

Libros de **Cátedra**

Análisis de Política Educativa

Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina

Claudio Suasnábar, Laura Rovelli y Emilia Di Piero
(coordinadores)

FACULTAD DE
HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

S
sociales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

ANÁLISIS DE POLÍTICA EDUCATIVA

TEORÍAS, ENFOQUES Y TENDENCIAS RECIENTES
EN LA ARGENTINA

Claudio Suasnábar

Laura Rovelli

Emilia Di Piero

(coordinadores)

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA



Índice

Presentación	4
Capítulo 1	
Los ciclos de reforma educativa en América Latina	8
<i>Claudio Suasnábar</i>	
Capítulo 2	
Instrumentos para el análisis de las políticas educativas	37
<i>Laura Rovelli</i>	
Capítulo 3	
Pasado y presente del nivel secundario: masificación y admisión	54
<i>Emilia Di Piero</i>	
Capítulo 4	
El Plan FinEs2. Elementos para el análisis de la terminalidad educativa	78
<i>Federico M. González</i>	
Capítulo 5	
La relación Nación – Jurisdicción en el financiamiento educativo	99
<i>Gustavo Gallo</i>	
Capítulo 6	
Políticas científicas y promoción a la investigación en la Argentina	115
<i>Pedro Fiorucci</i>	
Epílogo	129
Los autores	130

Presentación

El campo de estudio de las políticas educativas al igual que la historia de la educación surge en nuestro país a comienzos del siglo XX estrechamente asociado a las necesidades de la formación del profesorado normal, secundario y universitario. Así, estos campos en proceso de especialización focalizaron su interés en la normativa educativa, las instituciones escolares e ideas pedagógicas conformando un tipo de conocimiento útil que se reconocía y legitimaba como un saber aplicado a la práctica docente (Ascolani, 2001 y Garcías Franco, 2014) .

Desde esta concepción, Joaquín V. González propondría en 1906 el plan de estudio de la novel Sección Pedagógica¹ de la Universidad Nacional de La Plata que tempranamente incluiría las materias de *Historia de los Sistemas Pedagógicos* y *Legislación Escolar Comparada*. Hacia 1914 la progresiva consolidación del Profesorado de Filosofía y Letras por un lado, y del Profesorado de Historia y Geografía por otro, conllevaría cierta diferenciación de la oferta de materias pedagógicas que determinaba el cursado de historia de la educación para el primero de los profesorados, y legislación escolar para el segundo (Finocchio, 2001). Estas primeras asignaturas tendrán un fuerte sesgo jurídico-normativo e histórico-acontecimental orientado principalmente a construir una narrativa educativa teleológica, prescriptiva y lineal.

Con todo, y pese a la temprana emergencia de estos cuerpos de saberes, será recién a mediados de la década de 1950 en el marco de los procesos de modernización universitaria e institucionalización de la educación como campo disciplinar que la política educativa y la historia de la educación se transformaran en campos académicos entendidos como espacios de producción, circulación y validación de conocimientos que supone un grado de profesionalización de la investigación científica (Suasnábar y Palamidessi, 2007). Ciertamente, la academización de los estudios educativos se inscriben en el proceso más amplio de institucionalización de la sociología, la economía, la ciencia política y la antropología que constituiría las llamadas “ciencias sociales modernas” para diferenciarlas de la “humanidades clásicas”.

El auge de las ciencias sociales y su impacto sobre el campo educativo se manifestará en una profunda renovación teórica y metodológica de la política educativa y la historia de la educación que, a su vez, se vería potenciada por la incorporación de nuevas disciplinas como la sociología de la educación y la economía de la educación. Así, en los años 60 las teorías de la modernización y las distintas concepciones del desarrollo dejarán su huella en el campo de la política educativa que ahora se entendería asociado al planeamiento educativo como nueva tecnología social. A comienzos de la década del 70, la difusión de los trabajos sociológicos de

¹ Como es sabido, aquella sección -inicialmente ubicada en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales- fue el origen de la Facultad de Ciencias de la Educación creada en 1914 que luego se transformaría en nuestra actual Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación en 1920.

los llamados críticos reproductivistas, cuestionan el enfoque anterior, al que le atribuyeron cierto sesgo economicista y de causalidad lineal. Uno de los aportes más importante de esas corrientes gira en torno del concepto de "autonomía relativa" que considera a los sistemas educativos como construcciones históricas donde convergen, no sin conflicto, los condicionantes estructurales (sociales, políticos y económicos) y las acciones de los diferentes sujetos sociales. Precisamente, esta nueva conceptualización tendrá su expresión en la renovación de la historia de la educación que también sentirá la profunda influencia de la llamada "historia social" cada vez más alejada de la historiografía tradicional de carácter fáctico y acontecimental.

Desde aquellos "sixties" y "seventies" hasta la actualidad, las ciencias sociales se han expandido, diversificado, transformado y entrado en crisis sus principales paradigmas interpretativos como expresión de los profundos y acelerados cambios que atraviesan las sociedades contemporáneas (Wallerstein, 1996). Con todo, y sin la pretensión totalizante característico de las décadas mencionadas, la potencialidad de conocimiento social se apoya más en el entrecruzamiento de diversos campos y saberes -que sin estar necesariamente integrados- contribuyen a establecer comprensiones más complejas de la realidad social. De esta manera, el estudio de la política educativa y la historia de la educación se benefician del cruce de conocimientos del resto de las ciencias sociales, sin por ello abandonar sus propios marcos conceptuales.

El presente libro *Análisis de Política Educativa: teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina* es un producto de la reflexión, análisis y discusión colectiva del equipo de la cátedra de Historia, Política y Gestión del Sistema Educativo. En este sentido, la cátedra recupera y se inscribe en dos grandes tradiciones intelectuales, por un lado, aquella que como señalamos antes entiende la política educativa y la historia de la educación como campos académicos especializados que se enriquecen en el diálogo hacia adentro del conjunto de sub-disciplinas educativas y hacia afuera con el resto de las ciencias sociales, y por otro, se reconoce como parte sustantiva de la formación docente de los distintos profesados de la Facultad cuyos conocimientos y saberes como decía el viejo Emile Durkheim (1992) procuran desentrañar la "génesis histórica" de nuestras instituciones educativas e introducir a los futuros profesores en los "grandes problemas que suscitan la enseñanza que tienen a su cargo" (pag. 28).

Desde esta perspectiva, el libro que estamos presentando tiene como primer y principal destinatario a los alumnos cursantes de la cátedra que provienen de las carreras del Profesorado en Biología, Física, Matemática, Química, Letras, Sociología, Filosofía, Geografía, Bibliotecología y Ciencias de la Información, de Inglés y Francés y sus respectivos traductorados. Los aportes de diferentes saberes y trayectorias disciplinares que traen los estudiantes constituyen un capital valioso que, a través de la discusión e intercambio, permiten generar una experiencia pedagógica altamente enriquecedora. Asimismo, nos plantean un desafío en virtud de que la mayoría de los estudiantes no cursaron materias de área socio-histórica y política de la educación.

Pensando en nuestros alumnos y también en los jóvenes graduados de las distintas carreras que quieren iniciarse en la investigación de la política educativa y/o la histórica del sistema educativo, el libro y cada uno de los capítulos que lo componen procuran por un lado, ofrecer una visión panorámica de una problemática específica, y por otro lado, presentar y desarrollar un cierto baga-

je de herramientas conceptuales y perspectivas teóricas. Lejos de una mirada estática, cada uno de los capítulos recupera la propia historicidad de los procesos, políticas y fenómenos analizados.

De esta manera, el primer capítulo focaliza su interés en una mirada de largo plazo sobre la conformación histórica de los sistemas educativos latinoamericanos, los ciclos de reforma educativa como un racconto de los distintos intentos estatales de reestructurar el sistema, así como también las tendencias de cambio reciente en el gobierno de la educación y las nuevas formas de regulación a nivel mundial y regional. Ciertamente, la noción de ciclos de reforma constituye un recurso heurístico para “modelizar” procesos y tendencias acentuando ciertos rasgos comunes de reformas nacionales con especificidades propias. En esa dirección, la noción de matriz socio-política (relación entre cierto tipo de Estado, modelo de desarrollo y régimen político-actores-sujetos) opera como un supuesto que parte de la estrecha relación entre cambios en la matriz socio-política y los ciclos de reforma educativa en la región.

El segundo capítulo profundiza en los enfoques, teorías e instrumentos para el análisis de las políticas educativas procurando articular los debates actuales de la ciencia política y sociología política con la producción específica del campo. Así, el trabajo avanza desde una reflexión general sobre la relación entre Estado, gobernanza y educación para luego profundizar en la política educativa como política pública, el análisis y la singularidad de las políticas educativas, como también en los cambios recientes y las continuidades en las formas de gobierno y regulación del sistema educativo nacional. Asimismo, este capítulo también ofrece una mirada panorámica de la producción académica reciente sobre políticas educativas en la Argentina, las líneas de continuidad y diferencias con la proveniente del campo de la ciencia política.

El tercer capítulo centra su interés en la problemática de la escuela secundaria y particularmente en las políticas de admisión de los colegios universitarios. Este trabajo también combina la reconstrucción histórica del nivel medio (sus características y funciones que le dieron origen y las tensiones ante los procesos de masificación), y el desarrollo de los principales conceptos y nociones para su análisis. Desde esta aproximación global del nivel, el trabajo presenta mapa de las secundarias universitarias en Argentina y una sistematización y tipificación de las políticas de admisión en dichas instituciones y específicamente en las escuelas secundarias de la Universidad Nacional de La Plata.

El cuarto capítulo recorta una problemática reciente como son las políticas públicas de terminalidad educativa y presta especial atención a las formas en que cotidianamente se construyen las experiencias de los estudiantes. De tal manera, el trabajo hace foco en el Plan *FinEs2* como política pública, el cual se inscribe en la larga historia del campo de la educación de jóvenes y adultos donde derivan las principales conceptualización como también las tensiones y debates actuales. Como parte de una investigación en curso, el trabajo da cuenta de las negociaciones y distintas lógicas que atraviesan estas políticas, a partir de los discursos y representación de funcionarios y jóvenes.

El quinto capítulo analiza unas de las problemáticas que más conscitan el debate político educativo como es el financiamiento destinado al sector educativo. En ese sentido, el trabajo concentra su esfuerzo analítico en las relaciones del Estado nacional y las jurisdicciones en el período 1991-2015 y particularmente en las características que asumió la política salarial docente. Plantado de esta manera, el texto presenta de manera accesible los principales concep-

tos y nociones del campo del financiamiento educativo a la par que analizan distintos cuadros con información estadística. Lejos de una mirada cuantitativa, el texto se apoya en estos datos para postular una serie de interpretaciones del impacto del financiamiento nacional en la evolución de la política salarial docente, y evaluando en qué medida dicha inversión incide en la disminución de la brecha salarial docente.

Por último, el sexto capítulo nos propone una mirada panorámica de las políticas de ciencia y tecnología en la Argentina desde la crisis de 2001 hasta nuestros días, y en particular se concentra en las políticas de formación de investigadores. En esa dirección, el trabajo presenta un recorrido histórico de las políticas científicas en el país, analizando el rol que ocuparon las principales instituciones académicas y organismos nacionales vinculados a la formación de recursos humanos altamente calificados. Como parte de ese análisis el capítulo avanza en un balance de las políticas implementadas durante los últimos años, las articulaciones que se buscaron desarrollar y el modo en que se fueron implementando, así como también plantea los desafíos futuros que enfrenta el campo científico nacional.

