

Diferencias e indiferencias. Pobreza y desigualdades en las políticas educativas argentinas del SXXI

Gluz, Nora - *gluzn@yahoo.com.ar*

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Instituto de Desarrollo Humano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Karolinski, Mariel - *marielkarolinski@gmail.com*

Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Instituto Superior de Tiempo Libre y Recreación, GCABA.

Diyarian, Maida - *mdiyarian@gmail.com*

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Recibido: 10-08-2020

Aprobado: 27-11-2020

Resumen: El artículo analiza las concepciones sobre la pobreza que sostienen las políticas nacionales destinadas a garantizar el derecho a la educación secundaria obligatoria en el SXXI, a partir de los problemas que definen, las principales líneas de acción, sus destinatarios, y los arreglos institucionales para afrontarlos. Recuperamos hallazgos de una investigación en curso sobre las trayectorias de las políticas educativas en Argentina (2006-2019).

Mostraremos cómo a inicios de siglo se produce un desplazamiento desde políticas fundadas en perspectivas economicistas que redujeron la cuestión social a la pobreza material; hacia otras sustentadas en enfoques multidimensionales, integrales y relacionales que la inscriben como parte de las desigualdades sociales. Este proceso se quiebra con el ascenso de la Alianza Cambiemos y el giro a la derecha en las orientaciones político-educativas: las desigualdades desaparecen de la agenda pública y la pobreza, que inicialmente fundamentó la necesidad de cambios globales del sistema, pierde importancia

y se asocia a programas específicos y marginales en el proyecto oficial. Este viraje se enmarcó en una restricción del derecho a la educación en clave de derecho al aprendizaje, desde una concepción individualizante de las trayectorias escolares y sus condicionantes, en contextos de incremento simultáneo de la pobreza y la desigualdad.

Palabras clave: desigualdades; pobreza; escuela secundaria; obligatoriedad escolar; políticas educativas

Abstract: The article analyzes the conceptions of poverty that the national policies aimed at guaranteeing the right to obligatory secondary education in the 21st century support. This research is based on the problems they define, the main lines of action, their recipients, and the institutional arrangements to address them. We present findings from an ongoing investigation on the trajectories of educational policies in Argentina (2006-2019).

We will show how, at the beginning of the century, there is a shift from policies based on economic perspectives that reduced the social question to material poverty; towards others supported by multidimensional, integral and relational approaches that inscribe it as part of social inequalities. This process breaks with the rise of the Alianza Cambiemos and the movement to the right in political-educational orientations: inequalities disappear from the public agenda and poverty, which initially founded the need for global changes in the system, loses importance and becomes to be associated with specific and marginal programs in the official project. This turn was framed in a restriction of the right to education in terms of the right to learning, from an individualizing conception of school trajectories and their conditions, in contexts of simultaneous increase in poverty and inequality.

Key words: inequalities, poverty, secondary school, obligatory school, educational policies

Introducción

Que Latinoamérica es la región más desigual del mundo es una frase recurrente en los trabajos académicos. También, que a pesar del impacto del Ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina (CINAL) (Thwaites Rey y Ouviaña 2018) en términos de disminución de la pobreza, no han logrado reducirse las desigualdades, o al menos, no todas

las dimensiones que hacen al bienestar han sido afectadas del mismo modo (Benza y Kessler 2020). En Argentina, este debate se intensifica frente al triunfo electoral de la Alianza Cambiemos (2015-2019) a partir del cual se inicia un proceso de transferencia de recursos hacia los grupos más concentrados de la economía, a la vez que se desestructuran las conquistas populares logradas durante los gobiernos *kirchneristas* (2003-2015)¹. Desde este punto de partida, en este artículo proponemos una lectura comparativa entre ambos períodos haciendo foco en las políticas educativas nacionales destinadas a intervenir sobre las condiciones de pobreza y desigualdad que restringen el goce del derecho a la educación en el nivel secundario obligatorio.

Nos interesa centralmente analizar cómo la pobreza “se institucionaliza” (Bayón 2015), dando lugar a servicios específicos y devaluados para los grupos poblacionales vulnerados, diferentes de aquellos a los que acceden los grupos privilegiados; en especial, cuando las orientaciones de política son menos progresistas. Se trata, siguiendo a Castel (2010), de una dinámica que se consolida a partir de la crisis de la sociedad salarial, cuando los procesos de globalización, privatización y desregulación quiebran los soportes de integración, dando paso a una creciente vulnerabilidad producto de la desestabilización de los “estables” en el campo económico y a una progresiva desafiliación y desprotección al desaparecer los antiguos mecanismos de protección estatal.

Tanto los estudios académicos como las disputas en el campo político, dan cuenta de la preocupación por superar las perspectivas restrictivas y economicistas sobre la pobreza como expresión única de las desigualdades, por la pérdida de su potencial explicativo y por la escasa capacidad de respuesta al agravamiento de la cuestión social (Kessler 2019). Cobran relevancia, en cambio, las lecturas que entienden las condiciones de vida vinculadas a la distribución de recursos y oportunidades que operan no sólo en la dimensión económica sino también en la esfera de la ciudadanía. En efecto, se trata de una experiencia que tiene una base material, pero que se produce también a partir de los modos como las sociedades problematizan las distancias entre ricos y pobres, con su impacto en la

¹ Este neologismo refiere tanto a la gestión gubernamental argentina del período, como al heterogéneo conjunto de ideas y sectores políticos identificados con el presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y con su esposa y sucesora Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) (Sidicaro 2011).

convivencia social (Bayón 2015). Desde este enfoque, la pobreza es necesariamente relacional y la dimensión cultural cobra especial relevancia para el análisis en tanto permite indagar en los sentidos socialmente construidos sobre la misma, en el marco de las concepciones más amplias sobre la desigualdad. Por ello, para comprender los procesos de construcción social de la pobreza, es preciso dar cuenta tanto de los aspectos materiales como simbólicos, es decir, incorporar las relaciones entre grupos sociales, las representaciones y experiencias, y las políticas e instituciones que emergen frente a ella a la vez que contribuyen a moldearla (Bayón 2013).

La lectura que aquí compartimos pretende echar luz sobre los contenidos político-culturales de las políticas educativas destinadas a garantizar el derecho a la educación secundaria de los sectores en condición de pobreza, desde la prescripción de su obligatoriedad en el año 2006. Nos interesa ahondar en las definiciones acerca de quiénes son los grupos sociales que han sufrido históricamente la vulneración de este derecho, cómo se conciben las causas de dicho problema y consecuentemente las estrategias e institucionalidades para atenderlo. Se dirimen allí las concepciones respecto de qué educación debe brindarse y a quiénes, los actores legítimos para decidirlo, así como las garantías que debe ofrecer el Estado –si es que debe ofrecer alguna– para materializar el derecho a la educación (Gluz 2017). Estas definiciones, por ende, cristalizan modelos de sociedad al determinar el carácter colectivo o individualizado de la protección y por su intermedio, la ampliación o restricción de los soportes y garantías estatales.

Los gobiernos de “nuevo signo” (Moreira, Raus y Gómez Leyton 2008), surgidos entre finales del siglo XX y las primeras décadas del XXI al amparo de las luchas y resistencias populares contra los efectos devastadores de las políticas del Consenso de Washington, avanzaron en políticas que pretendieron progresivamente revertir las consecuencias del modelo neoliberal hegemónico en la década previa. Frente a ello, revalorizan la centralidad de la política y del Estado como rector principal en materia económica y social, limitando la injerencia de los organismos de crédito internacionales y recuperando la soberanía perdida. En este marco, se abrieron debates sobre las políticas necesarias para enfrentar las situaciones de pobreza extrema y para reducir las brechas de desigualdad, generando

mecanismos de inclusión social desde la óptica del derecho social, aunque en fuerte tensión con la continuidad de modos de intervención estatal de corte focalizado y compensatorio propios de los '90 (Moreira et al. 2008).

En el campo escolar, una de las principales preocupaciones del período se vinculará con la recuperación de la igualdad como principio rector, y la universalidad como estrategia para materializarla. Igualdad y políticas universales fueron los discursos de oposición a las políticas focalizadas compensatorias, habida cuenta de sus consecuencias en términos de profundización de las desigualdades preexistentes. Dichas políticas resultaron funcionales a la pretensión de ciertos grupos sociales por mantener el monopolio del conocimiento, con la segregación en instituciones diferenciadas de aquellas que recibían a los sectores en condición de pobreza.

Este proceso se sumó a la complejidad de la transferencia de las escuelas secundarias hacia las jurisdicciones (Ley N°24.049/1992) en situación de extrema desigualdad económica y técnica, y la errática y heteogénea implementación del cambio de la estructura académica bajo el supuesto respeto de las autonomías provinciales (CTERA 2004), que terminó por fragmentar y desdibujar al sistema educativo como unidad, con mayor impacto en el nivel secundario (Cappellacci y Miranda 2007)².

Es en esta relación entre políticas públicas y luchas por la escolarización en sociedades desiguales donde se centran nuestras preocupaciones. La investigación que sirve de base a este trabajo combinó el relevamiento de normativa y documentos oficiales de las principales políticas destinadas a intervenir sobre la educación secundaria, las desigualdades escolares, la formación docente y la evaluación durante el periodo bajo

² La llamada Reforma Educativa en Argentina tuvo lugar en la década del '90 y se inició con la transferencia de los servicios educativos (Ley N° 24.049/1992) que prestaba el Estado Nacional hacia las jurisdicciones (en 1978, durante la dictadura se había transferido el nivel primario). Esto significó un cambio sustancial para las provincias que debieron hacerse cargo desde sus estructuras administrativas y técnicas preexistentes de, en los casos más complejos, hasta el doble de servicios con que contaban previamente. Además, con la Ley Federal de Educación N° 24.195 (1993) cambia la estructura de niveles del sistema escolar convirtiendo la antigua primaria de 7 años y la secundaria de 5 en una Educación General Básica (EGB) obligatoria de 9 años (que pasó a abarcar los dos primeros años de la antigua escuela secundaria) y un Polimodal de 3 años no obligatorio. En nombre del federalismo, las provincias quedaron con la potestad de definir la localización institucional de cada ciclo y nivel.

estudio, con la realización de entrevistas abiertas a los funcionarios ministeriales y a algunos informantes clave de los equipos técnicos de las áreas respectivas³.

