciones que nos acogen, es una vía de reflexión que merece ser indagada. ¿Cómo conciliar estos planteos con las exigencias de la gestión cotidiana? ¿Seremos capaces de trascender la ideología gestiona-ria que

suele arraigarse en las instituciones? ¿Podremos corrernos del énfasis en los “cómo”, para centrarnos en los “qué”, “por qué” y “para qué”? ¿Estaremos en condiciones de anticipar los posibles efectos de las políticas, distanciándonos de la estrechez de miras y reconocer las manifestaciones de los efectos no deseados?

La invitación que realiza Enriquez a no soslayar el análisis de las razones de la actuación, la defensa de las convicciones en el intercambio con otros y a poder sostener por qué se procede de determinado modo, implica una actitud crítica. Las condiciones contextuales se tornan, a veces, abrumadoras, demandantes, aplastantes, desafiantes pero tales situaciones han de impulsarnos a pensar nuevos horizontes: “...me parece importante que uno tenga ensoñaciones realizables, sueños que uno trata de pispear en la realidad ya sea para no quedar demasiado desilusionado a posteriori ya sea para no terminar abandonando todo sueño y convertido en alguien totalmente conformista” (2008, p. 94).

Ampliar el repertorio de temas también nos exige pensar las políticas educativas en función del sistema institucional del país. Reflexionar acerca de cómo se sancionan las leyes y normativas en el campo educativo; las formas que asumen las tomas de decisiones de gobierno a través del Consejo Federal de Educación (su conformación, funciones y atribuciones...); las discusiones pendientes en torno al federalismo, al financiamiento educativo; el desdibujamiento de la idea de sistema educativo, el carácter endogámico de los distintos niveles; la ausencia de interfaces que posibiliten la articulación entre ellos, la necesidad de construir una solidaridad intrasistémica y también interinstitucional para dar respuestas y aportar a la comprensión de los problemas de la sociedad, cambiante y compleja, en la que hoy nos movemos, y fundamentalmente, cómo trascender el diálogo sobre la coyuntura para pensar en propuestas hacia un mediano y largo plazo que anticipe y pondere los efectos posibles.

En el espacio de la maestría se nos ha instado a la construcción de lazos de confianza, abiertos a la interlocución y a la contemplación de la polifonía de voces a través del diálogo, como dice Rancière, que es siempre algo que llega con el tiempo, con el desfase. Ojalá podamos aportar nuestras ideas, voluntades y disposiciones para atravesar estos complejos procesos en forma colectiva.

Para ampliar los análisis y enfoques propuestos quizás sean pertinentes las reflexiones de Bleichmar escritas al tiempo de un mundo en pleno intento de cambio:

En un mundo en el cual la exclusión ha reemplazado en parte a la explotación, en el que el despojo no proviene de la fuerza de trabajo sino de la producción simbólica misma, (...) las acciones “inclasificables” de los nuevos gobiernos de América, aquellas de nuestros propios gobernantes no pueden ser evaluadas con ligereza.

Estos actos nos permiten intuir que algo nuevo se está gestando, algo que nos entusiasma y al mismo tiempo nos impone la necesidad de ampliar nuevos juicios, construir nuevas categorías, para que la zozobra de lo desconocido no nos paralice y no nos lleve, en un rasgo de senilidad autista, a rigidizar los rangos clasificatorios. El desafío consiste en recuperar lo mejor del espíritu del siglo que terminó: la irrenunciable búsqueda de justicia y de verdad, aun en el marco de las condiciones más difíciles. Es allí donde debe centrarse la fecundidad del pensamiento crítico, sin perder de vista el rumbo general en el marco de sus vicisitudes cotidianas (2006, pp. 168-169).