Referencias

- Ascolani, A. (2001). La Historia de la Educación Argentina y la formación docente. Ediciones y demanda institucional. *Revista Brasileira de História da Educação* n°1 jan./jun.
- Durkheim, E. (1992). *Historia de la educación y de las doctrinas pedagógicas. La evolución pedagógica en Francia*. Madrid: Ediciones La Poqueta.
- Finocchio, S. (2001). *Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Documentos y notas para su historia*. La Plata: Ediciones Al Margen/UNLP.
- Garcías Franco, J. (2014). El surgimiento del campo de la política educativa en Argentina: los casos de las Universidades Nacionales de Buenos Aires y La Plata. *Revista Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 461-484, jul./dez. Disponible en: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>
- Suasnábar, C. y Palamidessi, M. (2007). Notas para una historia del campo de producción de conocimiento sobre educación en la Argentina. En Palamidessi, M., Suasnábar, C. y Galarza (comp.) *Educación, conocimiento y política*. Argentina 1983-2003. Bs. As.: Edit. Manantial/FLACSO.
- Wallerstein, I. (1996). *Abrir las ciencias sociales*. México: Siglo XX Editores.

CAPÍTULO 1

Los ciclos de reforma educativa en América Latina

Claudio Suasnábar

Introducción

Como señala Eric Hobsbawm (1994) en su monumental estudio del siglo XX, entre fines de la década de 1980 y los primeros años de la de 1990 termina una época del mundo y comienza una nueva. Así, la caída del Muro de Berlín y la posterior disolución de la URSS marca el final de aquella centuria reducida iniciada en la primera guerra mundial y que el historiador inglés denominará siglo XX corto.

No es casual, entonces que el clima de ideas de los años noventa estuvieran signados por una serie de intervenciones intelectuales que coincidían, por un lado, en proclamar (con mayor o menor optimismo) el final de un ciclo histórico, y por otro, procuraban dar cuenta de los rasgos y características de la nueva época. Quizás uno de los ensayos políticos más exitosos de aquellos años haya sido el trabajo de Francis Fukuyama *El fin de la historia* (1992) quién no dudaba en señalar el triunfo de la democracia liberal a escala mundial, el cual también constituía el punto final de la evolución ideológica de humanidad. En rigor, la desintegración del bloque soviético no solo marcaba el fin de bipolaridad (capitalismo vs. socialismo) en la geopolítica mundial sino más bien expresaba la punta de un iceberg de tendencias de cambios en distintos órdenes, más profundas y de larga data.

Al respecto, ensayos anteriores como *La condición posmoderna* de Jean-François Lyotard publicado en 1979 y las investigaciones de Daniel Bell y Alain Touraine sobre lo que comenzaba a denominarse sociedad post-industrial editados por los mismos años, adquirirán una renovada notoriedad y generalizarán el prefijo “post” para aludir a la nueva época como continuidad superadora de la anterior. El ocaso de los grandes relatos de la modernidad (progreso, ciencia, totalidad, etc.) será para Lyotard (1987) el rasgo distintivo del cambio en el estatuto del conocimiento, mientras que el cambio tecnológico y su impacto en las formas de producción marcarían el advenimiento de una nueva sociedad ya no organizada alrededor del modelo industrialista. Más aun, la profundidad de este cambio se manifestará en una acelerada internacionalización y transnacionalización de la economía mundial que cuestionará los cimientos y la soberanía de los Estados Nacionales. En buena medida, la idea de globalización pasará a dar cuenta de estos contradictorios procesos de cambio que, desbordando la economía se proyectan en las esferas social, política y cultural.

Pasados casi treinta años, el escenario global se nos aparece bastante lejos del clima de triunfalismo y optimismo de comienzos de los noventa. Al contrario, la coyuntura actual se caracteriza por la crisis, la incertidumbre y fuertes signos de descomposición social que atraviesan tanto los países centrales como los periféricos. Así, la crisis de la economía mundial expresa no solo la desaceleración del crecimiento o virtual estancamiento sino también ciertas dinámicas centrífugas de “desglobalización” que se manifiestan en el retorno de discursos proteccionistas en el corazón mismo del capitalismo mundial. Consecuencia directa de estas tendencias es la creciente incertidumbre que rodea el orden político mundial cuya novedad principal lo constituye, por un lado, el desplazamiento del centro geopolítico de Occidente hacia Oriente (China y su zona de influencia), y por otro, estrechamente ligado a lo anterior, el debilitamiento de los bloques regionales y el resurgimiento del Estado Nacional. Por último, los fuertes signos de descomposición social ya no son un rasgo exclusivo del tercer mundo sino parte del paisaje de los países centrales que se revela en la expansión de ideologías conservadoras, nacionalista y xenófobas, y el ascenso de fuerzas políticas de extrema derecha y/o de populismos de derecha que ponen en riesgo la vitalidad de la democracia liberal de los países del Norte desarrollado (Sintomer, 2017).

Lejos de estar inmunes a estas tendencias, las sociedades latinoamericanas miran con recelo este escenario internacional signado por la crisis que por su magnitud resulta imposible no recibir sus consecuencias y efectos en un mundo globalizado.

Con todo, la primera década y media del nuevo siglo para América Latina constituyó un momento altamente favorable producto de la valorización de los productos primarios que exporta la región, lo cual posibilitó un inédito período de crecimiento económico. Asimismo, el fracaso de las reformas neoliberales de la década de 1990 y su secuela de crisis socio-económica no solo alimentaría la movilización y protesta social sino también estaría en el origen del ascenso de gobiernos de “izquierda”, “nacional-populares” o “populistas” (según distintas perspectivas) pero que compartirían cierta orientación progresista de las políticas impulsadas. La segunda mitad de la década de 2010 parecería marcar el agotamiento del llamado “boom de los commodities” y el ocaso de buena parte de estos gobiernos progresistas que, sin el impulso transformador de antaño se enfrentan con los límites y contradicciones internas de cada una de estas experiencias políticas².

En este escenario global y regional signado por la incertidumbre y una complejidad creciente deben ubicarse los problemas de los sistemas educativos y las políticas públicas para el sector, aunque -como veremos más adelante - buena parte de estos problemas se vinculan con tendencias de muy larga data que se superponen con los procesos en curso.

Quizás la problemática del gobierno de lo social-estatal sea aquella que revela con mayor claridad los puntos de contacto con las dificultades y complejidad que asume hoy el gobierno de la educación para enfrentar los problemas educativos. En este sentido, los sistemas educativos -como uno de los instrumentos claves de la conformación del Estado

² Al respecto véase el libro colectivo de Leiras, M.; Malamud, A. y Stefanoni, P. (2016) *¿Por qué retrocede la izquierda?* Capital Intelectual, Colección Le monde diplomatique, Buenos Aires, así como también un primer balance de esta década en el artículo de Burchardt, Hans-Jürgen (2017) “La crisis actual de América Latina: causas y soluciones?”, en *Revista Nueva Sociedad* No 267, enero-febrero. .
http://nuso.org/media/articles/downloads/8._TC_Burchardt_267.pdf

Nación- se erigieron alrededor de un modelo fundacional de organización burocrática cuyos rasgos principales estaban definidos por una estructura jerárquica y vertical, la diferenciación de roles y funciones, y un conjunto de normas y procedimientos. De tal forma, el gobierno del sistema educativo -entendido como la capacidad de direccionar y regular al conjunto de los actores e instituciones- descansaba, por un lado, sobre la homogeneidad y verticalidad de las acciones estatales, y por otro, sobre una clara diferenciación entre los que piensan la política (especialistas, técnicos, políticos) y los que ejecutan cotidianamente esa política (maestros y alumnos).

A inicios de la década de 1960, este modelo fundacional de los sistemas educativos y la forma de gobernar la educación antes mencionado, comenzaría a mostrar no solo deficiencias y limitaciones sino también claros signos de agotamiento. Las reformas educativas de esta década serán un primer intento de respuesta frente a estos problemas que luego de un impasse retomarán su impulso en la década de 1990. Ciertamente, estas últimas reformas supusieron un cambio sustantivo en la forma de concebir la dinámica de funcionamiento de los sistemas, que se expresó en el desplazamiento de las viejas modalidades de gobierno de control burocrático hacia las nuevas formas de regulación basado en el control a distancia por resultados. Las reformas educativas iniciadas en la década del 2000, si bien marcan una mayor presencia estatal no han modificado sustancialmente las nuevas formas de regulación. En rigor, más que un reemplazo, lo que parece haber sucedido es una superposición híbrida entre ambas modalidades de gobierno donde conviven contradictoriamente lógicas y racionalidades distintas.

Paradójicamente, en el corazón de estas nuevas formas de regulación se encuentra uno de los dispositivos más antiguos y constitutivos de la escuela moderna como es el de la evaluación. Así, la expansión a nivel internacional de los sistemas de evaluación de la calidad y en general de la “evaluación educativa” como conocimiento experto y campo profesional da cuenta no sólo de la emergencia de estas nuevas modalidades de control sino también del cambio en las relaciones entre el nivel central y los actores del sistema educativo, y entre éstos y la sociedad civil.

La convergencia de estas tendencias de cambio en el gobierno de los sistemas educativos no solo constituye un desafío para las políticas educativas actuales sino también conlleva la necesidad de revisar críticamente las herramientas teórico-conceptuales, los instrumentos de política y las experiencias históricas de reforma educativa desarrolladas en la región.

En esta dirección, este capítulo focaliza su interés en una mirada de largo plazo sobre la conformación histórica de los sistemas educativos latinoamericanos, los ciclos de reforma educativa como un racconto de los distintos intentos estatales de reestructurar el sistema, así como también las tendencias de cambio reciente en el gobierno de la educación y las nuevas formas de regulación a nivel mundial y regional. Cabe aclarar que lo extenso del período de análisis nos obliga a “modelizar” procesos y tendencias tal como la noción de ciclos de reforma que tiende a resaltar ciertos rasgos comunes de reformas nacionales con especificidades propias. Asimismo, la noción de matriz socio-política (relación entre cierto tipo de Estado, modelo de desarrollo y régimen político-actores-sujetos) si bien no se desarrolla teóricamente opera

como un supuesto la estrecha relación entre cambios en la matriz socio-política y los ciclos de reforma educativa en la región³.

Planteado de esta manera, el texto se organiza en cuatro secciones: la primera analiza el modelo fundacional de los sistemas educativos como parte del contradictorio proceso de ingreso a la modernidad de las sociedades latinoamericanas. La segunda sección caracteriza los primeros signos de agotamiento de aquel modelo y las reformas educativas de 1960. La tercera sección explora los cambios en la matriz socio-política y las reformas educativas desarrolladas durante la década de 1990. La cuarta sección se concentra en el nuevo escenario regional de comienzos del siglo XXI y las principales innovaciones políticas que introducen las reformas educativas de la década del 2000. Hacia el final se presentan una serie de reflexiones a modo de conclusiones que procuran esbozar algunas claves del escenario educativo regional de los próximos años.

La configuración histórica de los sistemas educativos latinoamericanos

Los sistemas educativos en la región se conformaron en el marco del proceso de formación de los Estados Nacionales, entre fines del Siglo XIX y comienzos del Siglo XX como parte del proceso más amplio del ingreso a la modernidad de las sociedades latinoamericanas. De tal manera, el origen histórico de los sistemas educativos, su configuración y las tensiones que los atraviesan son en buena medida, la expresión de esa particular forma que adoptará dicho proceso de transformación en los diferentes países de la región.