Organizamos el escrito en tres partes: en primer lugar, presentamos un recorrido por las principales orientaciones de la política educativa nacional que expresan tanto la normativa más relevante dictada para garantizar el derecho a la educación secundaria obligatoria, como los discursos de los funcionarios de alto rango de la cartera educativa, con especial atención a los sentidos asociados a la pobreza y las desigualdades. En la segunda parte, analizamos los cambios en la arquitectura institucional del Ministerio de Educación de la Nación, así como las estrategias para la planificación y asignación de recursos entre áreas que traducen a escala organizacional el proyecto político-educativo oficial. Por último, y en clave de balance, presentamos las líneas de acción prototípicas de cada etapa para mostrar cómo problematizaron la pobreza y las desigualdades, la delimitación de los grupos afectados, los criterios de acceso a las prestaciones, y por ende, el grado de (ir)responsabilidad pública por la educación de los sectores vulnerados.

Entre la pobreza, las desigualdades y el olvido: el derrotero de las orientaciones político-educativas en el SXXI

La consolidación de los regímenes democráticos en América Latina en contextos de globalización neoliberal con profundas consecuencias en términos de exclusión y vulnerabilidad, dio lugar a una nueva politización de la cuestión social hacia fines del siglo XX desde la que se cuestionaba centralmente la asociación entre políticas de combate a la pobreza y de ajuste fiscal como discurso único para la región. Sin embargo, las dinámicas de acaparamiento de oportunidades y una ciudadanización fundada en el acceso estratificado a derechos afianzadas en esa etapa, habían cristalizado de modo tan potente la diferenciación en el goce del derecho a la educación, que limitaron los alcances de los profundos procesos de transformación que tendrán lugar a partir del CINAL.

³ Al momento de este escrito, se habían desarrollado 24 entrevistas a funcionarios/integrantes de equipos técnicos del período 2015-2019, aunque algunos/as de ellos venían trabajando en el Ministerio en ese u otro cargo previamente.

Recordemos que a inicios del SXXI, Argentina sufrió una grave crisis social y económica que desestabilizó la vida política del país, conduciendo al cambio de cinco presidentes en apenas una semana entre diciembre de 2001, mes en que estallaron las protestas, y los primeros días del año 2002. Por entonces, los niveles de ocupación formal alcanzaban apenas a la mitad de la población económicamente activa, el 49% de las personas se encontraban bajo la línea de pobreza y el 17,8% en situación de indigencia (EPH-INDEC); con severos efectos en términos de desprotección y retracción de derechos luego de una década de corrimiento del Estado de sus funciones sociales (Danani, Arias, Chiara y Gluz 2018).

A diferencia de la baja cobertura del sector salud o de la insuficiencia de la asistencia social, para entonces el sector educación presentaba un panorama distinto. La tasa neta de escolarización del nivel secundario era elevada (71,5%), con un importante incremento en el período intercensal 1991-2001; aunque ello aconteció sosteniendo significativas desigualdades entre grupos sociales. Mientras era casi universal la tasa de asistencia en los/as jóvenes de familias de alto capital educativo (92,5%), descendía abruptamente en quienes provenían de familias con nivel bajo (66%) (Siteal 2008). A ello se sumaban problemas en las trayectorias por el retraso escolar o discontinuidades en los estudios. Así, la ampliación de los años de escolarización sucedió a la par que la fragmentación de los modos de transitar por la escuela, agravándose el carácter estratificado de la oferta que hacía difícil pensarla como sistema.

En efecto, la investigación sobre la política educativa de los '90 dio evidencia suficiente respecto del modo como las definiciones sobre los sectores vulnerados que se construyeron en el período agudizaron las jerarquías entre grupos sociales (Duschatzky y Redondo 2000; Gluz 2006). Al desplazar el principio de igualdad por el de equidad, se restringió la responsabilidad del Estado a la garantía de "pisos básicos" de bienestar para reducir la pobreza, imponiendo techos a los mecanismos de redistribución y diferenciando las prestaciones según las características de los colectivos a atender.

El quiebre en el modelo de prestación universal que había caracterizado a la educación desde la conformación del sistema, y el pasaje hacia estrategias de atención

específica para escuelas con públicos en condición de pobreza, dio como resultado la estigmatización de instituciones y estudiantes a la vez que la reducción del complejo y multicausal problema de la exclusión escolar a la desigualdad de ingresos; que además no atacó en sus causas sino sólo en algunas de sus expresiones (Duschatzky y Redondo 2000; Gluz 2006).

En un escenario de masificación con exclusión, producto de un mercado laboral restringido y desregulado, y de un Estado que abandonaba sus funciones de protección social y diferenciaba las prestaciones, se produjo una interiorización de la selectividad que antes operaba en el acceso hacia los niveles superiores de educación. La histórica exclusión al momento del ingreso se reconfiguró en mecanismos de integración excluyente (Bayón 2015) que fueron consolidando un sistema educativo fragmentado, caracterizado ya no sólo por la segregación económica de la matrícula (Braslavsky 1985) sino también por la diferenciación de la oferta cultural según los públicos a atender (Kessler 2002; Tiramonti 2004; Gluz 2012).

El triunfo electoral de Néstor Kirchner (2003-2007) y la sucesión hasta el 2015 de gobiernos del mismo signo abrió un nuevo ciclo político, en un contexto regional más amplio guiado por la recuperación de la política frente a la mano invisible del mercado. La política social del período avanzó en el reposicionamiento de la potestad rectora del nivel nacional como foco central del gobierno, junto con la restauración de su capacidad de redistribución económica en vistas a garantizar “la inclusión con justicia social”. En este nuevo marco discursivo, la pobreza se tornó inaceptable.

En el campo escolar, se inicia un proceso de “repolitización de las políticas” (Senén González 2008), frente al discurso tecnocrático e “inexorable” que primó en la década previa.

Desde estas preocupaciones, entre el año 2004 y el 2006 se aprobó un conjunto de leyes que permitieron ir dando respuesta a un abanico variado de cuestiones: la Ley de Garantía del Salario Docente y los 180 días de clase N° 25.864 (2004), la Ley del Fondo Nacional del Incentivo Docente N° 25.919 (2004), la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 (2005), la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 de 2005 y la Ley de

Educación Sexual Integral N° 26.150 (2006) (Feldfeber 2011). También se comenzaron a elaborar en el Ministerio Nacional los Núcleos de Aprendizaje Prio-ritarios (NAP) para los ciclos educativos como forma de abordar la diversidad curricular existente y de definir aquello considerado primordial a enseñar, garantizando bases comunes y equivalentes de aprendizaje para todo/as lo/as estudiantes (Schoo 2013).

La fragmentación del sistema educativo, como producto del efecto combinado de la descentralización de todas las instituciones hacia las provincias y la reforma de la estructura académica impuesta por la Ley Federal, será el foco de interés gubernamental, en el marco de una agenda más amplia de reducción de las brechas de desigualdad generadas por el modelo económico neoliberal y por las políticas de combate a la pobreza como estrategia de contención del conflicto social.

Este cambio de orientación en las políticas se materializa en la Ley de Educación Nacional N° 26.206 de 2006 (LEN), verdadero baluarte simbólico de la contrarreforma en el campo escolar, que desplaza –sin abandonar- el discurso de la equidad para centrarse en la igualdad. En el capítulo V de la norma se definen las “políticas de promoción de la igualdad educativa” como aquellas “destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación” (Art. 79), establecidas como responsabilidad de los Estados.

En este sentido, la LEN constituyó un clivaje tanto en términos de consolidar una serie de acciones previas que intentaban dar cierta direccionalidad al sistema, como en términos simbólicos de desplazamiento de la retórica de la equidad hacia la igualdad y la definición de esta última como premisa y horizonte de las intervenciones. Ello se expresó en los objetivos de la política educativa y en la redefinición de la concepción de la calidad de los aprendizajes en clave de resultados equivalentes (Gorostiaga 2012) por medio del despliegue de acciones integrales que garantizaran las condiciones materiales para ello

(Feldfeber y Gluz 2019). La norma, además, volverá sobre la estructura tradicional del sistema y ampliará la obligatoriedad escolar hasta la finalización del nivel secundario⁴.

Este desafío fue asumido a través de una serie de acuerdos generales en el ámbito del Consejo Federal de Educación⁵, conformado por el ministro nacional y las máximas autoridades educativas de todas las jurisdicciones del país, y de una serie de instancias de articulación, menos formalizadas, como mesas de trabajo entre direcciones de niveles y funcionarios a cargo de los procesos de implementación de las políticas respectivas (Romualdo 2019). Estos acuerdos materializan en el diseño de planes a más largo plazo que la gestión de la Alianza Cambiemos continuará. En el primer Plan Nacional de Educación Obligatoria para 2009-2011 (Res. CFE N°79/09) se establecen dos definiciones centrales que orientarán las políticas del período. La primera:

... plantear el desafío de saldar las deudas con amplios sectores sociales respecto de sus derechos. Para superar los procesos de fragmentación del sistema, el Plan convoca a los esfuerzos de todos para ampliar los horizontes políticos y avanzar en la construcción de lo nacional (...) entendido no como una suma de partes de los desafíos provinciales, sino como una definición de lo común para todos, que respete las particularidades jurisdiccionales. (Plan Nacional de Educación Obligatoria para 2009-2011: 6)

La segunda:

Garantizar las condiciones para promover la igualdad de todos al derecho a la educación, requiere el desarrollo de políticas públicas que extiendan la cobertura del nivel inicial y de la educación obligatoria, alcancen la unidad y organización del sistema, adecuen las estrategias institucionales y pedagógicas que aseguren una buena escuela para todos y amplíen la convocatoria a otros ámbitos del estado, asumiendo el carácter intersectorial de las políticas de infancia y juventud (Plan Nacional de Educación Obligatoria para 2009-2011: 6-7).

En función del diagnóstico de partida, que sostiene como problemas de base, por un lado, las desigualdades que afectan a los grupos más vulnerados y la fragmentación del

⁴ Según el Art. 17 de la LEN, el sistema está organizado en 4 niveles (inicial, primario, secundario y superior).

⁵ Según el Art. 116 de la LEN, el Consejo Federal de Educación es el organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional para asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional, y sus resoluciones tienen carácter vinculante.

sistema; y, por el otro, el modelo institucional selectivo que dificulta las trayectorias escolares de los alumnos; se acuerda un plan de trabajo federal estructurado en tres ejes: la igualdad, la oferta educativa y el fortalecimiento de la gestión institucional. Acorde al paradigma de la igualdad de posiciones (Dubet 2011), el plan determina:

Necesidad de desarrollar políticas dirigidas a superar la fragmentación de la educación secundaria expresada en la heterogeneidad de planes de estudios y en ofertas desiguales que responden a los ámbitos y las características socio-económicas de los alumnos que atienden, reproduciendo las brechas sociales en brechas educativas” (Dubet 2011: 14).