Los interrogantes del epígrafe elegido para esta recapitulación —que delinear la magnitud de la tarea pendiente y anticipan el esfuerzo para idear posibles respuestas—, así como las disyuntivas, contradicciones y paradojas planteadas a lo largo de esta producción constituyen un desafío al pensamiento y la creatividad para imaginar y emprender el compromiso de ensayar nuevas propuestas y recuperar otras existentes, de vocación solidaria, basadas en la justicia y la igualdad para aportar a la reconstrucción de la ciudadanía democrática.



## *Bibliografía*

- ABAD, S. y CANTARELLI, M. (2010) *Habitar el Estado*. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales. Buenos Aires: Hydra.
- ACUÑA, C. y REPETTO, F. (2007) Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional de combate a la pobreza en América Latina. Documento de trabajo N° 44: Universidad de San Andrés.
- ALMANDOZ, M. R. (2005) Las lógicas de las decisiones políticas en educación. En *Educación: ese acto político* FRIGERIO, G. y DIKER, G. (comps.). Buenos Aires: Del Estante.
- ANTELO, E. (2014) *Padres Nuestros que están en las escuelas* y otros ensayos. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- BAQUERO, R., DIKER, G. y FRIGERIO, G. (comps.) (2013) *Las formas de lo escolar*. Paraná: Del Estante.
- BARCO, S. (2012) Políticas Educativas y Escuela Pública: herencias, problemas e imperativos. En *Reseñas de Enseñanza de la Historia* N° 10. Asociación de Profesores de la Enseñanza de la Historia de Universidades Nacionales (APEHUN). Córdoba: Constantinopla Editorial.
- BAUDELLOT, C. (2010) “Todo se sabe, y nada cambia: las dinámicas de clase contra los conocimientos”. Traducido por Hilda García.
- BAUDELLOT, C. y LECLERCQ, F. (1ra. edición en francés 2005). *Los efectos de la educación*. (1ra. edición en español 2008). Buenos Aires: Del Estante.
- BELTRÁN LLAVADOR, F. (2000) *Hacer pública la escuela*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- BLEICHMAR, S. (2006) *No me hubiera gustado morir en los 90*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

- BRASLAVSKY, C. (1985) *La discriminación educativa en Argentina*. Colección FLACSO / Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- BRENNER, M. A. (2011) *La Escuela como práctica política*. Colección Escuela pública siempre!: Rosario. AGMER Editora.
- CABRERA, C. (septiembre 2009) Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina (Reseñas). En: *Íconos: Revista de Ciencias Sociales. Ciudadanías y sexualidades en América Latina*, Quito: FLACSO sede Ecuador, (no. 35): pp. 150-152.
- CANTERO, G. y CELMAN, S. (2001) *Gestión escolar en condiciones adversas*. Una mirada que reclama e interpela. Buenos Aires: Santillana S.A.
- CASTEL, R. (2012) *El ascenso de las incertidumbres*. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- CASTORIADIS, C. “Las significaciones imaginarias” en *Una sociedad a la deriva*. (Faltan referencias).
- CASTORIADIS, C. “Psicoanálisis y política” y “Poder, Política y Autonomía” en *El mundo fragmentado*. (Faltan referencias).
- CERLETTI, A. (2010) Igualdad y equidad en las políticas sociales y educativas. En *Revista acontecimiento*. XX: pp. 95-105. Recuperado de: <http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/editorial.php?num=34>
- DUBET, F. (2004) ¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo? En *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Tenti Fanfani, E. (org.) Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) – Organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la Cultura. (UNESCO): Buenos Aires.
- DUBET, F. (2015) *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- DURO, E. 5. Hacia la mejora continua de la educación. En *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo* TEDESCO, J. C. (Comp.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- DUSCHATZKY, S. (Comp.) (2000) *Tutelados y asistidos*. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Buenos Aires: Paidós (2008).
- DUSSEL, I. 9. Los desafíos de la obligatoriedad de la escuela secundaria. Políticas, instituciones y didácticas en un escenario complejo. En *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo* TEDESCO, J. C. (Comp.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- DUSSEL, I. Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy. Algunas reflexiones y propuestas. En publicación. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. 2004.
- Recuperado de:  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/dussel.pdf>
- CULLEN, C. (1º edición 1997) *Crítica de las razones de educar*. Temas de filosofía de la educación. Buenos Aires: Paidós. (4º reimpresión 2008).
- CHARTIER, R. (1996) *Escribir las prácticas* Foucault, de Certeau, Marin. Traducido por: PONS, H. Buenos Aires: Manantial.
- ENRIQUEZ, E. (2009) Educación y formación: aportes desde una teoría de la institución y las organizaciones. Serie: Los Documentos de la carrera de Formación de Formadores. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- ENRIQUEZ, E., HAROCHE, C. y SPURK, J. (1ra. edición en francés 2007) *Deseo de pensar, miedo de pensar*. Prólogo de libro. Traducción Frigerio, G. (julio, 2007) Doctorado en Educación. Universidad Nacional de Entre Ríos.
- ENRIQUEZ, P. G. (2007) “De la marginalidad a la Exclusión Social: Un mapa para recorrer sus conceptos y núcleos problemáticos. En *Fundamentos en*