Desde esta perspectiva, la formación del Estado Nacional resulta indisoluble del proceso de conformación de sociedades modernas, entendiendo por tales aquellas que reconocen dos rasgos estructurales: por un lado, la ampliación de las condiciones de inclusión social que supone la universalización de valores, principios y condiciones de acceso a diversas prestaciones (derechos), y por otro lado, la creciente especialización y diferenciación funcional de sus instituciones, que conlleva la consecuente racionalización de prácticas y comportamientos sociales. Así, esta transformación en sociedades modernas puede ser analizada como el proceso contradictorio de la expansión de la ciudadanía (inclusión social) y la progresiva instalación de pautas de regulación social (diferenciación institucional). Dicho, en otros términos, se trataba de integrar e incluir a la población, pero al mismo tiempo de regular y pautar los modos a través de los cuales dichas sociedades serían capaces de asimilar estos procesos.

Este carácter contradictorio resulta perceptible en cada una de las tareas que supuso la conformación del Estado Nacional. De tal manera, la estructuración de un mercado nacional no solo conllevaba la necesaria delimitación de un territorio sino también una creciente regulación de las actividades económicas; como por ejemplo la unificación monetaria, la creación

³ Para profundizar en estas nociones véase los siguientes trabajos: Garretón, M. A. (2002). "La transformación de la acción colectiva en América Latina", en Revista de la CEPAL Nro. 76, Abril - Santiago de Chile, Acuña, C. (1995). *La nueva matriz política argentina*. Nueva Visión, Buenos Aires, y Cavarozzi, M. (2000) *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

de instituciones de crédito, y particularmente, de un sistema impositivo para sostener las actividades estatales. A su vez, la creación de un ejército nacional supuso la expropiación de la violencia ejercida por particulares o unidades sub-nacionales, lo cual no solo permitió “externalizar” la soberanía estatal en un territorio sino también garantizar cierta paz social necesaria para el desarrollo de un mercado. La expansión de instituciones de control social como los tribunales, cárceles, hospitales y obviamente el sistema educativo, da cuenta de la progresiva inclusión de la población como objeto de la intervención estatal, pero también de la fuerte regulación sobre los comportamientos, creencias y valores. La secularización y racionalización de la vida social puede ser pensada como parte de este proceso de modernización que como señalamos expresa la convergencia entre diferenciación institucional e instalación de pautas de regulación social.

Ciertamente, la desigual y en algunos casos incompleta concreción de estos rasgos estructurales tienen estrecha relación con las diferentes formas en que los países de la región hicieron su ingreso a la modernidad. Por lo tanto, no es posible hablar de un único y homogéneo proceso de modernización, sino por el contrario de múltiples y contradictorias modernidades latinoamericanas. No obstante, dentro de esta heterogeneidad se pueden reconocer trayectos y procesos comunes.

En este contexto debe ubicarse los distintos procesos de conformación de los sistemas educativos de la región, y de las diferentes funciones que cumplieron, y que precisamente se expresan en su particular emergencia, consolidación y expansión⁴.

Con todo, es posible delinear algunas tendencias comunes que sin constituir una tipología permiten precisar y valorar mejor las transformaciones operadas en los dos grandes períodos de cambio en la región como son las de las décadas de los cincuenta y sesenta, y las de los ochenta y noventa. En este sentido, los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay y Chile) han sido caracterizados por su “temprana modernización” donde ya a fines del Siglo XIX comienza un amplio y acelerado proceso de expansión de sus sistemas educativos, cuya función principal se orientó a la construcción de la idea de nación frente a la sensación de amenaza de los grupos de inmigrantes por parte de las clases dominantes locales. Dentro de este grupo puede incluirse a México, donde la escolarización se orientó a “nacionalizar” las masas indígenas, aunque no a integrarlas socialmente, y también a Costa Rica que también tuvo un proceso de modernización temprana y expansión de su sistema educativo (Tedesco, 1993; Bralich, 1987; Quintanilla y Vaughan, 1997; García, 1977; Memoria Chilena, 2004).

Un segundo grupo lo conforman los países andinos como Bolivia, Perú y Ecuador al cual puede sumarse Paraguay, donde las diferencias étnico-culturales, lingüísticas y regionales dentro de cada país están en el origen de la forma contradictoria de su proceso de modernización. Por ello, no es casual el carácter tardío y desigual que adoptó la escolarización, la cual durante décadas estuvo orientada hacia las clases medias y dominantes de zonas urbanas (Chamorro, 1978; Getino, 1995; Proyecto Desarrollo y Educación para América Latina y el Caribe, 1981).

⁴ En esta línea de análisis se puede consultar el trabajo clásico de Rama, G. (1976). *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*. Documento DEALC.

En un tercer grupo podemos ubicar a Brasil, Colombia y Venezuela; que si bien presentan fuertes diferencias en la conformación de sus Estados nacionales producto de las formas que adoptó el proceso pos-independentista (tránsito no conflictivo del imperio a la república como en el caso brasileño, signado por guerras civiles entre liberales y conservadores como en el caso colombiano o llevado adelante por gobiernos dictatoriales como el venezolano). En estos países el surgimiento de los sistemas educativos tendió a conformar una pauta selectiva que, combinando la exclusión abierta y la inclusión diferenciada de parte de la población, avanzó de manera desigual en su modernización (Romanelli, 1986; Ribeiro, 1986; Castro y Noguera, 1995).

Partiendo de estas particularidades, los sistemas educativos se estructuraron alrededor de un conjunto de **funciones sociales** solidarias con el proceso de conformación de los Estados nacionales, que supuso un cierto tipo de **estructura de organización** y de **dispositivos pedagógicos**, que vistos en conjunto erigieron al sistema educativo como uno de los dispositivos de gobierno característicos de las sociedades modernas. Como veremos más adelante, estos rasgos estructurales son aquellos que definieron no solo la función del dispositivo escolar sino también el rol de los maestros y la tarea docente.

Así, entre las funciones sociales asignadas a los sistemas educativos pueden mencionarse:

- a) *La construcción de la idea de Nación*, que como señalamos fue una necesidad central de las sociedades latinoamericanas en el período posterior a su emancipación, la cual suponía “inventar” ese sentimiento de pertenencia que construyera un “nosotros” por encima de los particularismos locales y la herencia precedente.
- b) *Un proceso de escolarización con pretensiones de masividad*; ya que este objetivo como apuntamos antes se cumplió de manera desigual en los distintos países incluyendo en algunos casos a grandes porciones de la población niños y jóvenes, mientras que en otros se orientó principalmente a la formación de las clases medias y las elites dominantes.
- c) *La socialización en valores y principios de la vida urbana*, esto es, de las sociedades modernas, la cual supuso la inculcación de un conjunto de hábitos vinculados a cierto orden, temporalidad y organización de la vida cotidiana en la ciudad. La escuela fue por tanto aquella agencia social destinada a normalizar (disciplinar) y moralizar la población escolar como parte del proceso más amplio de racionalización y regulación social.
- d) *Una pauta de selección social a través de la distribución diferenciada de conocimientos y saberes*, que ciertamente según la expansión de los sistemas marcará el grado de integración social y laboral que adquirirá en las distintas sociedades latinoamericanas. En buena medida esta función social ha sido históricamente uno de los puntos de conflicto y lucha entre las clases subalternas y dominantes, el cual, por otro lado, explica la pretensión de masividad de los sistemas educativos.

La estructura organizativa de los sistemas educativos, por su parte, sería funcional al cumplimiento de estas funciones sociales y se caracterizaría por:

- a) *Una conducción centralizada que estructura un sistema vertical y uniforme*, hecho que se corresponde con aquella voluntad de homogeneizar culturalmente y normalizar prácticas y valores en la población escolar. Este rasgo de la estructura organizativa definió una división del trabajo donde la autoridad se concentró en la cúpula del sistema, lugar donde se toman decisiones, y el resto de instancias y actores del sistema, acatan e implementa aquellas directivas. Ciertamente es que la verticalidad no era solamente un rasgo del sistema educativo, sino por el contrario de una sociedad que de esta manera organizaba las relaciones en la familia, la empresa y la escuela.
- b) *Una organización burocrática y jerárquica*, la cual se fue consolidando en la medida que se expandía y complejizaba las tareas de control y regulación del sistema en tanto red de instituciones escolares. La racionalidad burocrática no solo supuso la normalización de procedimientos y normas, sino también la diferenciación de funciones de los propios actores del sistema entre inspectores, directores de escuela y maestros. En rigor, esta modalidad fue común a todos los dispositivos estatales que como señalamos en el punto anterior, eran funcionales a una sociedad también organizada burocrática y jerárquicamente.
- c) *La emergencia de saberes expertos, de instituciones orientadas a la formación de docentes e instituciones especializadas en la producción y legitimación de saberes expertos*. En esta dinámica hay que ubicar el desarrollo de la pedagogía, la creación de las escuelas normales y la institucionalización académica en las universidades de las carreras de Pedagogía o Ciencias de la Educación según las tradiciones nacionales. Al respecto cabe aclarar que en algunos países este proceso de academización de saberes educativos fue bastante posterior a la creación del sistema educativo, hecho que se explica por la tardía escolarización o bien por el limitado desarrollo de las universidades.

Por último, los dispositivos pedagógicos que instrumentaron los sistemas educativos fueron consistentes con aquellas funciones y esta estructura organizativa ya que privilegiaron:

- a) *Planes y programas de estudio únicos*, que definidos centralmente graduaron y secuenciaron los contenidos a enseñar, los cuales, según la pauta de selección social nacional, distribuiría diferencialmente los conocimientos entre los distintos segmentos de la población escolar.
- b) *La fuerte regulación de las prácticas de enseñanza*, que encontraron en la didáctica positivista ampliamente difundida en los orígenes del sistema educativo un corpus de prescripciones metódicas que normalizaron la tarea docente y definieron en buena medida el rol del maestro. La eficacia de este dispositivo se revelará en su persistencia en las décadas posteriores, pese a la declinación del positivismo pedagógico como ideología educativa.
- c) *El libro de texto, los rituales escolares y las imágenes en el salón de clase como recursos didácticos* conforman otro conjunto de dispositivos pedagógicos que estructurará la identidad de los sistemas educativos. Así, la vocación civilizatoria y de

inculcación de un “espíritu nacional” de la escuela se materializó en estos recursos didácticos, las cuales a su vez también fueron parte del proceso de normalización de las prácticas escolares.

d) *Los dispositivos de supervisión como mecanismos ordenadores de las prácticas pedagógicas* fueron claves en la estructura inicial del rol del maestro y a la vez, instancia central para la comunicación de las directivas educativas del nivel central.

Ciertamente, la emergencia de los sistemas educativos en cada país de la región fue moldeando una particular articulación de estos rasgos estructurales que conformaron una matriz socio-educativa, privilegiando ciertas funciones, estructuras organizativas y dispositivos pedagógicos según las formas que asumió la modernización en las distintas sociedades latinoamericanas. De tal forma, los sistemas educativos fueron la expresión del ideal moderno de igualdad, el cual se materializó en términos de una voluntad homogeneizante (lo mismo para todos y todos haciendo lo mismo) que se impuso por encima de los particularismos y diversidades. Más aún, el Estado Docente encontró su fundamento en la convicción de que solo el agente estatal puede garantizar la distribución igualitaria del bien educativo, consenso que en algunos países atravesaría partidos políticos y sindicatos docentes.

Pese a las no pequeñas diferencias en las configuraciones nacionales, es posible afirmar que estos rasgos estructurales del dispositivo escolar están en la base de la definición del maestro y de la tarea docente; o dicho, en otros términos, del rol socialmente asignado y de las pautas que definen y organizan las actividades de enseñanza.

En este marco, el maestro como categoría social constituyó su identidad alrededor de aquella función civilizatoria que dotará la formación normalista, que se apoyará en la legitimidad “científica” de la didáctica positivista. Al respecto, las escuelas normales no solo fueron el primer dispositivo de reproducción de transmisión de ideología, sino que también contribuyeron a instalar un modelo de agente público.