Este nuevo enfoque sobre las trayectorias asume una perspectiva relacional que pone el foco en la distancia entre grupos sociales y la preocupación por cómo algunos de ellos quedan atrapados en un espiral de acumulación de desventajas que los separan de aquellos otros que logran apropiarse de las ventajas de la educación. La desafiliación y la ruptura del lazo social se entroncan con estas preocupaciones abandonando la lógica meramente distributiva de las tradicionales perspectivas sobre la pobreza material, dando lugar a la membrecía propia del enfoque de derechos. La rearticulación de lo común como eje de lo público cobra centralidad.

Esta última dimensión es especialmente importante para el nivel secundario, para el que se establece una nueva institucionalidad a través de la Res. CFE N° 88/09 desde la que se pretende generar las condiciones para promover aprendizajes equivalentes bajo la responsabilidad del Estado como garante principal del derecho a la educación, trayectorias continuas y completas, y una formación relevante. El mismo año y a través de la Res. CFE N° 93/09, se plantean opciones para transformar ese modelo selectivo de escuela secundaria, a través de diversas propuestas de enseñanza, cambios en las regulaciones del régimen académico y el acompañamiento a las trayectorias escolares. Estos lineamientos tendrán continuidad en el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 (Res. CFE N° 188/12).

En síntesis, es posible señalar que este cuerpo normativo establece como orientación la necesidad de “reparar” las consecuencias de las políticas públicas previas en

términos de desigualdades sociales que afectan el ejercicio del derecho a la educación; la importancia de restablecer “lo común” en el campo educativo; la necesidad de “recuperar” la tarea pedagógica de las escuelas -convertidas en “agentes mitigadores” de la crisis socio-económica hacia finales del SXX (Schoo 2013; Giovine y Martignoni 2011)-, y de reformular el modelo selectivo de escolarización en el nivel secundario que obstaculiza las trayectorias (Southwell 2011; Terigi 2008).

Se materializa así un viraje desde las preocupaciones por el acceso, la retención y el egreso ancladas en una mirada individualista y cuantitativa del “fracaso”, hacia las condiciones institucionales en que se desarrollan los procesos pedagógicos y la responsabilidad del Estado y de las escuelas (en tanto instituciones estatales) por garantizar ese derecho (Gluz 2015; Gluz y Rodríguez Moyano 2016; Karolinski y Rodríguez Moyano 2017). Además, se asumen los límites de las políticas sectoriales fundadas en la igualdad de oportunidades y de aquellas centradas en la pobreza restringida a los recursos materiales, como estrategias para superar las desigualdades.

El triunfo de la Alianza Cambiemos en diciembre del 2015 significó el quiebre de este proceso y el inicio de una restauración conservadora sin precedentes, llevada a cabo por el primer gobierno de derecha que asumió por vía democrática la presidencia del país. En connivencia con sectores empresariales, reorientaron prontamente la política educativa hacia propósitos mercantiles, en un contexto de restricción financiera y de transferencia de recursos desde los sectores de menores ingresos hacia los grupos más concentrados del capital (Feldfeber y Gluz 2019).

El primer acuerdo federal firmado durante la nueva gestión de gobierno fue la Declaración de Purmamarca (2016)⁶, donde se establecen los ejes para llevar adelante lo que prometían como una “revolución educativa” en todo el país. Para el nivel secundario en particular, se define como problema focal de la política:

“el ingreso, permanencia y egreso para la totalidad de los estudiantes (...) en todas sus modalidades”, asumiendo el desafío de “alentar y promover nuevas formas de acceso al conocimiento, a través de propuestas diversificadas que atiendan (sus)

⁶ Se trató de una declaración suscrita el 12 de febrero de 2016 en la localidad homónima, en el marco de la II reunión del Consejo Federal de Educación.

intereses (...) y el desarrollo de sus propias capacidades, en pos de mayores niveles de autonomía en su relación con el mundo social y del trabajo”.

Pocos meses después, se aprobará un nuevo acuerdo federal a más largo plazo, el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende” (Res. CFE N° 285/16) (PEN), cuyo propósito es:

lograr entre todos/as un país con una educación de calidad centrada en los aprendizajes, que le brinde a todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos los saberes socialmente significativos, las habilidades y capacidades para su desarrollo integral, en condiciones de igualdad y respeto por la diversidad (Anexo, p.3).

Pese a tomar como fundamento la LEN aún vigente –que reconoce a la educación como un bien público y un derecho personal y social-, plantear la voluntad de “construir sobre lo construido” sosteniendo la inversión educativa comprometida en la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075/2005), y explicitar la necesidad de profundizar las estrategias pedagógicas y socioeducativas para el fortalecimiento de las trayectorias escolares en los niveles obligatorios; el gobierno rápidamente se “despega” de la retórica de la inclusión y de la igualdad, y enfatiza su mirada hacia la calidad; una calidad entendida desde la necesidad de centrar la atención en el derecho de cada estudiante a aprender los saberes y capacidades fundamentales para poder desarrollar su máximo potencial para adaptarse a las demandas de un mundo en permanente cambio. Haciendo una inversión en los términos, se posiciona en las antípodas respecto de las concepciones acerca del rol principal del Estado en materia educativa, al pasar de la garantía de “la igualdad de todos al derecho a la educación” (Res. CFE N° 79/09) a la garantía por el derecho a la igualdad de oportunidades (Res. CFE N° 285/16); y del derecho a la educación al derecho al aprendizaje.

Dos paradigmas contrapuestos respecto de la justicia social y escolar, y de los derechos, subyacen a estas definiciones. La “igualdad de derecho” se funda en una mirada relacional sobre el orden social, en la que la igualdad depende de las posiciones de los individuos en la estructura social y el objetivo es lograr su máxima proximidad. Desde la segunda perspectiva, basada en la “igualdad de oportunidades”, el foco es la igualdad para la competencia desde un principio meritocrático, por lo que la desigualdad depende de la

remoción de los obstáculos garantizando justos, aunque desiguales, resultados. La ampliación de derechos sociales es propia del primer modelo de justicia que instaura protecciones estatales universales, y que en el campo escolar promueve lo común como dinámica para aproximar grupos sociales. Si bien ello no ha logrado desterrar las desigualdades, las protecciones generadas las han atenuado. La igualdad de oportunidades en cambio, se sostiene en la preocupación por la movilidad social y en un supuesto estadístico no verificado: que todos tienen las mismas posibilidades de acceder a las distintas posiciones. De allí que las intervenciones se dirijan a eliminar las discriminaciones para desarrollarse según los propios esfuerzos y talentos (Dubet 2011). Como explica Dubet, en tanto “las oportunidades conciernen a los individuos, éstos deben ser activos y movilizarse para obtenerlas” (2011: 61); lógica que también opera como criterio en la definición de políticas con sus efectos en la configuración del lazo social.

En este marco, al Estado nacional, tal como lo define el PEN, le compete trabajar sobre “la estructura de oportunidades educativas” presentes en los diversos contextos, pero no como garante principal, sino en articulación con “otras entidades no estatales” y bajo la coordinación de las jurisdicciones en función de “su posición estratégica para reducir las brechas al interior de su territorio con estrategias contextualizadas que prioricen las poblaciones vulneradas y que estén articuladas con las acciones de otras instituciones de la comunidad” (p. 24); aunque sin cuestionar las desiguales capacidades estatales con las que cada una cuenta para asumir tal responsabilidad.

Este viraje en términos de justicia social tiene su correlato en la concepción sobre los derechos. La idea de “derecho al aprendizaje” que expresan los documentos oficiales del período, restringe la mirada a los estudiantes como titulares de derechos, desde una perspectiva individualizante que ignora las desigualdades sociales y la fragmentación del sistema como condicionantes primarios de las trayectorias diferenciales entre los sujetos de distintos sectores sociales (Gentili 2011). Ello es más elocuente al indagar en la matriz de seguimiento de objetivos del PEN, que reduce el análisis de las “condiciones de equidad para el acceso a aprendizajes significativos” a la medición de indicadores de cobertura con oferta de jornada extendida, disponibilidad de infraestructura básica y cantidad de alumnos

por sección, desconsiderando cuestiones referidas a la situación laboral de los/as docentes y al modelo de la organización escolar; y escindidos de aquellos otros indicadores que también de modo reduccionista, informan sobre la calidad de la enseñanza y por su intermedio, de los aprendizajes.

Esta mirada sobre el derecho a la educación en clave de derecho al aprendizaje se aleja del “enfoque de derechos” asumido por el *kirchnerismo* y establecido en los sucesivos acuerdos y tratados internacionales en la materia, por el que todos los derechos humanos son universales, indivisibles, inalienables, exigibles e interdependientes (Pautassi 2010), al tiempo que desestima también el principio de igualdad y no discriminación en que se funda.

Discursivamente, esta valoración del derecho al aprendizaje se construye en confrontación con las políticas de inclusión social y escolar del período previo, cuestionadas por garantizar acceso, pero no aprendizajes, como lo expresa una funcionaria de la gestión:

Lo central en el plan son los aprendizajes (...) porque el derecho de los chicos es a aprender, no a acceder (Directora Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas, 2016-2019).

De allí la pretensión de “pedagogizar” las políticas, en clave de poner énfasis en los aprendizajes, en oposición a los “proyectos estéticos” de las gestiones anteriores por su foco en áreas expresivas (Subsecretario de Gestión y Políticas Socioeducativas 2015-2016), no “mensurables” en los operativos de evaluación, como el caso del “Aprender” diseñado en el período. Sin embargo, esta concepción de las pruebas estandarizadas como principal referencia de la calidad del sistema supone una reducción de los problemas pedagógicos de enseñanza y aprendizaje y se inscribe en las propuestas de los organismos internacionales que instalan el imperativo de la rendición de cuentas como requisito para el apoyo técnico y financiero (Feldfeber 2016).

Para esta gestión, los resultados del operativo “Aprender” se constituyen también en el medio para localizar los problemas al “visualizar las diversidades”, tal como lo indica la Directora Nacional de Evaluación Educativa, para quien:

... el tema de la diversidad, de entender la diversidad del aula, cómo se aborda esa diversidad (es condición para) tener las mismas oportunidades de aprendizaje.

En articulación con la diversidad que desplaza el problema de la desigualdad, a fines de 2017, se aprobará el nuevo proyecto para el nivel secundario, denominado “Secundaria Federal 2030” (Res. CFE N° 330/17), en el que la libertad y la autonomía reemplazan a la igualdad como valor. “Garantizar el derecho a aprender en el SXXI implica que todos los estudiantes puedan desarrollar las capacidades necesarias para actuar, desenvolverse y participar como ciudadanos en esta sociedad cada vez más compleja, **con plena autonomía y libertad**” (la negrita es nuestra).