*Humanidades*. Vol VII, N° 15, pp. 57-88. Universidad Nacional de San Luis: Argentina. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/184/18401503.pdf>

FEIJOÓ, M. C. y POGGI, M. (coords.) (2014) Prologo e Introducción en *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) – Organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la Cultura. (UNESCO): Buenos Aires.

FEIJOÓ, M.C. (2003) *Nuevo país, nueva pobreza* (segunda edición ampliada). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica S.A.

FEIJOÓ, M.C. (2004) Gestión para la gobernabilidad, gobernabilidad para la gestión. En *Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina*. Tenti Fanfani, E. (Org) Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) – Organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la Cultura. (UNESCO): Buenos Aires.

FELDFEBER, M. (comp.) (2009) *Autonomía y gobierno de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique.

FELDFEBER, M. y ANDRADE OLIVEIRA, D. “Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos en Brasil y Argentina”. *Linhas Críticas*, vol. 15, núm. 28, enero-junio, 2009, pp. 25-43 Universidade de Brasília. Brasília, Brasil Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193514385002>

FELDFEBER, M. y GLUZ, N. Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo” en *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr.-jun. 2011 Recuperado de: <http://www.cedes.unicamp.br>

FELDFEBER, M. (2010) Estado y Educación en la Argentina después de los '90: Nuevo escenario ¿Nuevas políticas? En *La Educación en los nuevos escenarios socioculturales*. ALZADORA, S. y CAMPAGNO, L. (Comps.): Universidad Nacional de La Pampa.

FERREYRA, H; VIDALES, S; KOWADLO, M; BONO, L y colaboración BONETTI, O. (2013) *Hacia la educación secundaria obligatoria. Notas del proceso en la*

- república Argentina. En *Revista Actualidades Investigativas en Educación*. Vol. 13, N° 2, pp. 1-29: Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44727049012>
- FRIGERIO, G. (2014) *Hacer lugar*. Barcelona. (Faltan referencias).
- FRIGERIO, G. (agosto 2005) Las inteligencias son iguales. Ensayo sobre los usos y efectos de la noción de inteligencia en la educación. Artículo de Difusión. CEM: México.
- FRIGERIO, G. y DIKER, G. (comps.) (2005) *Educación: ese acto político*. Buenos Aires: Del Estante.
- FRIGERIO, G. (2012) Inventarios. Argumentos para ampliar lo pensable. En FRIGERIO, G. y DIKER, G. (comps.) *Educación: posiciones acerca de lo común*. Paraná: Del Estante.
- FRIGERIO, G. (2000) ¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas? Reunión de trabajo: Educación y Prospectiva – UNESCO – OREALC – Santiago de Chile - Centro de estudios multidisciplinarios – Argentina.
- FRIGERIO, G. (2003). Los sentidos del verbo educar. En *El Maestro*. Revista de Cultura Nacional N° 1. CREFAL, Colección de conferencias magistrales de la Cátedra Jaime Torres Bodet. Recuperado de: [http://www.crefal.edu.mx/crefal25/images/publicaciones/catedras\\_jaime\\_torres/catedra\\_7.pdf](http://www.crefal.edu.mx/crefal25/images/publicaciones/catedras_jaime_torres/catedra_7.pdf)
- FITOUSSI, J.P. y ROSANVALLON, P. (2010) *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.
- GARAY, L. (agosto, 2009) La Escuela en la Inclusión Social. Mitos, demandas y Realidades. Conferencia inédita. III Congreso Internacional de Educación: Construcciones y Perspectivas. Miradas desde y hacia América Latina, organizado por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral: Santa Fe, 5, 6 y 7 de agosto de 2009.