Desde este lugar del saber, el maestro construirá su autoridad en sociedades atravesadas por las desigualdades y asimetrías sociales, pero a su vez como funcionario estatal será objeto de una progresiva regulación que impondrá la lógica burocrática y jerárquica de sistemas educativos cada vez más masivos y complejos. Precisamente, esta concepción weberiana consolidará mecanismos de ascenso y promoción bajo la idea de una carrera en la que, si bien los maestros serán regulados por el Estado, se privilegiaría la experiencia en el aula y la posesión de saberes expertos. Por otro lado, marcaría una pauta de auto-reproducción de la corporación docente en los cuadros intermedios (inspectores) e incluso del nivel central.

De tal manera, los rasgos estructurales del sistema delinearán el lugar de la escuela y del rol del maestro alrededor de la idea de uniformidad y verticalidad generando un modelo docente fuertemente disciplinado por las normativas y prescripciones pedagógico-didácticas emanadas del nivel central. En este esquema, los inspectores cumplirán una función central en este proceso, por cuanto serán el referente de autoridad frente a los maestros que condensarán en su figura la experiencia docente como saber reconocido y, sobre todo, expresarán la “voz estatal” que conducirá las tareas de control y regulación de las funciones asignadas a la escuela.

Este tipo de regulación burocrática que estructuró el rol docente y la actividad de enseñanza desde los orígenes del sistema educativo, comenzará a ser desplazada hacia mediados del Siglo XX por un tipo de regulación técnica.

Resumiendo lo hasta aquí planteado, la emergencia de los sistemas educativos constituyó una de las herramientas principales del proceso de modernización de las sociedades latinoamericanas. En este sentido, aunque la expansión educativa tuvo diferentes ritmos de crecimiento en los países y al interior de los mismos, este modelo fundacional fue compartido por diferentes corrientes políticas y sindicatos, por cuanto este crecimiento no generaba tensiones ya que no cuestionaba derechos de ninguno de estos actores. No es casual, entonces, que el rol docente haya estado estrechamente ligado a los rasgos de uniformidad, verticalidad, jerarquía, que ciertamente son parte fundamental de la propia identidad del sector.

El agotamiento del modelo fundacional y las Reformas Educativas de la década de 1960

Este modelo fundacional de los sistemas educativos latinoamericanos, cuyos rasgos estructurales hemos descrito, se iría expandiendo y diversificando en las décadas posteriores con diferentes ritmos según los grupos de países. Hacia mediados del Siglo XX este patrón de desarrollo educativo comenzaría a dar muestras de agotamiento frente a las demandas y necesidades que planteaba el nuevo escenario internacional caracterizado por el auge de las ideologías del desarrollo. La “cuestión educativa” pasó entonces a un primer plano, considerada como pre-requisito para avanzar en el camino de transformación de las sociedades nacionales.

En rigor, la educación durante las décadas de 1960 y 1970 se convertiría en uno de los ejes centrales de la agenda de políticas públicas a nivel mundial que motorizaría procesos de reforma de los sistemas educativos en Europa y América Latina. Ciertamente, la simultaneidad de estos impulsos reformistas fueron en parte el resultado de la creciente influencia de la UNESCO y su prédica en favor de la expansión de la educación, y por otra, consecuencia de las diferentes coyunturas socio-económicas que atravesaban los países centrales y la periferia latinoamericana. En Europa la consolidación del Estado de Bienestar y el notable crecimiento económico estarán en el origen de las llamadas reformas educativas “comprehensivas” que supusieron la ampliación de la obligatoriedad escolar, la expansión diferenciada del nivel medio y el retraso de las instancias de selectividad (pasando de los 10 a 16-17 años). A su vez, esta progresiva universalización del nivel medio generó una mayor demanda por el acceso a la educación superior la cual también impulsó un proceso de diferenciación y diversificación de este nivel (Fernández Enguita y Levin, 1989).

En América Latina esta tendencia reformista se produjo en la década comprendida entre 1965 y 1975. Durante esos años varios países diseñaron e implementaron reformas en sus sistemas educativos como Chile en 1965, Honduras en 1966, Argentina y El Salvador en 1968,

Brasil en 1971, Perú, Costa Rica y Panamá en 1972 y México en 1973. Con diversos énfasis y logros en su implementación, las reformas educativas fueron concebidas como orgánicas o integrales por cuanto suponían cambios en la estructura del sistema orientadas principalmente a universalizar la educación primaria (reduciendo las desigualdades entre lo rural y lo urbano), modernizar los planes de estudio de este nivel y mejorar el sistema de formación de maestros.

En buena medida, la promesa del desarrollo que caracteriza el clima de optimismo de los años sesenta y setenta marcaría esta nueva etapa para la región, que encontrará en la idea de “modernización” aquella alternativa capaz de completar y corregir ese proceso contradictorio de ingreso a la modernidad de las sociedades latinoamericanas. Ciertamente, la fuerza persuasiva de esta amalgama de ideas conocidas como desarrollismo, radicaba en la convicción ampliamente extendida de la capacidad estatal para promover y orientar un proceso de cambio social entendido éste como un proceso gradual y secuencial de cumplimiento de ciertas metas-objetivos (Suasnábar, 2004).

Esta racionalidad típicamente moderna se fortalecería con la institucionalización académica de las carreras de sociología, economía y ciencia política; las cuales rápidamente difundirían un conjunto de nuevas tecnologías de intervención social denominada “planificación económico-social” que sería la estrategia y herramienta central para el cumplimiento de las etapas del desarrollo (Gurrieri, 1987). Como parte de este mismo proceso, la difusión de las teorías de capital y de la formación de recursos humanos en el campo educativo no solo darían cuenta del valor económico de la educación y la importancia estratégica de mejorar las calificaciones de la fuerza de trabajo sino también aportarían un conjunto de metodologías que conformarán el llamado “planeamiento educativo” (Fernández Lamarra y Aguerro, 1990).

No es casual entonces que desarrollo y modernización hayan sido las ideas-fuerza que motorizarán las reformas educativas iniciadas durante estas décadas. En sintonía con estas visiones se propusieron, por un lado, erradicar el analfabetismo, incorporar a la educación básica la población escolar excluida y ampliar la educación secundaria y, por otro lado, incorporar esta racionalidad “moderna” no solo a través de nuevas tecnologías de gobierno del sistema educativo, sino más profundamente en la concepción de la escuela ahora pensada como agente de cambio, la que supondría a su vez, la modernización del rol docente y las prácticas escolares. De tal manera, reformar los sistemas educativos se materializó en la idea de “más escuelas” y “más niños escolarizados” que guio la consigna de la época de garantizar la igualdad de oportunidades. Pese a que este último objetivo estuvo lejos de cumplirse, el ciclo de reformas educativas de los sesenta constituyó un período de fuerte expansión de la educación primaria que achicarían las brechas entre los países de modernización temprana y aquellos de la zona andina y centroamericana tal como muestra el Cuadro 1. Así, en 1955 la distancia entre unos y otros grupos países variaba de 23 al 79 % (+56) hacia comienzos de los noventa las distancias se habían reducido de 75 a 97 % (+22).

Cuadro 1. Porcentaje de población entre 14 y 17 años con educación primaria completa según años

Países	Años				
	1955	1965	1975	1985	1995
Argentina	79,9	85,0	91,1	95,8	97,4
Brasil	52,8	67,9	78,0	83,1	88,8
México	46,5	61,8	79,1	86,1	91,0
Chile	65,5	82,1	89,1	94,5	97,5
Paraguay	42,7	53,4	71,1	81,6	85,4
Bolivia	23,8	39,5	53,4	62,5	79,0
Perú	47,4	65,6	78,4	83,2	89,8
Costa Rica	58,1	77,1	87,3	s/d	89,2
El Salvador	27,4	42,2	56,4	64,1	75,1

Fuente: Elaboración propia sobre datos del SITEAL-UNESCO

Ahora bien, si la expansión educativa (“más escuelas” y “más niños escolarizados”) materializaba la idea de desarrollo por oposición al atraso educativo, la propuesta de modernización que impulsarían las reformas también comenzaría a asociarse al cuestionamiento/ruptura con la “escuela tradicional”.

Ciertamente, esta visión crítica no solo expresaba la toma de conciencia del agotamiento del modelo fundacional de los sistemas educativos, sino también de los profundos cambios que se estaban operando en la propia teoría educacional que se revelará en la mudanza en los patrones de producción, validación y legitimación del conocimiento sobre la educación. En este sentido, la acelerada institucionalización de la investigación educativa hacia mediados del Siglo XX, asociada a las tareas de la planificación educativa, marcará el surgimiento de un nuevo tipo de profesionales que se asentarán en las universidades, en las oficinas técnicas de los ministerios y en los organismos internacionales dedicados a la educación (Husén, 1988; Landshere, 1996). Esta academización del campo educativo si bien significaría un impulso notable para la producción de conocimiento, así como la renovación y difusión de nuevos enfoques teóricos, también produciría un progresivo distanciamiento entre la teoría educacional y las prácticas escolares (Novoa, 1998). Todos estos cambios convergerán ya no solo en el cuestionamiento a la escuela tradicional, sino particularmente en las concepciones sobre el rol docente y la enseñanza.

Así, la difusión de la psicogénesis *piagetiana* y la tecnología instruccional, pese a sus diferencias, coincidieron en el cuestionamiento de la pedagogía tradicional sobre la cual se había conformado la identidad docente y sus herramientas metódicas para la enseñanza. Por otro lado, la difusión de la teoría curricular anglosajona no solo introduciría y legitimaría estas corrientes, sino también desplazaría la anterior forma de ordenar y secuenciar los contenidos en

planes y programas de estudio. Lo cierto es que la influencia de estas corrientes asumirá rasgos específicos en los distintos países, producto de apropiaciones sincréticas entre las tradiciones locales y estas nuevas visiones. Con todo, es posible visualizar una tendencia general que tomará forma en la idea del planeamiento y conducción del aprendizaje como prolongación hacia el aula de esta voluntad racionalizadora que impulsarán las corrientes desarrollistas en educación (Feldman, 2010; Palamidessi y Feldman, 2001).

De tal modo, las reformas educativas de los sesenta redefinirían la tradicional función civilizatoria de la escuela, que sería ahora visualizada como motor de cambio, esto es, como agente de modernización que en algunos países se expresará en la expansión de la escuela asociadas al desarrollo rural, mientras que en otros impulsará la educación técnico-profesional que se suponía debía acompañar el cambio de las estructuras productivas. Las nuevas funciones de la escuela demandaban, a su vez, la propia redefinición del rol docente que comenzaría a tematizarse alrededor de la idea de profesionalización, que condensaría, por un lado, este nuevo mandato modernizador, y por otro lado, los saberes y conocimientos provenientes de las nuevas corrientes educacionales. No es casual, entonces, que una de las líneas de política impulsadas en estas décadas orientada hacia la generación de este “maestro moderno” haya sido el cambio en la formación docente que pasará al nivel superior en reemplazo de la anterior formación normalista.

Las tendencias de cambio reseñadas permiten caracterizar las décadas de sesenta y setenta como un punto de inflexión de los sistemas educativos de la región, que bajo la consigna modernizadora introducirá cambios en las modalidades de intervención estatal a través de la planificación, difundirá nuevas corrientes del pensamiento educativo y marcará el surgimiento de nuevos profesionales, que en conjunto complejizarán las formas del regulación y gobierno del sistema. La escuela como agente de cambio y la modernización del rol docente se plantearán como objetivos de estas políticas, las cuales también constituyen un punto de inflexión en la configuración histórica de la docencia no solo por las nuevas funciones sino particularmente en la redefinición de la propia tarea pedagógica que introducirían la teoría educacional.