El documento define como principales problemas la homogeneización y desactualización del sistema escolar y en particular del nivel, a través de un giro en el que las brechas de desigualdad se reemplazan por “la brecha entre las propuestas pedagógicas que presentan las escuelas y la vida de los/las estudiantes” (que) se amplía cada vez más”. De este modo, se abandona la preocupación por el carácter selectivo de ciertos elementos comunes de la organización escolar y por la heterogeneidad de las ofertas culturales que fundan desigualdades; para argumentar que la homogeneidad es lo que obtura las trayectorias y que la diversificación de las mismas debe ser el foco del cambio institucional. Desconocen en este punto lo que la investigación académica viene demostrando desde los años ´80 respecto de una profunda diferenciación interinstitucional (Kessler 2002; Tiramonti 2004).

Así, la diversidad adquiere el status que en el período anterior asumió la desigualdad, tal como se expresa tanto en las medidas de política como en los discursos de los funcionarios. Este concepto, si bien visibiliza heterogeneidades, no las considera como jerarquizadas, a la vez que focaliza en las elecciones más que en los condicionantes socioeconómicos, culturales y organizacionales que inciden sobre las trayectorias. El resultado es una mirada despolitizada del proceso de transmisión, que invisibiliza las relaciones de poder y de expulsión estructural que explican esas trayectorias, cuyas causas obedecen más bien a las desigualdades sociales que al carácter diverso de nuestras sociedades (Saraví 2019).

El derecho de cada estudiante a aprender los saberes y capacidades fundamentales para su desarrollo integral y su inserción competitiva en la sociedad del conocimiento y en

un mercado laboral cada vez más incierto y globalizado figura como eje central de las definiciones del Marco Orientador de los Aprendizajes (el MOA, según la Res. CFE N° 330/17) que inscribe el proyecto de la nueva escuela secundaria, en sintonía con las orientaciones que surgen de los documentos del Grupo del Banco Mundial⁷. Así lo planteaba el Ministro de Educación, Alejandro Finocchiaro (2017-2019)⁸, en el marco de la Primera reunión de Ministros de Educación y Empleo del G20 en septiembre de 2018:

... cómo construimos capacidades, habilidades, capacitación para toda la vida; ese es el concepto, desde la infancia hasta la adultez. Hoy la educación y la capacitación no pueden ser circunstancias que estén signadas a un solo periodo de la vida. Hoy un chico que tiene 12 o 13 años posiblemente cambie 6 o 7 veces de trabajo en su vida; la mitad o más de esos trabajos aún no han sido creados, y posiblemente sean estos chicos y estos jóvenes quienes los creen. (...) sabemos que las exigencias de las actividades profesionales de hoy no son las mismas que las del mañana y es aquí donde la educación se ubica en el centro del debate como protagonista de nuestras políticas porque es la educación la que les permitirá a nuestros jóvenes aggiornarse a los cambios y capitalizar los beneficios que el progreso científico y tecnológico trae.

Desde la racionalidad que orienta estas definiciones, la función de la escuela secundaria se reduce a la transmisión de aquellas capacidades que necesitan los/as jóvenes para adaptarse -sin cuestionamientos- al mercado y el éxito en esta empresa dependerá del talento de cada sujeto para apropiarse de los capitales en juego. Las diferencias de rendimiento a lo largo de la carrera se explican, entonces, más por las dotes individuales que por los clivajes de clase o sector social, al tiempo que la fragmentación de la oferta educativa se entiende más en términos de preferencias de las familias que de circuitos estructurados en base a las desiguales posiciones sociales. Así, los atributos excluyentes del mundo del trabajo y del mundo escolar quedan invisibilizados.

Tal como lo expresó el Ministro de Educación y Deportes de la Nación, Esteban Bullrich (2016-2017), en una de sus primeras apariciones públicas en el Foro de Calidad

⁷ Véase por caso la Estrategia de Educación 2020 en las que se plantea el “Aprendizaje para todos” como la meta del milenio, en tanto posibilidad de las personas de adquirir los conocimientos y capacidades necesarios para llevar una vida productiva y saludable, y así obtener empleos significativos; permitiendo, además, la reducción de la pobreza y el crecimiento económico de los países.

⁸ Asumió en reemplazo de Esteban Bullrich en julio de 2017 -cuando éste se lanzó como candidato a Senador por la Provincia de Buenos Aires- y se mantuvo en el cargo hasta el fin de la gestión de la Alianza Cambiemos el 10 de diciembre de 2019.

Educativa organizado por el Proyecto Educar 2050 en la Ciudad de Córdoba en junio de 2016, “la pobreza 0 se logra con una educación de 10”; y unos meses después, en el auditorio del 52° Coloquio anual empresarial de IDEA (octubre, 2016) agregó: “Hoy el 50% de los jóvenes no termina la escuela secundaria”, y retóricamente preguntó “¿Es casual que el 50% esté por debajo de la línea de pobreza?” (...), a lo que respondió: “no lo resolvemos con un plan social esa pobreza. No se resuelve tirando plata... la plata no duele tanto, duele el tiempo. Tenemos que tener un sistema totalmente diferente”.

En esta perspectiva, las situaciones de pobreza son efecto de una educación inadecuada y las políticas redistributivas adquieren un sentido más próximo al despilfarro de recursos que de justicia social. Por lo tanto, el discurso no sólo ignora las consecuencias de las decisiones de política económica sobre las condiciones materiales de existencia de los sujetos, sino que a la vez resulta indiferente al impacto que las mismas tienen sobre las trayectorias e incluso sobre la institucionalización de la atención diferencial en contextos de fragmentación escolar, que conforman distintas estructuras de oportunidades para los distintos grupos sociales.

De hecho, durante este período de gobierno se observa un incremento exponencial de la pobreza medida por ingresos. Al finalizar su mandato, según los datos del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA, el 40,8% de las personas se situaban bajo la línea de pobreza, y un 8,9% de ellas en situación de indigencia. Si bien el incremento de la pobreza fue constante desde el año 2013, estos datos muestran un crecimiento elevado, de al menos 9 puntos porcentuales respecto del segundo semestre 2017, evidencia de un aceleramiento en el deterioro de las condiciones de vida. Esta situación afecta particularmente a la población en edad escolar, ya que para el segundo semestre de 2019, casi el 60% de los/as niños/as y jóvenes del país (de 0 a 17 años) se encontraban en condición de pobreza y un 15% en situación de indigencia (Bonfiglio 2020).

En este contexto, de modo contradictorio, las políticas de atención a la pobreza y a las desigualdades se redujeron a su mínima expresión, y, a diferencia de las políticas sociales neoliberales que focalizaron en la pobreza extrema, la nueva derecha fue más indiferente

a las condiciones de vida de la población escolar despreocupándose incluso de garantizar la igualdad de oportunidades de base liberal que ellos mismos pregonan.

Fragmentando la atención: la construcción de fronteras entre políticas de innovación y políticas de contención

Los cambios en la arquitectura institucional del Ministerio, las lógicas e instrumentos de planeamiento y financiamiento de las políticas, así como la evolución del presupuesto asignado a cada una de ellas, materializan prioridades, responsabilidades y mecanismos de construcción de políticas entre diferentes áreas y actores de los distintos niveles de gobierno en un sistema federal como el nuestro. En tanto regulan las prácticas de los agentes, tienden a establecer patrones de atendibilidad (y filtro) de cuestiones sociales, entre ellas, de la pobreza (Paura et al. 2017). La organización resultante construye sentidos sobre las privaciones y estructura respuestas y reacciones emergentes a las mismas.

Como mostramos en trabajos previos, en los '90 se había creado una dependencia específica dentro del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación destinada a intervenir sobre los grupos más vulnerados: la llamada "Subsecretaría de Políticas Compensatorias" desde la que se desplegaron acciones focalizadas hacia esos sectores para garantizar que pudieran cumplir con la ampliación de la obligatoriedad escolar establecida a partir de la Ley Federal de Educación en 1993. Se constituía así una nueva institucionalidad encargada de la atención a los/as estudiantes definidos por su condición de pobreza, rompiendo con el ideal universalizante de la educación básica, al escindir la atención de las desigualdades de la gestión de las políticas específicas para cada uno de los niveles del sistema (Gluz, Rodríguez Moyano y Diyarían 2018). De este modo, el Estado renunció a construir soportes institucionales comunes independientemente de las condiciones de clase y la propia política pública construyó "categorías de desigualdad" al establecer clasificaciones sociales que separaban poblaciones "asistidas" de sujetos con derechos de ciudadanía.

En confrontación con las orientaciones neoliberales, a inicios del SXXI se reestructura nuevamente el organigrama. En primer lugar, se asigna el carácter de Dirección (ya no Subsecretaría) al área de Políticas Compensatorias, subsumiéndola a la Subsecretaría de Equidad y Calidad, reunificando en una misma dependencia funcional los niveles del

sistema y la atención a los grupos vulnerados. La transformación más significativa será la renominación del área como Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS) desde 2008 -aunque se oficialice en 2010-, cuando se abandona el propósito de compensar déficits de individuos o grupos para pasar a “...resolver desigualdades de carácter social, económico y educativo que dificulten o imposibiliten el acceso al derecho a la educación de niños, niñas, jóvenes y adultos...” (Decreto 115/10). Se trata de un acto de re-nombramiento estatal de los problemas y de sus afectados, que materializó los cambios en las relaciones de fuerza en la disputa de sentidos acerca de las desigualdades sociales, escolares y sus causas.

La lucha por el sentido tiene una relevancia central en tanto la perpetuación de las posiciones sociales desiguales se sostiene en procesos de dominación simbólica, es decir, en la imposición de una visión del mundo articulada con la objetividad social que asegura la adhesión de todos los sectores a las condiciones dadas. De allí la importancia del efecto dóxico de este desplazamiento desde la preocupación por la compensación de las desigualdades a las condiciones socioeducativas para la escolarización (Bourdieu 2001; Bourdieu y Wacquant 2008).

En el caso de la educación secundaria, la articulación entre las propuestas socioeducativas y los lineamientos dirigidos al nivel se operativiza a partir de 2010 con la aprobación de un acuerdo federal (Res. CFE N° 88/09) que establece que las Propuestas Jurisdiccionales Socioeducativas fueran progresivamente subsumidas en los Planes Jurisdiccionales elaborados por cada provincia a la vez que las acciones socioeducativas se integren a los Planes de Mejora Institucional (PMI)⁹ comunes a todas las escuelas (Finnegan y Serulnikov 2014). Se avanza así en un nuevo ordenamiento que busca integrar las líneas hacia los grupos desaventajados en las acciones comunes hacia el nivel a través de políticas universales.