- GENTILI, P. (2007) *Desencanto y utopía: la educación en el laberinto de los nuevos tiempos*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- GENTILI, P. (2011) *Pedagogía de la igualdad: ensayos contra la educación excluyente*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- GENTILI, P. (2015) *América Latina entre la desigualdad y la esperanza*. Crónicas sobre educación, infancia y discriminación. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- GRIMSON, A. y TENTI FANFANI, E. (2014) *Mitomanías de la Educación Argentina: crítica de las frases hechas, las medias verdades y las soluciones mágicas*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- GRIMSON, A. 4. La formación ciudadana en sociedades desiguales y heterogéneas. En *La educación argentina hoy*. La urgencia del largo plazo TEDESCO, J. C. (Comp.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- GROISMAN, F. Efectos distributivos durante la fase expansiva de Argentina (2002-2007) en Revista de la CEPAL 96 • DICIEMBRE 2008. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11289/096201220\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11289/096201220_es.pdf?sequence=1)
- GROISMAN, F. Segregación residencial socioeconómica en Argentina durante la recuperación económica (2002-2007). Instituto de Estudios Latinoamericanos. Recuperado de: [http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiEw67O\\_InLAhVDvJAKHb47AscQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fdialognet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3664346.pdf&usg=AFQjCNEMl6dpPGf9XOfLIMLD4NmWRsYWg&sig=2=De-abhYPZnHGd3KqBQHDXg](http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiEw67O_InLAhVDvJAKHb47AscQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fdialognet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3664346.pdf&usg=AFQjCNEMl6dpPGf9XOfLIMLD4NmWRsYWg&sig=2=De-abhYPZnHGd3KqBQHDXg)
- GÜEMES, M. C. (2014). *El papel del Estado y el impacto de las políticas públicas en la creación-destrucción de la confianza social. Latinoamérica y Argentina bajo la lupa*. (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias Políticas y Sociología: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/26001/1/T35426.pdf>

- KESSLER, G. (2014) *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- KOVALDLOFF, S. (2012) *Dos miradas: la nueva ignorancia (2001) / sentido y riesgo de la vida cotidiana (2004)*. Buenos Aires: Planeta.
- KRÜGER, N. (2012) La segmentación educativa Argentina: Reflexiones desde una perspectiva micro y macro social”. En Páginas de Educación versión On-Line. Vol. 5 n° 1: Montevideo. Recuperado de: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-74682012000100008](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-74682012000100008)
- MENIN, O. y TEMPORETTI, F. (2005) *Reflexiones acerca de la escritura científica*. Investigaciones, proyectos, tesinas y monografías. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- MINTEGUIAGA, A. (2008) Lo público en el campo de la educación: transformaciones recientes en la Argentina transicional y reformista. En Íconos Revista de Ciencias sociales, Num. 32, pp. 89-101. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Académica de Ecuador.
- MIRANDA, E. (2011) Una “caja de herramientas” para el análisis de la trayectoria de la política educativa. La perspectiva de los ciclos de la política (*Policy Cycle Approach*). En (Re) Pensar la educación Pública. Aportes desde Argentina y Brasil. Córdoba. FFyH. UN Córdoba.
- MONTES, N. (2010) Dossier Tendencias actuales en las políticas educativas de la región. “Principales rasgos de la educación en la región desde la información estadística disponible” en *Propuesta Educativa N° 34*. Programa Educación, Conocimiento y Sociedad del Área de Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO): Argentina.
- NOSIGLIA, M. C. (2007) El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional N° 26.206: continuidades y rupturas. En *Praxis Educativa*. N° 11: Buenos Aires. pp. 113-138.