Pese a las innovaciones y la renovación del discurso pedagógico que introducirían las reformas, lo cierto es que el modelo fundacional del sistema y las regulaciones sobre el rol docente no se modificaron sustancialmente, porque en rigor los cuestionamientos a la escuela tradicional expresaban las preocupaciones de los expertos, y por otro lado, porque los debates académicos no se materializaron en nuevos modelos institucionales ni en políticas que supusieran cambiar las normativas y dinámicas de funcionamiento que estructuraron el sentido de las prácticas de los actores. Por ello, este período si bien desde el punto de vista de las ideas educativas y la profesionalización académica resulta un punto de inflexión, por otra parte, también expresa una fuerte continuidad de los rasgos estructurales del sistema y la cultura escolar que se manifiesta en una expansión desigual y una pauta de diferenciación social selectiva.

De tal manera, lejos de haberse cumplido la promesa modernizadora, la persistente realidad educativa latinoamericana mostró las limitaciones de una visión tecnocrática que supuso el cambio educativo como una cuestión esencialmente instrumental, que vía el cambio en las formas de intervención (planificación) y en los métodos de enseñanza, podría transformar la función de la escuela y el rol de los maestros.

Las Reformas Educativas de la década de 1990 y el cambio de la matriz socio-educativa

Ciertamente, las décadas del cincuenta y sesenta fueron los “años dorados” del desarrollismo, donde este universo de ideas y propuestas no dejó de estar signado por una mirada optimista respecto de las posibilidades de cambio. Los primeros años de la década del setenta marcaría para la CEPAL, principal impulsora de estas ideas, una nueva etapa cuyo rasgo más importante será la pérdida de aquella capacidad de influir y generar debate que tanto la había caracterizado en los años precedentes. Diferentes factores están en la base de este momento de eclipse de las ideas del desarrollismo cepaliano: por un lado, la crisis petrolera de 1973 y la recesión mundial que la acompañaría se manifestó en América Latina a través de políticas de endeudamiento externo, lo cual tuvo como contrapartida en algunos países el aumento del endeudamiento inicial, y en otros una forma de estabilizar las economías golpeadas por la crisis. Aunque la opción generalizada fue el endeudamiento, esta década también estaría caracterizada por la opción de diferentes estrategias que asumirían los países de la región. Por un lado, México y Brasil imprimirían un nuevo impulso a los procesos de industrialización diversificando sus exportaciones; pero, por otro lado, Argentina, Chile y Uruguay abandonarían esta estrategia y abrirían sus economías al comercio exterior al libre movimiento de bienes, servicios y capitales.

Estos cambios en la economía mundial se darían en paralelo a la gradual declinación del keynesianismo y con ello también la decadencia de las teorías del desarrollo. Este cambio en el clima de ideas se manifestaría en la rápida aparición de la nueva ortodoxia neo-liberal que sería adoptada casi sin reservas en los países del cono Sur, que impulsarían las dictaduras militares. Así, la conjunción de “crisis económica” y “crisis en las ideas” dejarían a la CEPAL marginada por casi una década del debate político y económico (Bielchowsky, 1998).

Al igual que en el conjunto de las ciencias sociales latinoamericanas, la irrupción de las dictaduras militares y el nuevo clima intelectual supondría un momento de revisión crítica de las perspectivas teóricas y de la experiencia política de aquellas décadas. En el caso de la CEPAL este movimiento se expresaría en una discusión alrededor de la propia idea de desarrollo y más profundamente en la toma de conciencia del fracaso de las experiencias de planeamiento. Esta revisión crítica estará marcada por un desplazamiento de la idea de desarrollo a la noción de “estilos de desarrollo”, y por un cambio en el campo problemático que se expresará en la introducción de nuevos conceptos provenientes de la sociología y la ciencia política (Suasnábar, 2007).

En este contexto, el balance de la “década perdida” y el nuevo escenario internacional signado por la globalización e internacionalización de los mercados planteaba nuevamente el interrogante sobre el modelo de desarrollo que debería seguir América Latina. En este sentido, la propuesta impulsada por la CEPAL/UNESCO a comienzos de los noventa fue un intento de respuesta al nuevo escenario ubicando a la educación como el pilar de una estrategia de desarrollo que se sintetizó en la consigna “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” (1992). La propuesta cepaliana partió de un diagnóstico del sistema edu-

cativo que en líneas generales era acertado por cuanto identificaba con claridad que la expansión escolar operada en las décadas anteriores, se había realizado a expensas del deterioro en la calidad de los aprendizajes o al menos de la ausencia de mejoras significativas, lo cual profundizaba bajo nuevas formas la desigual distribución del bien educativo.

De tal manera, las reformas educativas de los noventa expresaron esta nueva promesa modernizadora que se materializó en una agenda de políticas específicas (descentralización, focalización, autonomía escolar, etc.) y en un conjunto de instrumentos (evaluación, currículum nacional, financiamiento por proyectos, etcétera) cuya modalidad de intervención en el sistema fueron los programas específicos que promovieron una llegada directa hacia las escuelas con poca o escasa mediación de las estructuras intermedias del sistema.

Este discurso reformista elaborado por expertos (Braslavsky y Cosse, 1996) pero asumido como propio por los políticos, se sustentaba en el supuesto tácito que la racionalidad que portaban aquellas políticas y estos instrumentos bastaban para producir una transformación profunda de la dinámica del sistema, y más aún de las prácticas escolares. Asimismo, el discurso de los expertos y su racionalidad en la implementación de estas reformas acentuó más el distanciamiento, tanto de los funcionarios políticos como de las escuelas y los docentes, pero lo que es más preocupante aún, terminó desdibujando la visión del rol docente.

Este distanciamiento se manifestó en una fuerte academización del discurso educativo como en el caso de las visiones curriculares y las didácticas específicas promovidas por las políticas de capacitación docentes con las cuales se pensaba transformar las prácticas docentes. Así, la centralidad asignada a la renovación de los contenidos que motorizó el cambio curricular se sustentó en una concepción ciertamente ingenua que consideraba que la sola actualización de los contenidos “per se” sumado a la idea de que la “diseminación” de dichos contenidos vía la capacitación docente podría modificar los procesos de enseñanza y aprendizaje en aula. No es casual, que en el discurso reformista ambas líneas de política (currículum y capacitación) alimentaran una visión utópica de las bondades de dichas intervenciones.

Por su parte, las propuestas de autonomía escolar que impulsaron las reformas contribuyeron fuertemente al desdibujamiento del rol docente, por cuanto afectaba a los modos tradicionales de gestionar las escuelas. En rigor cabe señalar que salvo Chile las propuestas de autonomía escolar no tuvieron peso significativo en las experiencias del resto de los países. Más retórico que real, este discurso autonomista tendió a extrapolar las formas de gestión empresarial al de las escuelas e introducir una lógica competitiva de financiamientos por proyecto, la cual se volvía contradictoria con un tipo de regulación burocrática, jerárquica y centralizada que continuaba estructurando no solo la vida cotidiana de las escuelas sino también la propia profesión docente. En este sentido, las políticas de descentralización si bien se proponían aproximar las instancias de toma de decisión a los niveles inferiores del sistema, lejos de favorecer las propuestas de autonomía escolar terminaron acentuando las tendencias de fragmentación del sistema.

Durante la década de 1990 las dinámicas de expansión educativa a nivel regional se volverían más complejas y contradictorias ya que si, por un lado, el objetivo de universalizar la educación primaria parecía estar más próximo en un grupo de países que superaban o se aproximaban al 90 % de conclusión de estos estudios, por otro lado, el nivel secundario como da

cuenta el Cuadro 2 estaba lejos de aquella meta aun en los países de modernización temprana (oscilando entre 50 y 70 %), mientras que en el restos seguía manteniendo el carácter elitista (entre 30 y 40 %). Asimismo, focalizando en la comparación entre 1995 y 2005 vemos que las reformas tuvieron logros y avances dispares según los países que explican la persistencia de las brechas antes señaladas.

Cuadro 2. Porcentaje de población entre 19 y 22 años con secundaria completa según año

Países	Años					
	1955	1965	1975	1985	1995	2005
Argentina	24,5	31,6	43,2	49,0	54,3	63,5
Brasil	15,7	23,9	32,2	40,9	48,8	52,1
México	10,0	19,8	27,9	32,9	36,5	48,3
Chile	22,6	34,2	48,7	58,2	71,2	77,2
Paraguay	10,5	18,2	22,0	28,8	38,2	27,5
Bolivia	13,8	22,2	30,2	30,0	45,8	54,6
Perú	18,5	29,4	47,0	51,7	61,6	71,6
Costa Rica	13,6	27,5	36,2	s/d	40,6	45,7
El Salvador	10,3	16,5	21,7	29,4	36,2	37,8

Fuente: Elaboración propia sobre datos del SITEAL-UNESCO

De manera general, podemos decir que las reformas de los noventa si bien incorporaron un conjunto de políticas específicas y nuevos dispositivos de gobierno su propia racionalidad técnico-pedagógica terminaron desdibujando una mirada estructural de los problemas educativos, hecho que se revela en que casi ninguno de los países modificó la arquitectura organizacional de las escuelas ni las regulaciones de los docentes. Por ello es que el balance de las reformas de los noventa, si bien marcan un punto de ruptura respecto del período anterior, por otro lado, expresa las mismas limitaciones de una concepción tecnocrática que piensa el cambio educativo desligado de la modificación de las normas y reglas que estructuran las prácticas docentes y la cultura escolar.

En buena medida, la suerte de estas reformas educativas estuvo ligada al proceso de reconversión y reestructuración socio-económica que se dieron durante aquellos mismos años. Así, para finales de la década el fracaso del consenso neoliberal que orientó estos procesos quedó en evidencia no solo por el aumento de la desigualdad y la profundización de la exclusión social sino también por la crisis de cohesión social e inestabilidad política en toda la región. No es casual, que en este contexto los logros y avances de las reformas educativas como el aumento de la tasa de escolarización de nivel secundario se diera en paralelo a una mayor fragmentación social y pérdida de calidad educativa.

De esta forma, la simultaneidad entre ambas reformas terminó por identificar aquel relato de modernización educativa con los costos sociales de las reformas estructurales, especialmente en cuanto a la pérdida de puestos de trabajo, pesada carga que se sumaba a una propuesta cuyo registro discursivo interpelaba escasamente a los sujetos del cambio.

Las Reformas Educativas de la década de 2000: ampliación de derechos, experiencias nacionales y consolidación de nuevas formas de regulación

Hacia la segunda mitad de la década del 2000 la decepción por los resultados de las evaluaciones de la calidad marca un punto de inflexión en los debates recientes de política educativa, el cual con distintas características en cada país se expresará en la emergencia de una nueva agenda de política. Así, luego de más de una década de reformas la percepción de las administraciones educativas era la de una asimetría entre la inversión de recursos y los modestos resultados obtenidos, hecho que revela, a su vez, el bajo impacto de las políticas implementadas para modificar el comportamiento y las prácticas de los actores del sistema.

Al respecto, distintos estudios e informes que realizan un balance de las reformas educativas de la década de 1990 parecen corroborar esta percepción de los gobiernos, que se sintetiza en la contradictoria expresión de “avances importantes para magros resultados” (Gajardo, 1999; Kaufman y Nelson, 2005). Esta caracterización da cuenta que si bien, en la mayoría de los países creció la presencia de la educación en la agenda política nacional (sanciones de nuevas leyes de educación, procesos de descentralización, políticas focalizadas y participación en pruebas internacionales), las deudas acumuladas de las reformas superan estas acciones por cuanto constatan la persistencia de la brecha educativa entre países y estratos sociales no solo expresadas en el desigualdad en el acceso sino también en la distribución y apropiación del conocimiento.