⁹ Los “Planes Jurisdiccionales” (PJs) elaborados por las provincias fueron los instrumentos definidos para la planificación de las acciones de nivel secundario que dieran cumplimiento a los planes nacionales de educación obligatoria aprobados por el Consejo Federal de Educación. Partiendo de las prioridades definidas en aquellos PJs, las escuelas debían elaborar “Planes de Mejora Institucional” (PMI) desde los que se buscaba promover cambios en la cultura institucional y en las prácticas pedagógicas de la escuela secundaria para fortalecer las trayectorias educativas.

Por último, es de destacar que, promediando el período, el organigrama sectorial dará cuenta de sólo una parte de las políticas del campo educativo. A partir de entonces, tiene lugar una importante articulación entre ministerios para la puesta en marcha de las medidas más ambiciosas de la época que presentaremos en el próximo apartado: la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Programa Conectar Igualdad. Estas líneas de acción se llevarán adelante centralmente a través de la articulación entre la ANSES y el Ministerio de Educación, además de las carteras de Salud, Trabajo, y Planificación y Obras Públicas, según la política en cuestión. De este modo, programas, equipos y presupuestos pueden radicarse en la ANSES, pero atender las condiciones de escolarización. Estos cambios se fundaron en la necesidad de intervenir de manera intersectorial frente a derechos inherentemente relacionados.

También en este punto, la Alianza Cambiemos avanzará en una nueva reorganización de la estructura del ahora Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (Decreto 57/2016) en sintonía con las nuevas orientaciones de la política. Entre otras cuestiones, crea nuevas Secretarías, entre ellas la de “Gestión Educativa” (SGE) y la de “Innovación y Calidad Educativa” (SICE). Mientras que la primera nucleó a la DNPS y a las direcciones y coordinaciones a cargo de las orientaciones comunes para los niveles y modalidades del sistema, teniendo a su cargo funciones *“de coordinación a nivel territorial con las provincias”* (como la definió un funcionario de la gestión); la segunda, se dedicó a desarrollar políticas orientadas a la mejora de la calidad educativa, centradas en la innovación tanto de los procesos de enseñanza y aprendizaje como de la gestión institucional.

Esta reubicación de la DNPS por fuera de la “Secretaría de Innovación y Calidad” expresa el retorno a una lógica de planificación e intervención que desarticula las acciones dirigidas a fortalecer las condiciones materiales y pedagógicas para la escolarización de los grupos más desaventajados, de aquellas otras que orientan el modelo de escuela secundaria que se aspira alcanzar. Si bien, tal como enuncian varios de los funcionarios entrevistados, esta transformación se llevó a cabo amparada en la idea de construir “trayectorias integradas” a partir de intervenciones basadas en enfoques integrales y

articulados que no fragmentaran las políticas según los distintos niveles, ello se diluye cuando, por un lado, en junio de 2017 (por disposición administrativa 435/2017), se suprime la Dirección Nacional de Gestión Educativa junto a las direcciones de los niveles y las coordinaciones de las modalidades del sistema que estaban bajo su órbita; y por otro, cuando el diseño y coordinación de la Secundaria Federal 2030 lo asume la SICE. Esta última Secretaría concentrará atribuciones sobre la planificación de las políticas educativas para el conjunto del sistema, la elaboración de los lineamientos curriculares y pedagógicos, y la coordinación de la política de formación docente; mientras que la SGE, vaciada de tareas, pasa a tener competencia fundamentalmente sobre la gestión de las escasas políticas socioeducativas (Raschia y Wischnevsky 2019) que se sostuvieron en este período.

De hecho, la DNPS pierde centralidad en la medida en que sus líneas de intervención fueron desfinanciadas y gran parte de sus equipos desmantelados, según informa la mayoría de los funcionarios y equipos técnicos entrevistados. En relación al financiamiento, si bien durante el gobierno de la Alianza Cambiemos las partidas nacionales destinadas al sector educación disminuyeron en términos reales, particularmente la DNPS mermó su presupuesto nominal: de algo más de seis millones de pesos en 2016 a dos millones proyectados para 2020, en un contexto de marcada inflación, lo cual representa una reducción del 6% en el presupuesto real respecto del asignado al inicio de la gestión (Colectivo de observatorios y equipos de investigación en educación 2019).

Este doble proceso de devaluación de las prestaciones y de diferenciación en la atención a grupos sociales desiguales, tiende a reforzar una “ciudadanía de segunda” producto ya no de las dificultades presupuestarias para alcanzar con las mismas líneas de acción al universo completo, como ocurría en los ‘90, y la intención de focalizar los escasos recursos asignados a la política social a los grupos más pauperizados; sino del directo desinterés por la cuestión. Pobrezas y desigualdades tienen escasa presencia en las políticas y van perdiendo lugar en las enunciaciones de los funcionarios en actos públicos.

Según los entrevistados, una de las máximas que guió las decisiones sobre las políticas socioeducativas fue la necesidad de “ordenar” y “despolitizar” aquellas

intervenciones que el gobierno anterior había utilizado con fines proselitistas, lo cual también permite explicar los cambios implementados.

Estos procesos se complementarán con dos transformaciones de relevancia en la lógica del planeamiento, en los mecanismos de financiamiento de las políticas desde el Estado nacional hacia las jurisdicciones y en las dinámicas de trabajo federal.

En primer lugar, y asociado a los cambios en el organigrama ministerial, el PEN “Argentina Enseña y Aprende” se organiza por ejes centrales y transversales referidos a la “educación obligatoria” y al fortalecimiento de las trayectorias educativas, pero sin mirada específica sobre los problemas que atañen a cada nivel en particular (Raschia y Wischnevsky 2019), marcando una diferencia con los planes previos estructurados por niveles, objetivos y prioridades para cada uno de ellos. Desaparece de este modo la preocupación específica por el nivel secundario, y en especial, por los atributos selectivos que históricamente lo han diferenciado de los demás. En cambio, tal como se observa en la “Matriz de seguimiento de objetivos” de las políticas que este plan diseña, el análisis respecto del trabajo jurisdiccional para el acompañamiento de las trayectorias en la escuela secundaria se reduce a indicadores cuantitativos que nada dicen respecto de las condiciones sociales e institucionales, materiales y simbólicas, en que dichos procesos ocurren. El foco en el aprendizaje diluye la consideración de las condiciones laborales docentes y la preocupación manifiesta en el período anterior, por la estructuración del puesto de trabajo en el nivel secundario. La eliminación de la paritaria nacional docente establecida por la Ley de Financiamiento Educativo en 2005¹⁰ podría leerse en el mismo sentido.

En segundo lugar, esta matriz debía operar asimismo, como guía para que cada jurisdicción elabore su Plan Operativo Anual Integral (POAI), una nueva herramienta de planificación que sistematiza el conjunto de las acciones para dar cumplimiento a los compromisos asumidos. Se ratifica a través de la firma de convenios bilaterales entre el Ministerio Nacional y cada provincia, que establecen las metas y regulan la transferencia de

¹⁰ A partir del decreto 52/2018, el Presidente Mauricio Macri modificó el artículo 6 del decreto 457/2007 que reglamenta a la Ley de Financiamiento Educativo, eliminando el aspecto vinculado con la "retribución mínima de los trabajadores docentes" de las cuestiones que Estado y gremios deben discutir en una instancia paritaria; mientras que establece que el salario mínimo docente no podrá ser inferior al 20% por encima del salario mínimo vital y móvil vigente, tal como había sido acordado en el Acta paritaria del 25 de febrero de 2016.

los fondos necesarios para el desarrollo de las políticas. Las acciones previstas en los POAI pasaron a financiarse a través de los denominados “fondos rotatorios”, un nuevo mecanismo que supone la transferencia del Ministerio nacional a cada jurisdicción de montos específicos por cada uno de los programas presupuestarios para que los puedan utilizar de manera autónoma y cuya renovación queda sujeta a su rendición. Dos argumentos justifican esta decisión: por un lado, la necesidad de hacer más eficiente el seguimiento financiero; por el otro, la importancia de fortalecer el carácter federal del sistema y las autonomías jurisdiccionales, entregando a cada quien lo que le es propio (parafraseando a uno de los funcionarios entrevistados). Sin embargo, en un contexto de ajuste presupuestario -sobre todo en el caso de las acciones socioeducativas-, de desarticulación de equipos nacionales que puedan brindar asistencia técnica a sus pares provinciales, y sobre la base de un sistema educativo descentralizado con fuertes desigualdades jurisdiccionales por los recursos económicos con los que cuentan y por las diferenciales capacidades estatales de las que disponen, la autonomía resulta paradójica, tal como sucedió en la reforma de los '90 (Saforcada 2009). La potestad de decisión sobre las políticas a implementar se tensiona entre la creatividad por “hacer rendir” los magros fondos recibidos a través de intervenciones necesariamente focalizadas y la obligación de cumplir en tiempo y forma con las rendiciones de los mismos, como criterio para su renovación.

Más que al fortalecimiento del federalismo, asistimos a una desresponsabilización nacional por generar condiciones comunes para el conjunto de las jurisdicciones, profundizando la fragmentación del sistema.

Entre transformaciones y negaciones: un balance de la relación entre pobreza, desigualdades y escolarización en las políticas educativas del período

El análisis de las líneas de acción desarrolladas entre 2006 y 2019 para atender a los sectores en condición de pobreza permite completar la mirada sobre los contenidos político-culturales de las políticas del período para garantizar el derecho a la educación secundaria obligatoria.

Las estrategias desplegadas durante los gobiernos *kirchneristas* se caracterizaron por lecturas más complejas y multidimensionales sobre los problemas de las trayectorias escolares, que posibilitaron un desplazamiento desde el combate a la pobreza hacia una mirada relacional sobre las desigualdades. Si bien se mantuvieron algunas políticas diseñadas en la fase neoliberal, en esta nueva etapa se introducirán dos importantes transformaciones. Por un lado, la preeminencia de medidas de carácter universal. Por otro, la tendencia a una mayor intersectorialidad en el diseño e implementación de las mismas, en vistas a garantizar derechos interrelacionados.