- PAVIGLIANITI, N. (1997) El derecho a la educación. Una construcción Histórica Polémica. Serie: Fichas de Cátedra. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires
- POGGI, M. (2015) X Foro Latinoamericano de Educación. La educación en América Latina: Logros y desafíos pendientes. Buenos Aires: Fundación Santillana.
- QUIROGA, H. (1993) Estado, política y mercado: dimensiones del debate actual en la Argentina. En Estudios Sociales N° 5: Santa Fe.
- QUIROGA, H. (2006) La arquitectura de poder en un gobierno de opinión pública. En *La política después de los partidos*. CHERESKY, I. (comp.) Buenos Aires: Prometeo.
- RANCIÈRE, J. (1ra. edición original en francés 2012) *El método de la igualdad: conversaciones con Laurent Jeanpierre y Dork Zabunyan*. Traducido por Betesh, P. (2014) Buenos Aires: Nueva Visión.
- RANCIÈRE, J. (2014) *El reparto de lo sensible*. Estética y política. Traducido por Padró, M. Buenos Aires: Prometeo.
- RIGAL, L. (2da. edición 2011) *El sentido de educar: crítica a los procesos de transformación educativa en Argentina, dentro del marco Latinoamericano*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- RIVAS, A. (2015) América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- ROMERO, L. A. (2013) *La larga crisis Argentina: del siglo XX al siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- ROMERO, L. A. (septiembre, 2008) Gobierno, provincias, Estado y política: la coparticipación fiscal. Presentado en Encuentro Hacia una Visión de País Compartida: Argentina 2016. Partidos políticos y federalismo. Organizado por la red de acción política: Rosario. Santa Fe
- ROSANVALLON, P. (2012) *La sociedad de iguales*. Buenos Aires: Manatíal.



- ROSLER, A. La educación, entre la moral y la política (Artículo inédito, faltan referencias)
- SAN MARTÍN, R. (2009) *La educación que podemos conseguir: diálogos sobre la escuela que ya no es y la que puede ser*. Buenos Aires: TAEDA.
- STEINBERG, C. 7. Desigualdades sociales, políticas territoriales y emergencia educativa. En *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo* TEDESCO, J. C. (Comp.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- STUBRIN, A. (septiembre, 2006) Ilusión y desencanto en la política educacional. (Artículo inédito).
- TEDESCO, J. C. Conclusiones. Política educativa: justicia social y responsabilidad por los resultados. En *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo* TEDESCO, J. C. (Comp.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- TENTI FANFANI, E. (2007) Dimensiones de la exclusión educativa y políticas de inclusión. En *Revista Colombiana de Educación*, n° 54, pp. 60-73. Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá. Colombia. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id:413635248004>
- TENTI FANFANI, E. (2007) *La escuela y la cuestión social*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- TERIGI, F. (2014) “La inclusión como problema de las políticas educativas” en *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) – Organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la Cultura. (UNESCO): Buenos Aires.
- TIRAMONTI, G. (2010) Dossier Tendencias actuales en las políticas educativas de la región. Introducción. En *Propuesta Educativa N° 34. Programa Educación, Conocimiento y Sociedad del Área de Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO): Argentina*. Recuperado de: <http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/editorial.php?num=34>