Como señalamos al inicio, los primeros años de la década de 2000 marcaron un cambio de frente en la dinámica del capitalismo global expresado por el ascenso de China como motor principal de la economía mundial, hecho que ciertamente cambiará la suerte de América Latina. Así, entre 2003 y 2008 el gigante asiático crecerá a un promedio anual de 10 % (las llamadas tasas “chinas”) que se manifestará no solo en su transformación como potencia exportadora sino también por su demanda insaciable de materias primas que está en la base del “boom de los commodities” que experimentará la región. En paralelo, la llegada al gobierno de fuerzas o coaliciones de orientación progresista en distintos países fue una respuesta frente al fracaso de las reformas neoliberales de la década de 1990 y sus consecuencias de crisis socio-económica e inestabilidad política.

Este nuevo escenario signado por la bonanza económica ampliaría los márgenes de acción de la mayoría de los gobiernos (progresistas o no) que se manifestará en la recuperación del rol del Estado adoptando la forma de un neo-intervencionismo y el despliegue de una agenda

de políticas públicas orientadas a reconstituir el tejido social y mejorar las condiciones de vida de la población.

En este sentido, las reformas educativas de la década de 2000 son parte de este conjunto de iniciativas de reparación social, pero a diferencia del ciclo anterior donde la agenda de política adquirió la forma de un “paquete de reforma” impulsado y/o promovida por los organismos internacionales, este ciclo parece más el resultado de la convergencia de diferentes (y a veces contradictorias) políticas educativas nacionales. Dicho de otra manera, *la agenda de reforma es la reconstrucción a posteriori de una serie de experiencias e iniciativas nacionales* que serían difundidas, apropiadas y reformuladas en cada país en el marco del relanzamiento de los bloques regionales.

El común denominador de estas experiencias y procesos lo constituye indudablemente **la expansión de los derechos educativos** que, a su vez se caracterizará por tres grandes rasgos: a) la ampliación del acceso a todos los niveles, b) el reconocimiento de derechos de poblaciones excluidas y marginadas, y c) el crecimiento notable del financiamiento educativo. Ciertamente, “el derecho a la educación” como demanda-consigna se gestó en la década anterior para movilizar y nuclear la resistencia frente a las reformas neoliberales. Esta retórica será recuperada y plasmada en un conjunto de nuevas leyes de educación que se sancionarían en estos años (Cuadro 3) que simultáneamente promoverán el acceso universal de la educación en todos sus niveles (incluida la educación superior), y extenderá el reconocimiento y derecho a la educación a grupos raciales, étnicos y/o de género antes excluidos, materializándose en declaraciones y en algunos casos con dispositivos concretos para garantizar estos derechos (López, 2007). Asimismo, estas nuevas leyes extenderán la obligatoriedad escolar que en promedio pasaría de 10 a 13 años (Cuadro 4).

Cuadro 3. Leyes nacionales de educación vigentes por país

País	Nombre de Ley	Año de Sanción	Última modificación
Argentina	Ley de Educación Nacional (26.206)	2006	s.d
Brasil	Ley de Directrices y Bases de la educación nacional (9.394)	1996	2009
Chile	Ley General de Educación (20.370)	2009	
Colombia	Ley General de Educación (1.151)	1994	2013
México	Ley General de Educación (DOF 13-7-1993)	1993	2014
Perú	Ley General de Educación (28.044)	2003	
Uruguay	Ley General de Educación (18.437)	2009	

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

Cuadro 4. Cantidad de años de escolaridad obligatoria por país. 200-2015

País	Año 2000	Año 2015
Argentina	10	14
Brasil	10	14
Chile	8	13
Colombia	10	12
México	9	15
Perú	12	12
Uruguay	10	14
Promedio	10	13

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

Esta expansión y ampliación de derechos educativos aconteció en el marco de un extraordinario ciclo de crecimiento económico, el cual no solo **posibilitó un aumento del financiamiento educativo** como nunca antes había acontecido sino también permitió una reducción significativa de la indigencia, la pobreza y el desempleo, aunque dicho impulso no alcanzaría para modificar la desigualdad estructural de las sociedades latinoamericanas. Como se puede observar en el Cuadro 5, los países de la región en 2000 gastaban en educación un promedio de 4,3 % del PBI, el cual pasaría al 5,0 % en 2008. Este crecimiento global de los recursos destinados a la educación encubre esfuerzos y puntos de partida diferentes de cada uno de los países, situación que se puede apreciar en la última columna del cuadro donde Brasil (sacando el caso excepcional de Cuba) muestra uno de los mayores procesos de inversión. Otro dato interesante es que comparado con el promedio del gasto público en educación de la Unión Europea de 5,3 % (2012)⁵, varios países se aproximan e incluso superan esta inversión.

Cuadro 5. Gasto Público en Educación como porcentaje de PBI (2000-2008)

País	2000	2008	Variación Total
Argentina	4,6	5,4	17,3
Brasil	4,0	5,4	34,6
México	4,9	4,9	0,5
Chile	3,9	4,0	2,0

⁵ Eurostat. "Educational expenditure statistics" – Statistics Explained (2/11/2017)
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Educational_expenditure_statistics#

Uruguay	2,4	2,9	18,9
Colombia	3,5	3,9	11,6
Cuba	7,7	14,0	84,4
El Salvador	2,5	3,7	46,9
Costa Rica	4,4	5,0	14,7
Promedio General	4,3	5,0	15,0
Promedio sin Cuba	3,8	4,1	6,4

Fuente: Albornoz y Warnes (2013) Educación en América Latina: más gasto, ¿mismos resultados?, en Foro Económico <http://focoeconomico.org/2013/01/23/educacion-en-america-latina-mas-gasto-mismos-resultados/>

El impacto de la ampliación de derechos y el aumento del financiamiento educativo fue el motor en **un nuevo ciclo de expansión matricular** en la región que se concentrará en el nivel secundario y en menor medida en el nivel inicial. De tal manera, si hasta mediados del siglo XX la escuela media era una institución elitista donde pocos países superaban el 20 % de su población de 19 a 22 años con secundaria completa, para 2005 la mitad de los países supera el 50 % lo cual da cuenta del proceso de masificación de este nivel educativo (Cuadro 2).

Con todo, los últimos 10 años dejaron en evidencia los límites de este proceso de expansión que se manifiesta en la brecha entre acceso y conclusión de los estudios tal como lo muestra el Cuadro 5. Así, las tasas de escolarización (bruta y neta)⁶ son medidas de estadística educativa que nos indican el grado de acceso y asistencia a un determinado nivel escolar. En el caso de la escuela media la comparación entre 2000 y 2010 nos muestra una ampliación significativa del acceso en algunos países como Paraguay, Bolivia, Perú y Costa Rica (crecen + 10 %), mientras que el resto está por debajo y algunos como Argentina aumentó solo un 3 % (TNE 2000=81,4; 2010=84,5). Ahora bien, si analizamos la población de 19 a 22 años que concluyó sus estudios secundarios entre 2000 y 2010 vemos también un crecimiento importante, aunque por debajo de las tasas de escolarización, precisamente la última columna muestra en porcentajes esa diferencia entre acceso y conclusión. Para el final de la década ese diferencial se encontraba por encima del 30 % salvo algunas excepciones como Chile con 17 %.

Asimismo, los límites de este proceso de expansión también se observan en la persistencia de las desigualdades sociales al interior y entre los países. Al respecto, algunos especialistas consideran que la dificultad para avanzar en la meta de universalizar el nivel secundario no es otra que el agotamiento y/o final de un modelo de expansión educativa que ya no es eficaz para incorporar a las aulas una heterogénea diversidad de grupos sociales.

⁶ Tasa neta de escolaridad (TNE) expresa en qué medida la población que por su edad debiera estar asistiendo a la educación secundaria, efectivamente está escolarizada en ese nivel. La tasa bruta de escolaridad (TBE) expresa la relación entre los alumnos que asisten a cada nivel educativo y la población en edad teórica de cursar dicho nivel.

Cuadro 5. Tasa bruta de escolarización (TBE), tasa neta de escolarización (TNE), porcentaje de jóvenes de 19 a 22 años con secundario completo según años

Países	Año 2000				Año 2010			
	TBE	TNE	Porcentaje 19 a 22 secundario completo	Diferencia entre acceso y conclusión	TBE	TNE	Porcentaje 19 a 22 secundario completo	Diferencia entre acceso y conclusión
Argentina	91,6	81,4	53,7	37,9	92,9	84,5	60,1	32,8
Brasil	89,4	70,2	40,1	49,3	92,2	77,6	53,7	38,5
México	74,3	63,7	32,2	42,1	78,8	71,9	48,3	30,5
Chile	93,1	77,6	59,8	33,3	94,9	81,7	77,2	17,7
Paraguay	75,9	54,0	42,4	33,5	85,8	70,6	56,1	29,7
Bolivia	83,2	61,8	43,0	40,2	91,3	75,3	53,2	38,0
Perú	81,5	58,9	60,0	21,5	90,4	76,3	70,4	20,0
Costa Rica	74,3	49,3	34,2	40,1	89,0	65,1	48,3	40,7
El Salvador	65,8	50,1	32,8	33,0	72,9	57,1	39,6	33,3

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Izcovich, Gabriela (2014) La expansión educativa en el nivel medio. América Latina 2000-20010. Cuaderno 19, SITEAL-IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

Ligado a lo anterior, no es casual que **las políticas contra las desigualdades** se convertirán durante la década de 2000 en un verdadero laboratorio de innovación de políticas sociales que acompañaría la expansión de derechos educativos. Con eje en los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)⁷ que se expandirían por la región en lo peor de la crisis económica de fines de los noventa, estos programas contendrían la asistencia escolar como condicionalidad tal como se plantea en la Asignación Universal por Hijo (AUH) de Argentina, la Bolsa Familia de Brasil, el Oportunidades en México, Chile Solidario de este país y el programa Más Familias en Acción de Colombia, entre otros. Este tipo de programas marcará una tendencia diferente de la década de 1990 cuyo rasgo dominante fueron los programas focalizados o compensatorios, mientras que en este caso se plantean como garantes del cumplimiento de derechos (universalistas), y a su vez, se desplazan de lo asistencial hacia lo educativo en una visión que procura ser más integral (Cecchini, 2014).

Paralelo a estas grandes iniciativas, los programas de becas y de extensión de la jornada escolar fueron las estrategias dominantes para incluir y retener a los alumnos que siguieron los países con diferentes resultados. En menor medida se cuentan la creación de ofertas alternativas o complementarias a las escuelas comunes para atender problemáticas específicas como sobreedad, abandono o diversidad cultural.

⁷ Los PTC son programas consistentes en la distribución de dinero a condición de cumplir ciertos requisitos como puede ser la asistencia escolar y los controles de salud.

Durante la década de 2000 **las transformaciones curriculares siguieron siendo** (como en los noventa) **un eje central de las políticas de reforma en la región**. Al respecto, si bien la especificidad del currículum excede las posibilidades de este documento (y de su autor), es factible señalar como rasgo común de las experiencias nacionales la hibridez curricular, esto es, la convergencia entre cierto retorno a los contenidos disciplinares y asignaturas escolares que convive con currículums más contextualizados e integrados, así como también entre un mayor o menor nivel de prescripción y autonomía de la práctica pedagógica. Asimismo, la presión de los sistemas de evaluación sobre las políticas curriculares se manifiesta en la generación de estándares esperados de aprendizaje y el diseño de currículums por competencias en varios países (Dussel, 2006 y Rivas, 2015).