Ya en los primeros años que siguieron a la LEN se observan algunas transformaciones que dan inicio a una etapa de transición hacia una lógica más integral y universal (Gluz, Rodríguez Moyano y Diyarían 2018). Durante este primer período, junto a programas compensatorios diseñados en gestiones de gobierno anteriores, tales como el “Programa Nacional de Becas Estudiantiles” (PNBE) creado en 1997, comienzan a coexistir otros que, aunque focalizados, introducían algunas novedades. Tal es el caso de la línea “Todos a Estudiar” enmarcada en el “Programa Nacional de Inclusión Educativa” (PNIE), que a diferencia del PNBE no establecía cupos¹¹, cubriendo a todos los destinatarios que cumplieran con los requisitos establecidos. Además, se alejaba de los enfoques meritocráticos sobre las desigualdades al no incluir criterios de rendimiento entre los requisitos de acceso y renovación del beneficio y sumar estrategias de acompañamiento a las trayectorias escolares, distanciándose también de las perspectivas economicistas.

El año 2009 constituirá un punto de inflexión al inaugurar tres nuevas líneas de intervención que materializarán este viraje: la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) (Decreto 1602/09); el Plan Nacional de Educación Obligatoria (Res. CFE N° 79/09) (con los sucesivos acuerdos federales específicos para el nivel secundario que sintetizamos en un apartado previo); y los Planes de Mejora Institucional (PMI) como mecanismo para transformar la propuesta pedagógica e institucional de las escuelas. Al año siguiente, se suma también el Plan Conectar Igualdad (Decreto 459/10).

¹¹ El sistema de cupos que caracterizaba a muchas políticas compensatorias de los '90, como por ejemplo el PNBE, establecía una cantidad limitada de cuotas a cubrir y los beneficiarios de los programas eran seleccionados en función del lugar ocupado en rankings de pobreza.

Aprobada por decreto presidencial, la AUH consiste en una prestación monetaria no contributiva dirigida a las niñas, niños y adolescentes¹² cuyo/as madres/padres se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al Mínimo, Vital y Móvil, y es financiada con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES. De este modo, constituye un avance en la universalización de derechos a través de la seguridad social, en la medida en que extiende hacia los sectores vulnerados un derecho limitado históricamente a los/as hijos/as de trabajadores/as formales. La asistencia escolar y el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio se establecen como condicionalidades exigidas para cobrar la prestación, por lo que su implementación supuso la articulación de distintas instancias gubernamentales a través de una Mesa Interministerial, conformada por los Ministerios de Salud, Desarrollo Social, Trabajo, Interior, Educación y ANSES, como ámbito para coordinar procedimientos. La AUH considera así, los múltiples factores sociales que inciden en la producción y reproducción de las desigualdades, proponiendo intervenciones intersectoriales en articulación interministerial para garantizar derechos inherentemente relacionados. Este modo de organizar las intervenciones refleja los intentos por desmontar la acumulación de desventajas en distintas esferas sociales. Desde su implementación en 2010, esta prestación social fue reemplazando a las becas educativas existentes que habían sido dominantes durante el período neoliberal, manteniéndose sólo algunos apoyos económicos dirigidos a poblaciones específicas¹³ (Gluz y Rodríguez Moyano 2016b)¹⁴.

Esta misma lógica fue extendida hacia jóvenes de 18 a 24 años en 2014, bajo el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) (Decreto 84/2014) que suponía una asignación no contributiva para población de esa franja etaria con ingresos menores a tres salarios mínimos por hogar, dirigida a ampliar las oportunidades de

¹² El límite de edad de los/as hijos/as, para percibir la prestación, es hasta los dieciocho años o inexistente cuando se trata de personas con discapacidad.

¹³ Nos referimos a las becas para el apoyo a la escolaridad de alumno/as pertenecientes a pueblos originarios; a estudiantes bajo protección judicial y a las becas derivadas de las Leyes N° 23.490 "Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur" y N° 20.843 de "Padrinazgos Presidenciales".

¹⁴ Distintos estudios han discutido las orientaciones y el impacto de esta política en el campo educativo y tanto a escala nacional como internacional, las condicionalidades han sido un punto del debate. Ver, por ejemplo, Lobato (2014); Poggi y Feijoó (2014); Ambort (2016).

culminación de los estudios obligatorios, la formación en oficios y/o la inserción en la educación superior en universidades públicas habilitadas para tal fin. En este caso, el reconocimiento de la multidimensionalidad de los procesos de exclusión educativa de los/as jóvenes y su abordaje integral se expresaba en la participación de diez ministerios en la toma de decisiones referidas al programa y en el despliegue de diversas estrategias que acompañaban la transferencia de dinero, como servicios de cuidado infantil a solicitud de los/as titulares del derecho que fueran madres/padres y el seguimiento tutorial para fortalecer las trayectorias educativas. A su vez, a diferencia de las políticas características de los '90 dirigidas al mismo sector, la ampliación del rango económico requerido de uno a tres salarios mínimos al poco tiempo de lanzada la medida, convirtió a esta prestación en una política que no se restringía a la pobreza extrema ni a grupos de bajo capital educativo (Gluz y Rodríguez Moyano 2016).

Al ser constituidas como derecho para todos/as aquellos/as que cumplieren con los requisitos establecidos, tanto la AUH como el PROGRESAR desarticulaban los procesos selectivos propios de la lógica meritocrática y de cupos, evitando -como había sucedido en los '90- la competencia entre los sujetos vulnerados para el acceso al beneficio. Sin embargo, estas políticas no lograron desembarazarse de lecturas moralizantes e individualizantes de la pobreza y de ciertos mecanismos de control asociados a aquellas. Tal es el caso de la retención del 20% del estipendio que es reintegrado una vez al año contra la certificación de las condicionalidades que la misma establece, y cuyo incumplimiento puede motivar la retención de este porcentaje o la pérdida del beneficio (Gluz y Rodríguez Moyano 2016b).

Otro de los programas de alcance universal implementados durante la gestión *kirchnerista* para el nivel secundario fueron los PMI -que nombramos en el apartado previo- ; planes que las escuelas debían elaborar para avanzar en la transformación progresiva de los rasgos selectivos del modelo institucional de la educación secundaria y de las prácticas pedagógicas. Esta política asentó el cambio en las perspectivas acerca de las trayectorias educativas, instaurando una mirada desindividualizante del fracaso, en tanto las entendía como efecto de factores sociales, así como de la estructuración del modelo escolar. De este

modo, se sortean las “trampas de la exclusión” al intervenir sobre los mecanismos de integración y no sobre “los excluidos”, ni a través de meras estrategias políticas de inserción destinadas solo a acallar potenciales conflictos (Castel 2010).

Por último, el programa Conectar Igualdad también fue un avance en dirección a la igualdad y la universalidad. Con el propósito de cerrar las brechas digitales, garantizó el acceso a las tecnologías a través de la provisión de netbooks a todos/as los/as estudiantes y docentes de las escuelas de gestión estatal secundarias, de educación especial y de los institutos de formación docente. Se acompañó de la instalación de pisos tecnológicos en todas las instituciones y de cursos y postítulos de formación docente. Según los/as entrevistados/as, se articuló adicionalmente con una estrategia de desarrollo económico nacional al incluir en las licitaciones públicas de las computadoras la obligación de incorporar componentes nacionales.

En síntesis, es posible observar un proceso de convergencia entre medidas de protección social a las infancias y las adolescencias, intervenciones en el campo escolar que se enfocaron en las dimensiones expulsivas del modelo escolar y no en los “pobres y/o excluidos”, y políticas fundadas en el cierre de las brechas de desigualdad, que compartieron la igualdad como punto de partida y la preocupación por la reconstrucción de lo común. No obstante la magnitud de los cambios, la persistencia de sentidos estigmatizantes hacia los grupos en condición de pobreza en el diseño de las políticas y las dificultades para intervenir sobre las dinámicas de fragmentación y aislamiento social fueron tal vez el plafón cultural en que se asentó la aceptación de las medidas de la Alianza Cambiemos.

La nueva gestión desestructura la mayor parte de las políticas universales que habían ampliado el derecho a la educación y reinstaura fronteras en la escolarización entre grupos sociales a través de intervenciones diferenciales.

A poco de asumir, desmantela el programa Conectar Igualdad mientras que los PMI restringen su alcance y reorientan su sentido. Con respecto al primero, el programa Aprender Conectados que se propone en su reemplazo sustituye la estrategia de distribución 1 a 1 de netbooks por el equipamiento ya no de los sujetos sino de las escuelas,

con aulas digitales móviles y laboratorios de robótica. Si bien en los documentos del programa se indica que la dotación sería para las escuelas de gestión estatal de todos los niveles obligatorios del país, no es posible acceder a datos sobre la cobertura efectiva que alcanzó dicha política, aunque la marcada reducción presupuestaria que evidenció este programa -de casi 5600 millones de pesos invertidos en 2015 en nuevas tecnologías a 1000 millones alcanzados en 2019 (Nassif et al. 2019)- permite poner en discusión la relevancia del mismo. Este cambio en el modelo de dotación se basa en un diagnóstico acerca de que el problema ya no consiste en reducir la brecha entre sectores sociales sino en “promover la alfabetización digital para el aprendizaje de competencias y saberes necesarios para la integración en la cultura digital y en la sociedad del futuro” (Ministerio de Educación de la Nación, 2017: 6) a través de la innovación pedagógica como estrategia para la mejora de la calidad de los aprendizajes. Ya no se trata de garantizar el acceso universal e igualitario a un dispositivo tecnológico (como son las netbooks) sino de fomentar estrategias de enseñanza innovadoras, sin importar la desigual distribución del equipamiento informático en los hogares. Si bien en algunos medios los funcionarios indicaron partir de la distribución previa del mismo, se discontinuó la entrega de netbooks a la totalidad de estudiantes ingresantes, se desarticulaban los equipos de trabajo que acompañaban el mantenimiento de esos recursos tecnológicos sin prever la desactualización de los mismos.

En relación a los PMI, abandonan el propósito de transformar los rasgos selectivos del formato escolar, para orientarse hacia la elaboración de “Proyectos de Aprendizaje Integrado” (PAI) en el marco de los lineamientos definidos para la Secundaria Federal 2030. Las escuelas que participan de este programa ahora deben presentar proyectos interdisciplinarios para trabajar sobre capacidades y saberes definidos como prioritarios. Por otra parte, en contraste con la gestión anterior, el Ministerio de Educación nacional transfirió la toma de decisiones sobre el universo de escuelas bajo PMI a las jurisdicciones, profundizando la fragmentación del sistema¹⁵. Bajo ese escenario, y considerando que el presupuesto asignado para el año 2019 mantuvo los valores del de 2018, algunas

¹⁵ La sugerencia ministerial fue que las provincias priorizaran en su selección a aquellas escuelas que iniciaran la implementación de la Secundaria Federal 2030 en el período 2018-2020 y a su vez se agregó la recomendación de que las escuelas cumplieran con ciertos requisitos administrativos (Raschia y Wischnevsky 2019) como la rendición de los fondos.

jurisdicciones priorizaron mantener la universalidad reduciendo el valor de la hora institucional, mientras que otras ajustaron la cantidad de escuelas al presupuesto asignado (Raschia y Wischnevsky 2019). En ambos casos, la incidencia de esta línea de intervención se restringió o bien en alcance, o bien en profundidad.