- TIRAMONTI, G. y MONTES, N. (Comps) (2011) *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación.* Buenos Aires: Manantial / FLACSO.
- TIRAMONTI, G. (agosto 2005) La escuela en la encrucijada del cambio epocal. En *Educación Social*, Campinas, vol. 26, n. 92, pp. 889-910, Especial - Out. 2005. Recuperado de: <http://www.cedes.unicamp.br>
- VERA, A. (2015) 3. Hacia una mayor institucionalidad en el financiamiento de la educación argentina. En *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo* TEDESCO, J. C. (Comp.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- VIEIRA, J. G. (2010). Lo público de las políticas. Políticas (y) públicas II. Recuperado de: <http://politicasypublicas.blogspot.com.ar/2010/10lo-publico-de-las-politicasypublicas.html>.
- VIOR, S. (2010) Para superar los '90 en educación. En *La Educación en los nuevos escenarios socioculturales.* ALZADORA, S. y CAMPAGNO, L. (Comps.): Universidad Nacional de La Pampa.

## *Anexo*

### ***Síntesis de aportes relevados en la pasantía (Agosto 2015)***

El espacio de formación ofrecido por la pasantía constituyó, en mi caso, una aproximación a ciertas cuestiones metodológicas de un trabajo de campo. En este sentido, tuve oportunidad de realizar algunas entrevistas que aportaron información relevante al tema objeto del trabajo final.

Participé en la realización de cuatro entrevistas, dos de ellas a responsables de la gestión del Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe, desarrolladas en colaboración con compañeros que abordan temas afines y las otras dos, efectuadas en forma individual en tanto se vinculan más directamente a la problemática elegida y estuvieron dirigidas a docentes investigadores.

Consideré dos tipos de actores, quienes desempeñan cargos en la gestión del gobierno de la educación y quienes indagan sobre la implementación de políticas educativas.

Actores entrevistados:

- Milagros Rafaghelli, responsable de la dirección de un proyecto de investigación por la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Entre Ríos, presentado a una convocatoria de la Secretaría de Políticas Universitarias en forma conjunta con la Universidad Nacional de San Luis y la Universidad Nacional de Río IV. El proyecto aprobado se denomina: *Algunas experiencias de inclusión educativa en la Argentina contemporánea. Evaluación del impacto.* (iniciado en 2014)
- Gabriela Andretich, directora del proyecto de investigación: *Trayectorias escolares en la escuela media. Macro y Microanálisis de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos* (Res. CS 041/13). Este proyecto está en proceso de elaboración del informe final. (Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Entre Ríos).
- Emma Volk Coordinadora Pedagógica de la Secretaría de Innovación y Relaciones Institucionales y referente de Desarrollo Profesional de la Dirección

de Educación Superior. Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe. (junto con María Laura Sabas);

- Jorge Márquez Secretario de Educación del Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe (junto con Emanuel Ferreyra);

En lo que respecta a los proyectos de investigación, los ejes de la consulta rondaron en torno a: descripción general de lo que se propone el proyecto; alusión a ciertos marcos referenciales en términos teóricos y metodológicos; profundización en la estrategia metodológica adoptada, modalidades de trabajo, definiciones y decisiones tomadas, tanto en lo referido al abordaje del objeto de estudio, como en función de situaciones emergentes respecto del acceso a datos y/o a la información necesaria a los fines propuestos. En ambos casos me ofrecieron y proporcionaron información sobre los proyectos, documentos de trabajo producidos, informes parciales y bibliografía. Uno de los proyectos se inició el año pasado y se encuentra en plena ejecución y el otro ya está en etapa de comenzar la producción del informe final.

En el caso de los responsables de gestión se trató de perfiles muy distintos. Uno -más político- acorde a su función y con un interesante recorrido académico y la otra más técnica, asumiendo un rol de asesoría, con 15 años de antigüedad en el Ministerio que le ha implicado participar en diferentes gestiones de gobierno.