La distribución masiva de computadoras por alumno y la multiplicación exponencial de los materiales digitales marcan el gran salto tecnológico de la región durante esta década. Si bien fueron Uruguay, Argentina y Perú los países que avanzaron en el modelo 1 a 1 (una laptop por niño)⁸, la fuerza transformadora de las nuevas tecnologías se manifestó en toda la región en la expansión de portales educativos en internet, creación de contenidos para formatos digitales, desarrollo de distintos softwares educativos y aplicaciones, programas de capacitación docente a grandes escalas, entre otros materiales (IIPE-UNESCO, 2014). Paralelamente a estos cambios, el crecimiento de la producción y distribución de libros de texto también debe contarse como la continuidad de una tendencia iniciada en los noventa, pero con larga tradición en la región. En este sentido, en México, Chile y Brasil desde mitad del siglo XX la propuesta de distribuir un libro de texto escolar para cada niño se transformó en una política pública.

Sin embargo, estos importantes avances no se han traducido (hasta ahora) en mejoras efectivas en la calidad de los aprendizajes. Sigue siendo motivo de debate e investigación el impacto de las TICs en la cultura escolar y las mejores formas de apropiar la potencialidad de estos recursos, aunque ya parece claro que no es solo un problema de brecha tecnológica (software, conectividad) sino de capacidad y creatividad en los múltiples usos que plantea la cultura digital.

La expansión de los sistemas nacionales de evaluación y la mayor discusión sobre la calidad de la educación constituyen dos tendencias que si bien no son nuevas -ya que comenzaron con las reformas anteriores-, durante la década de 2000 **las evaluaciones estandarizadas se volverán dispositivos centrales en la regulación y gobierno de los sistemas educativos en la mayoría de los países de la región**. Así, el pasaje de evaluaciones de calidad por muestras de escuelas hacia pruebas censales para toda la población escolar (o de ciertos años) transformó la evaluación en un dispositivo de alto impacto sobre la dinámica de los sistemas y el comportamiento de los actores. La mayor visibilidad de los resultados educativos y su difusión por medio de rankings o escalas amplificadas por los medios de comunicación no solo instaló el problema educativo en la agenda de políticas sino también se volvió un factor de presión sobre los docentes y escuelas.

⁸ En 2007 Uruguay comienza con el Plan Ceibal y Perú con el Programa Huascarán, mientras que Argentina en 2010 se suma con el Plan Conectar Igualdad.

Un rápido repaso por las distintas experiencias nacionales nos muestra que Chile fue primer país en introducir sistemas de evaluación a través del SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) creado en 1988 durante la dictadura militar de Pinochet, continuó usándose con el retorno a la democracia y recién en los 2000 una comisión de expertos introdujo grandes cambios y mejoras técnicas. Por su parte, Brasil tiene una larga experiencia en sistemas de evaluación, aunque centrado en el nivel superior. En 1990 crea el SAEB (Sistema de Avaliação de Educação Básica) de tipo muestral, el cual será el antecedente de la Prova Brasil creada en 2005 (censal) para evaluar a todos los alumnos de 5° y 9° año de la educación básica. La expansión de estos sistemas permitirá el desarrollo de una de las innovaciones más importante en términos de instrumento de política como es el IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) que combina los resultados de la Prova Brasil con la trayectoria interna de los alumnos (flujo escolar). De esta manera, el IDEB traduce en términos de puntaje la relación entre retención y logros asignando mejor puntaje a las escuelas con alta retención y logros de aprendizaje obtienen. A su vez, el IDEB puede utilizarse a diferentes escalas comenzando por la sección de clase, escuela, ciudad, región, provincia y Estado Nacional, convirtiéndolo un gran “panóptico” de flujos y avances del sistema educativo.

En México los sistemas de evaluación son más recientes tales como el EXCALE (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos) creado en 2005 cuyo objetivo es medir los aprendizajes a nivel sistémico y por Estados (muestral) y el ENLACE (Evaluación Nacional del logro Académico en Centros Escolares) creado en 2006 para obtener información por escuela de los resultados escolares (censal). Argentina y Colombia también la evaluación de resultados de aprendizaje comienza en los noventa: en el caso argentino a partir del ONE (Operativo Nacional de Evaluación) fue creado en la década de 1990 y desde 2007 pasó a ser censal para los alumnos del último año del nivel secundario, mientras que para el caso colombiano inicia con la prueba SABER creada en 1991 (muestral) que en 2001 pasará a ser censal en distintos años de la educación básica.

Esta expansión y sofisticación de los sistemas de evaluación también se explica por el impacto de las pruebas internacionales (PISA) que desde 2000 comenzará a desarrollar la OCDE. Al principio muy criticadas y resistidas en la región, estimularía el desarrollo de experiencias propias a través del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) de UNESCO que elaborará las pruebas SERCE (2006) y TERCE (2013). La progresiva visibilidad y resonancia política internacional de las pruebas PISA marcaría un progresivo acercamiento de los países de la región que ya para el segundo estudio de 2003 se incorporan Uruguay, México y Brasil, en 2006 se sumaran Chile, Colombia y Argentina, en 2009 se incorporaron Perú y Costa Rica, y finalmente en 2012 se agregaron Trinidad y Tobago y República Dominicana.

Por último, la gobernabilidad del sistema fue otro de los grandes cambios operados durante la década de 2000. En este sentido, los procesos de descentralización impulsados por las reformas educativas de 1990 lejos de mejorar el gobierno generaron nuevos problemas asociados a la delegación de funciones hacia autoridades locales con limitadas capacidades y en algunos casos profundizaron la fragmentación del sistema y las desigualdades educativas. Asimismo, el bajo impacto de estas reformas también se explica por la modalidad de interven-

ción consistente en un prolífico set de programas (orientados a distintos problemas), los cuales paradójicamente produjeron una creciente “opacidad” de la política para los actores escolares y una consecuente pérdida de legitimidad y eficacia (laies, 2011)⁹.

Frente al fracaso de estas iniciativas y en el marco de la recuperación de la centralidad del Estado del nuevo siglo comienza, por un lado, **un acelerado proceso de recentralización de las políticas educativas, y por otro, se consolidan las nuevas formas de regulación introducidas en la década de 1990**. De tal manera, a nivel del gobierno de la educación se produce una superposición híbrida entre ambas modalidades de intervención cuyo rasgo dominante es la contradictoria convivencia entre lógicas y racionalidades diferentes. Así, la tendencia recentralizadora que se manifestará en el retorno de las tecnologías de planificación de largo plazo y en visiones más integrales de las políticas, mientras que simultáneamente los sistemas nacionales de evaluación y las pruebas estandarizadas consolidan el lugar de dispositivos de regulación vía control por resultados. Como señalamos anteriormente, la evaluación se vuelve un factor de presión que tiende a conducir y orientar no solo el comportamiento de los actores sino también la concretización del currículum escolar.

Resumiendo lo planteado hasta aquí, y recuperando una mirada global de la década de 2000, podemos decir que las distintas experiencias e iniciativas nacionales desplegadas durante estos años fueron hacia el final del período configurando una nueva agenda de reforma alrededor la idea-fuerza de “expansión de derechos”. La particularidad de esta agenda se manifiesta en la continuidad y resignificación de ciertas políticas de los noventa (evaluación, currículum, capacitación docente) y la introducción de algunas innovaciones (presupuesto educativo, programas universales, políticas de TICs, etc.), todo en el marco de una recentralización de las políticas educativas y la consolidación de los dispositivos de regulación introducidos en la década anterior.

A modo de conclusiones

La segunda mitad de la década de 2010 parecería marcar el cierre del último ciclo de reformas educativas en la región. Al menos dos factores inciden en esta percepción, por un lado, el retorno de la austeridad económica producto del agotamiento del “boom de los commodities”, y por otro, el ocaso de buena parte de los gobiernos progresistas y el ascenso de fuerzas políticas de derecha (tradicional, neo-liberal, gerencial o nueva derecha según distintas perspectivas). De tal manera, sea por el contexto de escasos recursos financieros como por el cambio de orientación política en algunos casos y la pérdida del impulso transformador en otros, lo cierto es que son signos claros de la finalización de un ciclo, aunque todavía no se perfila una nueva agenda de política educativa ni tampoco el inicio de un nuevo ciclo de reformas en la región.

⁹ En este sentido, la tensión entre opacidad y claridad de las políticas constituyen un desafío que ciertamente supone re-pensar nuevas modalidades de regulación donde la política y la regulación estatal no necesariamente tiendan a disminuir su poder u opacidad.

En este sentido, si bien la coyuntura de nuestro tiempo presente (marzo de 2017) está signada por la incertidumbre del futuro, la mirada de largo plazo de tendencias y procesos de cambio en los sistemas educativos nos posibilita ensayar algunos análisis que, a modo de conclusiones, procuran esbozar algunas claves del escenario educativo regional de los próximos años.

Un primer aspecto remite al devenir de las tendencias y dinámicas de expansión educativa en la región. Al respecto, el peso social del discurso de la ampliación de derechos plasmado en las nuevas leyes de la década de 2000 ha sido y seguirá siendo un motor que alimente la demanda educativa y políticas orientadas a la inclusión social. Por ello es factible pensar que, aunque más ralentizado, las tendencias expansivas continúen siguiendo la dinámica estructural de una pauta de selección socio-educativa que consiste básicamente en que el valor democratizador del acceso masivo a un determinado nivel educativo se contrarresta con una diferenciación social de la oferta escolar (fragmentación educativa) y una distribución desigual del conocimiento (circuitos diferenciados de calidad).

Ciertamente, esta pauta de selección no es nueva, sino que constituye una de las funciones sociales que cumplen los sistemas educativos como parte de los dispositivos de gobierno en las sociedades modernas. Por ello no es casual que la educación haya sido históricamente una arena de disputa donde se dirime la lucha por el poder y el conflicto social en términos de acceso (quiénes entran en la escuela), distribución (qué saberes se transmiten) y apropiación del conocimiento (qué capacidades y posibilidades generan). El desigual y en algunos casos incompleto ingreso a la modernidad de los países latinoamericanos está en el origen de las diferentes trayectorias históricas de los sistemas educativos que como vimos en anteriores apartados hacia mitad del siglo XX aquel modelo fundacional comienza a mostrar signos de agotamiento, esto es, los sistemas educativos ya no generan gobernabilidad en términos legitimidad y consenso de una determinada pauta de selección social.

Desde esta perspectiva de largo plazo, los ciclos de reforma educativa de 1960, 1990 y 2000 pueden ser pensados como coyunturas particulares de la región que ponen de manifiesto el grado y profundidad de la disputa socio-política por el acceso, distribución y apropiación del conocimiento.

Un segundo aspecto estrechamente ligado al anterior lo constituyen las tendencias de cambio del gobierno de la educación. Como analizamos al inicio, desde sus orígenes los sistemas educativos se conformaron alrededor de un modelo de organización burocrática cuyos rasgos principales estaban definidos por una estructura jerárquica y vertical, la diferenciación de roles y funciones, y un conjunto de normas y procedimientos. De tal forma, el gobierno del sistema educativo entendido como la capacidad de direccionar y regular al conjunto de los actores e instituciones descansaba, por un lado, sobre la homogeneidad y verticalidad de las acciones estatales; y por otro, sobre una clara diferenciación entre los que piensan la política (especialistas, técnicos, políticos) y los que la ejecutan cotidianamente (maestros y alumnos).