Asimismo, la conversión del PROGRESAR en una línea de Becas también revela una reversión de la perspectiva integral de derechos que consideraba las múltiples dimensiones que intervienen en la construcción de la desigualdad, y una vuelta a enfoques individualistas y meritocráticos. Por un lado, se desarticuló la organización intersectorial del programa y todas aquellas acciones de acompañamiento que se sumaban a la transferencia de dinero. Por otra parte, el Decreto 90/2018 supuso la jerarquización de las prestaciones en función del nivel del sistema educativo (más recursos a los niveles superiores) así como “premios” anuales a quienes hubieran obtenido promedios por encima de 8 puntos. Ello implica que una vez asignado el recurso material, el rendimiento es producto del esfuerzo personal desconociendo los condicionantes socioculturales de las trayectorias. Esta lógica refuerza una mirada sobre el problema de la pobreza centrada en los patrones de comportamiento de los sujetos y en la estigmatización de esos modos de vida, mientras que los premios y puniciones constituyen la estrategia de cambio por la que los sujetos deben “esforzarse” para merecer la “ayuda” adicional.

Por último, si bien en el caso de la AUH durante el primer semestre del año 2017 se extendió la asignación a nuevas categorías sociales (específicamente a los/as monotributistas) -lo cual podría interpretarse como una ampliación de derechos- a partir del año 2019, y frente a un escenario de crecimiento de la pobreza y de la desocupación, se incrementó por decreto 186/2019 en un 46% el valor de la asignación, diferenciándola del salario familiar al anticipar los incrementos previstos para el año a través de la escala trimestral de movilidad definida para el mismo. Esta medida “de rescate” pone en evidencia el nuevo sentido que adquiere aquí la política como recurso para paliar la pobreza extrema, fragmentando así nuevamente las prestaciones y ampliando las brechas sociales (Gluz y Rodríguez Moyano 2020).

Acorde a las orientaciones de política del periodo, los temas de agenda se desplazarán desde las desigualdades educativas y sociales y las condiciones de vida que intervienen en la producción y reproducción de las mismas a la calidad de los aprendizajes, medida a su vez por los resultados en operativos de evaluación estandarizada. En todo caso, la pobreza preocupa en términos de los bajos rendimientos que muestran particularmente estos sectores -confirmando viejas evidencias de la sociología de la educación del siglo pasado. Ello se expresa en la creación de dos políticas específicas para atender esta cuestión.

En primer lugar, el Programa Escuelas Faro (Resolución N°4440/2017), dirigido a escuelas seleccionadas por su desempeño en las pruebas Aprender y por indicadores de vulnerabilidad educativa y social de la matrícula. Dicho programa se propone acompañar a las instituciones de gestión estatal de los niveles primario y secundario para fortalecer el sostenimiento de las trayectorias escolares y mejorar los aprendizajes en Lengua y Matemática, a través de asistencias técnicas, capacitaciones docentes y entrega de materiales pedagógicos, pero sin operar sobre los factores sociales que inciden en dichos aprendizajes. Se desarrolló bajo la órbita de la SICE y, según informaba su coordinador, hacia el año 2019 cubría a 3000 escuelas en todo el país.

En segundo lugar, desde la SGE y en forma desarticulada de Escuelas Faro, al año siguiente se pone en marcha el Programa Asistiré (Resolución MEyD N°2407/17) con el objetivo de “mejorar la asistencia y prevenir la interrupción de la escolaridad” a través del control de asistencia digital y el desarrollo de estrategias territoriales para promover la revinculación de los/as estudiantes, su continuidad y terminalidad. Se implementó inicialmente en 43 de los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires, siguiendo criterios de afinidad política que también prevalecieron en su escalamiento a otras jurisdicciones del país. Según se informa en la página web del Ministerio, hacia 2019 el programa cubría 370 establecimientos bonaerenses y 300 repartidos en otras 5 provincias del país. Sus lógicas de intervención responden a lecturas que individualizan las causas del fracaso escolar en la medida en que se trabaja sobre el seguimiento personalizado de los/as estudiantes pero no sobre los rasgos selectivos del modelo escolar.

Estos cambios y las nuevas creaciones materializan la restricción del sentido del derecho a la educación y su reemplazo por el derecho a aprender que redujo además las condiciones del aprendizaje a un problema técnico pedagógico construido en oposición a “la politización” del campo político educacional del *kirchnerismo*. Asimismo, estas definiciones refuerzan la lógica de construcción de circuitos y programas diferenciados entre “los pobres” y el resto de los/as estudiantes en tanto no se desarrollan articulaciones entre estas estrategias y aquellas otras dirigidas a transformar el modelo de escuela secundaria en su conjunto (inscriptas en el programa Secundaria 2030); ni entre los equipos de Promotores territoriales Asistiré y la estructura de gobierno del sistema educativo.

Por último, se observa la exacerbación de una perspectiva individualizante acerca del acceso al bienestar en general y del goce del derecho a la educación en particular, articulada a un severo desfinanciamiento del sector. Como se plantea en la Declaración de Mendoza firmada por los Ministros de Educación del G20 en septiembre de 2018, como “más presupuesto no equivale a mejores resultados”, y en el marco de los acuerdos con el FMI, se justifica el brutal ajuste en educación, que disminuye en un 20% (real) entre 2016 y 2019. La degradación presupuestaria se sostiene desde 2016 y abarca la mayoría de las áreas -con especial impacto en la DNPS-, con excepción de las partidas para evaluaciones educativas y para el “fortalecimiento territorial y organizaciones educativas” cuyo destino es por lo menos incierto (Colectivo de observatorios y equipos de investigación en educación 2019). Como corolario, la relación deuda-educación se triplica.

En síntesis, podemos afirmar que la DNPS se transformó en un cascarón vacío: equipos cercenados, magros fondos, líneas de trabajo erráticas y desarticuladas del ideal de escuela secundaria en construcción. La categoría “socioeducativa” perdió su sentido en el marco de un nuevo universo simbólico, en el que las intervenciones tipifican a sus destinatarios como “beneficiarios”, definidos básicamente por atributos negativos: los de menores ingresos y peor rendimiento en las mediciones de aprendizaje. Seleccionados por características de sus “personas”, dejan fuera los principales atributos selectivos de las escuelas para actuar sobre ellos y su universo familiar (buscarlos en sus casas, tomar asistencia en el caso del Asistiré), vía premios y sanciones a sus conductas (como en el caso

del PROGRESAR), pretendiendo transformaciones institucionales dependientes de las voluntades de sus actores sin generar mejoras en las condiciones de trabajo, y en el aprendizaje como si fuera un factor independiente de las condiciones de vida (el caso Escuelas Faro). De este modo y en uso de la capacidad estatal de imposición de una doxa común, la política pública estigmatiza la pobreza y contribuye a su tolerancia social. La indiferencia gubernamental frente a la misma queda a la vista: dejó de ser una cuestión socialmente problematizada desde el Estado, se acotaron los recursos destinados a superarla y se reemplazó el discurso de la desigualdad por el de la diversidad como expresión de las heterogeneidades sociales propias de toda comunidad libre y autónoma para elegir su futuro. Es así como la pobreza material que se incrementó exponencialmente durante el macrismo, se articuló con discursos legitimistas que generaron las condiciones simbólicas para aceptarla.

La pérdida de las elecciones presidenciales en diciembre de 2019 tal vez dé cuenta de las luchas y confrontaciones al interior de sociedades profundamente desiguales, con altísimos niveles de pobreza, pero con un capital de luchas latente y con potencial para resistir los avances de las nuevas derechas.

Bibliografía

- Ambort, Matilde. 2016. "Condicionalidad educativa de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Accesibilidad y garantía de derechos". *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, Año 6, núm. 11, pp.109-124.
- Banco Mundial. 2011. Aprendizaje para todos. Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo. Estrategia de educación 2020 del Grupo del Banco Mundial. (Resumen Ejecutivo) Washington DC: Banco Mundial..
- Bayón, María Cristina. 2013. "Hacia una sociología de la pobreza: la relevancia de las dimensiones culturales". *Revista Estudios Sociológicos*, vol. XXXI, núm. 91, enero-abril, pp. 87-112.

- , 2015. La integración excluyente. Experiencias, discursos y representaciones de la pobreza urbana en México. México DF: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales - Bonilla Artigas Editores.
- Bonfiglio, Juan. 2020. La pobreza más allá de los ingresos. Nuevo informe sobre pobreza multidimensional 2010-2019. Introducción de datos fundados en un Enfoque de Derechos. (Documento de trabajo). Buenos Aires: UCA, ODSA
- Bourdieu, Pierre. 2001. "Describir es prescribir", en Bourdieu, Pierre. ¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos. España: Editorial Akal.
- Bourdieu, Pierre y Louis Wacquant. 2008. Una invitación a la sociología reflexiva. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Braslavsky, Cecilia. 1985. La discriminación educativa en Argentina. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Cappellacci, Inés y Miranda, Ana. 2007. La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina. Deudas pendientes y nuevos desafíos. (Serie: La educación en debate N°4). Buenos Aires: Diniece. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- Castel, Robert. 2010. El Ascenso de las Incertidumbres. Buenos Aires: FCE.
- Colectivo de observatorios y equipos de investigación en educación (2019). En caída libre. Balance del presupuesto educativo nacional durante el gobierno de Cambiemos. Buenos Aires: UNIPE, OPPPED FFyL-UBA, CCC Floreal Gorini, Aula Abierta-UNAHUR, UNDAV, NIFEDE-UNTREF, UNGS y CEIECS-UNSAM. Recuperado el 15 de junio de 2020.
(<http://iice.institutos.filo.uba.ar/sites/iice.institutos.filo.uba.ar/files/Presupuesto%20Educaci%C3%B3n%202016%202020.pdf>).
- CTERA. 2004. Consecuencias de la implementación de la estructura "definida" por la Ley Federal de Educación. Los pedazos del sistema o un sistema hecho pedazos. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte.