Los ejes de indagación fueron definidos, a grandes rasgos, quedando abiertos en función de los desarrollos que ofrecían las respuestas y el tiempo reservado para el intercambio. Se abordaron temas como: acciones centrales del área en cuestión; aspectos normativos (principales marcos legales que a su juicio orientan las políticas educativas); valoraciones generales sobre las relaciones, vinculaciones, colaboraciones, tensiones, distanciamientos, entre la nación y la jurisdicción; las modalidades que asume la relación nación-provincia; convivencia, tensión, continuidades y quiebres entre programas diseñados y financiados por el gobierno nacional con iniciativas propias de la jurisdicción; apreciaciones sobre el financiamiento y planteos emergentes a partir de los intercambios. (Entre ellos salieron: recuperación histórica del desarrollo de muchas iniciativas y experiencias valiosas que no se escribieron, no se investigaron; incidencia de los cambios de gestión de los ministros del área que obstaculizan la puesta en marcha

de políticas a largo plazo; lugar de la evaluación para dimensionar las responsabilidades de las políticas diseñadas a nivel macro; incidencia en algunas de las políticas respecto de la educación secundaria y rural y las decisiones a partir del funcionamiento del CFE como órgano de definición de políticas educativas...)

## Referencia a los proyectos de investigación relevados

***Algunas experiencias de inclusión educativa en la Argentina contemporánea. Evaluación del impacto.*** (Universidad Nacional de San Luis / Universidad Nacional de Río IV / Universidad Nacional de Entre Ríos).

Una política pública no es "...sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer [sino] también lo que realmente hace y logra" (Aguilar Villanueva, 2003: 25), en la interacción efectiva con los otros actores sociales (Macchiarola, 2012). En este sentido, la propuesta de trabajo se orienta a indagar la política en acto, es decir, la concreción de acciones en contextos provinciales específicos. La colaboración de tres universidades nacionales movilizadas en torno a la inclusión educativa y social, abre un espacio de análisis, debates, definición de categorías teóricas y producción de conocimientos, que puede ofrecer sustento a las futuras decisiones.

El estudio se focalizará en diferentes programas socioeducativos (o línea de acción): Centros de Actividades Juveniles; Centros de Actividades Infantiles y Escuelas Nina, que se desarrollan en las referidas provincias.

La investigación asumirá un enfoque cualitativo, tratando de captar la evaluación de impacto (entendida como huella, marca o efecto) que cada programa provoca, referida a los significados y valoraciones que los actores involucrados han construido. Esa evaluación relevará los cambios que se producen con la ejecución de estos programas, en término de nuevas configuraciones de relaciones entre actores, instituciones, condiciones educativas y efectos. Se procurará rehacer la historia de cada experiencia en el entorno provincial que se indaga, para comprender la situación actual y vislumbrar las posibilidades prospectivas.

***Trayectorias escolares en la escuela media. Macro y Microanálisis de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos*** (Res. CS 041/13).

Para abordar las políticas educativas referidas a las trayectorias escolares se toma como referencia la perspectiva de los ciclos de la política para analizar la trayectoria política (Stephen Ball, Estela Miranda). Este abordaje distingue diferentes contextos articulados -de influencia, de producción del texto político, de la práctica, de la estrategia política y de los resultados-, en tanto suponen arenas de actividad social y discursiva donde las políticas se producen, reproducen y se llevan a la acción.

El foco está puesto en el primer ciclo de la escuela secundaria de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos. El trabajo consta de tres partes interrelacionadas: la primera es un análisis situacional georreferencial macro (nación y provincias) en base a indicadores estadísticos sobre el objeto de estudio; otra fase la constituye el estudio de las líneas políticas propuestas para atender estos problemas; una tercera faceta del trabajo es un abordaje a nivel institucional que recoge -desde la perspectiva cualitativa- la mirada de algunos actores y escuelas particulares que aporten conocimiento acerca de la convergencia de factores y procesos posibilitadores de la construcción de propuestas educativas institucionales (alternativas de acción) orientadas a generar conciencia crítica frente al problema de la repitencia y la deserción escolar y avanzar en su tratamiento. Si es factible, también se intenta acompañar las experiencias institucionales mediante la interacción reflexiva con sujetos individuales y colectivos.