- Danani, Claudia, Ana Arias, Magdalena Chiara y Nora Gluz. 2018. "Instrumentos, estrategias, apoyo y oposición en la contra-reforma de Política Social. Argentina, 2002-2015". *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, Vol. 2: 132-150.
- Dubet, Francois. 2011. *Repensar la justicia social*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Duschatzky, Silvia y Patricia Redondo. 2000. "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas educativas", en Duschatzky, Silvia. (Comp.), *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Feijoó, María del Carmen y Margarita Poggi. 2014. *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. CABA: IIPE-Unesco.
- Feldfeber, Myriam. 2011 "¿Quién garantiza el derecho a la educación en un país federal? Algunas reflexiones sobre el caso argentino", en Cunha, Celio; José Vieira De Sousa; María Abadia Silva (Orgs.). *Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios*. Campinas: Autores Associados
- . 2016. "Facsimil: algunas notas para analizar el discurso hegemónico sobre la calidad y la evaluación", en Brener, Gabriel y Gustavo Galli (comps). *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado*. Buenos Aires: Editorial La Crujía.
- Feldfeber, Myriam y Nora Gluz. 2019. "Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en Argentina". *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 13, octubre de 2019 - abril de 2020, pp. 19-38. Recuperado el 8 de mayo de 2020 (https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1572561308_19-38.pdf).
- Finnegan, Florencia y Adriana Serulnikov. 2014. *Las contribuciones de las políticas socioeducativas para el nivel secundario. Las perspectivas de los actores locales*. Serie La educación en debate N° 15, DiNIECE, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires.
- Gentili, Pablo. 2011. *Pedagogía de la igualdad. Ensayos contra la educación excluyente*. Buenos Aires: CLACSO, Siglo XXI.

- Giovine, Renata y Liliana Martignoni. 2011. "La escuela media bajo el mandato de la obligatoriedad". *Cadernos Cedes, Campinas*, n. 84 (31): 175-194
- Gluz, Nora. 2006. *La construcción socio-educativa del becario. La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- . 2012. "Reduccionismos en los diagnósticos, selectividad social en los resultados. Los sentidos de la exclusión en las políticas educativas argentinas", en Gluz, Nora y Jorge Arzate Salgado (Coords.), *Debates para una reconstrucción de lo público en educación Del universalismo liberal a "los particularismos" neoliberales*. pp. 121-144. Buenos Aires: UNGS/UAEM.
- . 2017. *Políticas de atención a las desigualdades y derecho a la educación en Argentina*. Ponencia presentada al "Seminario Políticas educativas, dispositivos pedagógicos y formación docente contra la desigualdad escolar. Un diálogo Francia-América Latina", Organizado por proyecto MinCyT-ECOS, FLACSO Argentina, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Universidad de Paris 8. 27 y 28 de septiembre, Buenos Aires.
- Gluz, Nora e Inés Rodríguez Moyano. 2016. "Jóvenes y universidad. El PROG.R.ES.AR y la democratización del nivel superior". *Revista Del IICE*, (39), 67-82. (<https://doi.org/10.34096/riice.n39.3998>)
- . 2016b. "Transformaciones en el sistema de protección social y escolarización: balances y perspectivas en vistas a la democratización de la educación", en Ruiz del Ferrier, Cristina y Jorge Tirenni. (Comps.). *El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina. El rol del Estado frente a la cuestión social*. (Documento de Trabajo N°3, pp. 97 - 108). Buenos Aires: FLACSO.
- . 2020. "Entre derechos y méritos. Derroteros del vínculo entre AUH y escolarización a 10 años de su instauración", en: Pilar Arcidiácono, Gustavo Gamallo y Ángeles Bermúdez, *A 10 años de la Asignación Universal por Hijo : debates sobre la política social no contributiva*. UBA, Buenos Aires.
- Gluz, Nora, Inés Rodríguez Moyano y Maida Diyarían. 2018. *Las políticas socioeducativas del nivel secundario a nivel nacional: trayectorias, institucionalidades y actuaciones en*

- gobiernos de distinto signo político en Argentina. Ponencia presentada al VII Congreso Nacional y V Internacional de Investigación Educativa “Políticas y prácticas de producción y circulación de conocimiento. A 20 años del primer Congreso de Investigación Educativa en la Universidad Nacional de Comahue”. Comahue, abril 2018.
- Gorostiaga, Jorge. 2012. “Las políticas para el nivel secundario en Argentina: ¿hacia una educación más igualitaria?” Revista Uruguaya de Ciencia Política, Vol. 21, Nº 1, pp.119-161, Montevideo.
- Karolinski, Mariel e Inés Rodríguez Moyano. 2017. “Aportes sociológicos al debate sobre las “políticas de inclusión” en la escuela secundaria”, en Rubén Cervini. (Comp.), El fracaso escolar. Diferentes perspectivas disciplinarias, (pp. 35-53) “Colección PGD eBook”, Secretaría de Posgrado, Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado el 1 de agosto de 2019. (<http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/59d4d534c9c54.pdf>)
- Kessler, Gabriel. 2002. La experiencia escolar fragmentada. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.
- . 2019. “Comentario. Algunas reflexiones sobre la agenda de investigación de desigualdades en Latinoamérica”. Desacatos, Nº59, pp. 86-95, abr. México. Recuperado el 8 de junio de 2020. (http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2019000100086)
- Ministerio de Educación de la Nación. 2017. Orientaciones pedagógicas de Educación Digital. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación., 2017. Recuperado el 11 de junio de 2018 (<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005853.pdf>)
- Lobato, Laura. 2014. “Bolsa Familia y educación: desafíos del caso brasileño”, en María del Carmen Feijoó y Margarita Poggi. (2014) Educación y políticas sociales : sinergias para la inclusión. IIPE-Unesco: Buenos Aires.
- Moreira, Carlos, Diego Raus y Juan Carlos Gómez Leyton. (Coord.). 2008. “Introducción”, en La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades. Montevideo: FLACSO Uruguay, UNLa, UARCIS, Ediciones TRILCE.

- Nassif, Mariela et. al. 2019. "El balance falaz de Alejandro Finocchiaro". Página/12. Edición digital. 6 de diciembre de 2019. Recuperado el 12 de marzo de 2020 (<https://www.pagina12.com.ar/234851-el-balance-falaz-de-alejandro-finocchiaro>)
- Paura, Vilma, Valeria Chorny, Bárbara García, Julián González Durán, Sofía Pincione y Mariana Sierra. 2017. Las políticas sociales en la Ciudad de Buenos Aires: agenda de gobierno y legislación. Temporalidades diversas, tendencias e hitos, 1996- 2015. Ponencia presentada a las XXI Jornadas de Sociología. Recorridos de una (in)disciplina. La Sociología a sesenta años de la Fundación de la Carrera. Buenos Aires: UBA. Recuperado el 31 de julio de 2020. (<https://consejopsuntref.files.wordpress.com/2017/09/ponencia-de-vilma.pdf>)
- Pautassi, Laura. 2010. "El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas", en Pautassi, Laura. (Org.), Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina. Buenos Aires: Biblos.
- Raschia, Jorgelina y Judith Wischnevsky. 2019. "Algunas reflexiones sobre la política de secundaria en la gestión Cambiemos". Comunidad OPPPED / Ciencias de la Educación / Facultad de Filosofía y letras / UBA. Diciembre. Recuperado el 1 de julio de 2020. (<http://iice.institutos.filo.uba.ar/sites/iice.institutos.filo.uba.ar/files/raschia-wischnevsky.pdf>)
- Romualdo, Vanesa. 2019. Las complejas relaciones nación-provincia en la política educativa argentina. El caso de los Planes Jurisdiccionales y los Planes de Mejora Institucional para el nivel secundario en la provincia de Buenos Aires (2009-2015). (Trabajo final de Posgrado en Administración Pública). Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Recuperado el 2 de junio. (http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1271_RomualdoV.pdf)
- Saforcada, Fernanda. 2009. "Paradojas de la autonomía escolar en la reforma educativa argentina de los '90", en Feldfeber, Myriam. (Dir.). Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones. Buenos Aires: UBA/Aique.

- Saraví, Gonzalo. 2015. *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México: FLACSO.
- , 2019. "Desigualdades invisibles. Algunas reflexiones sobre inclusión desigual en la escuela", en Núñez, Pedro, Lucía Litichever y Denise Fridman. (comps.). *Escuela Secundaria. Convivencia y Participación*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Schoo, Susana // DiNIECE. 2013. *Redefiniciones normativas y desafíos de la educación secundaria en Argentina. Acuerdos federales en un sistema descentralizado*. Ministerio de Educación de la Nación.
- Sidicaro, Ricardo. 2011. "El partido peronista y los gobiernos kirchneristas". *Revista Nueva Sociedad*, N° 234. Recuperado el 1 de julio de 2020. (http://www.nuso.org/upload/articulos/3787_1.pdf)
- Siteal. 2008. *Tendencias Sociales y Educativas en América Latina. La escuela y los adolescentes (Datos Destacados)*. Recuperado el 6 de mayo de 2018. (<http://www.siteal.iipe.unesco.org/informe/227/informe-2008>)
- Terigi, Flavia. 2008. "Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles". *Revista Propuesta Educativa* N 29, Año 15, pp. 63-71. Recuperado el 6 de mayo de 2018. (<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=403041701008>)
- Southwell, Myriam. 2011. "La educación secundaria en Argentina. Notas sobre la historia de un formato", en Tiramonti, Guillermina y Nancy Montes. (comps.). *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Manantial / Flacso; Buenos Aires.
- Tiramonti, Guillermina. (comp.). 2004. *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes* Buenos Aires: Manantial/FLACSO.
- Thwaites Rey, Mabel y Hernán Ouviaña. 2018. *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.

Normativa

Ley N° 24.049 de Transferencia de los servicios educativos, 1992

Ley N° 24.195 Federal de Educación, 1993.

Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo, 2005.

Ley N° 26.206 de Educación Nacional, 2006.

CFE, Resolución N° 79/09. Plan Nacional de Educación Obligatoria 2009-2011.

CFE, Resolución N° 84/09. Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria.

CFE, Resolución N° 88/09. Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria. Planes de Mejora.

CFE, Resolución N° 93/09 Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria.

CFE, Resolución N° 188/12. Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016.

CFE, Resolución N° 285/16 Plan Estratégico Nacional (2016-2021) “Argentina Enseña y Aprende”.

Ministerio de Educación y Deportes, Resolución 4440/2017. Programa Escuelas Faro.

Ministerio de Educación y Deportes, Resolución 2407/17. Programa Asistiré

Ministerio de Educación, Resolución 1111/2010.

Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 459/10.

Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 84/2014.

Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 57/2016.

Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 52/2018.

Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 90/2018

Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 115/2010.

Poder Ejecutivo Nacional, Decreto N° 186/2019