Esta modalidad de gobierno que podemos caracterizar burocrático-centralizada también entra en crisis hacia mitad del siglo XX como consecuencia de la progresiva expansión y diferenciación de los sistemas educativos, así como por la complejización de sus funciones sociales. Frente a esta situación, cada uno de los ciclos de reforma educativa introdujo cambios en la

estructura de gobierno, en los instrumentos de política y en las modalidades de intervención. Así, las reformas de 1960 procuraron incorporar una racionalidad moderna no solo a través de nuevas tecnologías de gobierno como la planificación educativa y la academización de los saberes pedagógicos sino también de pensar a la escuela como agente de cambio para el desarrollo. Las reformas educativas de 1990 a tono con el ideario neoliberal de retiro del Estado marcaron un cambio sustantivo en el gobierno de la educación a través del mix de política formado por: descentralización, autonomía escolar y evaluación de la calidad (y en algunos países se agregó el pasaje del financiamiento de la oferta a la demanda educativa). Este cambio se manifestará en un progresivo desplazamiento del tipo de gobierno burocrático-centralizado hacia un tipo de regulación pos-burocrática de control a distancia y por resultados. Con todo, el modelo tradicional de gobierno sobrevivió a estos cambios porque no se tocaron la estructura organizacional del sistema (por ej.: estatutos docentes, gestión escolar), esto es, el conjunto de reglas (formales e informales), normas y principios que enmarcan la acción y comportamiento de los actores.

Las reformas educativas de 2000 en el marco de la recuperada centralidad del Estado iniciarían un movimiento inverso de recentralización de las políticas educativas, y a la vez, de consolidación de las nuevas formas de regulación introducidas en la década anterior. Así, el rasgo dominante del gobierno de la educación lo constituye la superposición híbrida entre ambos movimientos y modalidades de intervención (burocrática-centralizada vs. regulación pos-burocrática) que conllevan lógicas y racionalidades diferentes, las cuales obviamente limitan la capacidad de orientar y regular el comportamiento de los actores e instituciones del sistema. En este escenario paradójicamente uno de los dispositivos más antiguos y constitutivos de la escuela moderna como es la evaluación emerge como modalidad de gobierno posible.

Lejos de ser una particularidad latinoamericana, la gobernabilidad de los sistemas educativos constituye un problema y un desafío global para las políticas educativas que conlleva la necesidad de revisar críticamente las herramientas teórico-conceptuales, los instrumentos de política y modalidades de intervención.

Un tercer y último aspecto remiten a una serie de líneas de políticas que, si bien se inician en la última década, parecerían proyectarse hacia adelante como parte de una posible agenda, aunque ésta todavía no resulta perceptible. Estas líneas de política se proponen como respuesta frente a los problemas educativos pendientes y los desafíos que plantea el siglo XXI. Sin embargo, pese al consenso sobre la importancia de cada problemática, no hay acuerdo respecto del qué (contenido) de estas políticas, el cómo implementarlas y con qué recursos financiarlas.

- 1) La universalización de la educación infantil es quizás el consenso más extendido y más antiguo por cuanto estuvo presente en las innumerables declaraciones de la UNESCO y otros organismos internacionales. En la última década y media se produjo un avance importante, aunque insuficiente y muchos países tienen como meta el acceso de toda la población escolar.
- 2) La educación secundaria como problemática educativa parece orientarse en dos líneas de política: por un lado, la deuda pendiente del ciclo anterior de lograr la universaliza-

ción del acceso al nivel y, por otro lado, el desafío futuro de repensar los formatos escolares, esto es, una reforma desde adentro del nivel.

- 3) La cuestión docente constituye un ejemplo claro de alto consenso sobre su importancia y bajo acuerdo respecto de las políticas específicas. En rigor, lo que denominamos cuestión docente supone distintas dimensiones del problema tales como la formación docente inicial (acceso, curriculum e instituciones), las condiciones de trabajo (sistemas de ingreso, ascenso y salarios) y la formación docente continua (capacitación, especialización y profesionalización).
- 4) La evaluación de los aprendizajes vía pruebas estandarizadas se consolida como línea de política en la región, aunque no está claro si este dispositivo supondrá mayor capacidad del nivel central para regular y orientar el comportamiento de los actores.
- 5) Las tecnologías en educación constituyen otro gran interrogante para las políticas educativas en la próxima década. En primer lugar, el vertiginoso cambio tecnológico plantea un horizonte de incertidumbre y, en segundo lugar, todavía es limitado el conocimiento respecto del impacto en la cultura escolar, así como también del modelo pedagógico capaz de apropiarse de la potencialidad de las tecnologías en la escuela.

Las cinco líneas de política mencionadas obviamente no agotan la larga lista de nuevas y viejas problemática educativas de la región tales como educación técnica, educación de adultos, educación especial, educación superior, el financiamiento educativo, la relación educación-desarrollo económico, entre otros. Más bien este recorte se plantea como una suerte de hipótesis de trabajo de una serie de tendencias de política que se proyectan en el escenario futuro que se nos aparece menos favorable que la década pasada, aunque no tan catastrófico como la de fines del siglo XX. La moneda todavía está en el aire.

Referencias

- Acuña, C. (1995). *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Bentancur, N. (2011). Los Planes Nacionales de Educación en América Latina: ¿instrumentos para una nueva generación de políticas educativas? Material preparado para el XIV Curso Regional sobre Planificación y Formulación de Políticas Educativas IPEE-UNESCO, Bs. As., agosto.
- Bell, D. (1976). *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Bielschowsky, R. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL* Número Extraordinario Octubre.
- Bralich, J. (1987). *Breve historia de la educación en el Uruguay*. Montevideo: CIEP.
- Braslavsky, C. y Cosse, G. (1996). Las Actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones. En *PREAL* N° 5. Santiago de Chile.
- Burchardt, H-J. (2017). La crisis actual de América Latina: causas y soluciones? *Revista Nueva Sociedad* No 267, enero-febrero. Recuperado de: http://nuso.org/media/articles/downloads/8._TC_Burchardt_267.pdf

- Castro, J. y Noguera, C. (1995). Medio siglo de educación y enseñanza en Colombia (1945-1992). En Puiggrós, A. y Lozano, C. *Historia de la educación iberoamericana*. Bs. As.: Miño y Dávila Edit.
- Cavarozzi, M (2000). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Cecchini, S (2014). Educación, Programas de Transferencias Condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe. En Feijoó, M. y Poggi, M. (coord.) *Educación y Políticas Sociales para la Inclusión*. Buenos Aires: IPE - UNESCO.
- Chamorro, C. (1978). *Desarrollo y Educación en el Ecuador (1960-1978)*. UNESCO-CEPAL-PNUD "Proyecto Desarrollo y Educación para América Latina y el Caribe", DEALC/20, Buenos Aires.
- Corrales, J. (1999). *Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas*, Documento N° 14, PREAL, Santiago de Chile.
- Dussel, I (2006). Estudio sobre gestión y desarrollo curricular en países de América Latina. Ponencia presentada en la *Segunda Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC)* 11 al 13 de mayo. Santiago de Chile. <http://www.elcorreo.eu.org/IMG/pdf/doc-1252.pdf>
- IPE-UNESCO (2014). *Políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2014*. Buenos Aires.
- Feldman, D. (2010). *Enseñanza y escuela*. Bs. As.: Paidós.
- Fernández Enguita, M. y Ledin, A. (1989). Las reformas comprensivas en Europa y las nuevas desigualdades educativas. *Revista de Educación*, 289.
- Fernández Lamarra, N. y Aguerro, I. (1990). La Planificación Educativa en América Latina. En Aguerro, I. *El Planeamiento Educativo como instrumento de cambio*. Bs. As.: Ed. Troquel.
- Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la Cepal* N°58.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- Gajardo M. (1999). *Reformas educativas en América Latina: balance de una década*. Doc. PREAL N° 15.
- García, J. (1977). *Educación y Desarrollo en Costa Rica*. UNESCO-CEPAL-PNUD, "Proyecto Desarrollo y Educación para América Latina y el Caribe". DEALC/2, Bs. As.
- Garretón, M. A. (2002). La transformación de la acción colectiva en América Latina. *Revista de la CEPAL* Nro. 76, Abril.
- Getino, E. (1995). Bolivia: breve síntesis de la historia de la educación en la segunda mitad del siglo XX. En Puiggrós, A. y Lozano, C. *Historia de la educación iberoamericana*. Bs. As.: Miño y Dávila Edit.
- Grindle, M. (2000). La paradoja de la reforma educacional: Pronosticar el fracaso y encontramos con el avance. *Serie Políticas. Formas y reformas de la educación*, Julio – Año 2 N°6, PREAL.
- Gurrieril, A. (1987). Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. *Revista de la CEPAL* Nro. 31.
- Hobbsbawm, E. (1994). *The age of extremes: The short twentieth century, 1914-1991*. Michael Joseph Ltd. Londres.

- Husén, T. (1988). Investigación y políticas educativas. Una perspectiva internacional. *Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje*. Madrid: Paidós/MEC.
- Ilaies, G. (2011). *Los debates de la política educativa en el nuevo milenio*. Buenos Aires: Aique Editorial.
- Izcovich, G. (2014). La expansión educativa en el nivel medio. América Latina 2000-20010. *Cuaderno 19*, Buenos Aires: SITEAL-IIPE-UNESCO.
- Kaufman, R. y Nelson, J. (2005). *Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre países*. Doc. PREAL N° 33, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Landsheere, G. de (1996). *La investigación educativa en el mundo*. México: FCE.
- Leiras, M.; Malamud, A. y Stefanoni, P. (2016). *¿Porque retrocede la izquierda?* Buenos Aires: Capital Intelectual, Colección Le monde diplomatique.
- Liotard, J-F. (1987). *La condición posmoderna*. Madrid: Cátedra.
- Mourshed, M., Chijioke C. y Barber, M. (2012). *Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo*, McKinsey & Company, PREAL.
- Navarro, J.C. (2008). Seminario Internacional “Los Sindicatos Docentes y las Políticas Educativas en América Latina”. KAS-CEPP. Costa Rica, octubre 2008.
- Navarro, J.C. (2006). Dos Clases de Políticas Educativas. La Política de las Políticas Públicas. *Documento PREALC*. Marzo.
- Navarro, J.C. (2007). Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas. En Lora, E. (edit) *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Bogotá: BM, BID y Mayo Ediciones.
- Novoa, A. (1998). Professionnalisation des enseignants et sciences de l'éducation. *Paedagogica Historica. International journal of the history of education*, vol. III, pp. 403-430.
- Palamidessi, M. (2006). El currículum para la escuela primaria argentina: continuidades y cambios a lo largo de un siglo. En: Terigi, F. (comp.) *Diez miradas sobre la escuela primaria*. Buenos Aires: Fundación OSDE/ Siglo XXI.
- Palamidessi, M. y Feldman, D. (2001). El desarrollo del pensamiento sobre el currículum en Argentina. *International Handbook of Curriculo Research*. New York: Elbaum.
- Quintanilla, S. y Vaughan M. (1997). *Escuela y sociedad en México*. México: FCE.
- Rama, G. (1976). *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*. Documento DEALC.
- Ravela, P. (2009). La evaluación del desempeño docente para el desarrollo de competencias profesionales. En F. Martínez Rizo y E. Martín (coordinadores), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Colección “Metas Educativas 2021, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Fundación Santillana”, Madrid.
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: CIPPEC-Natura-Instituto Natura.
- Rockwell, E. (coord) (1995). *La escuela cotidiana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ribeiro, M.L. Santos (1986) *História da Educacao Brasileira: a organizacao escolar*. Edit. Moraes, Sao Paulo; Martinez Boom, Alberto.
- Sintomer, Y. (2017). ¿Condenados a la posdemocracia? *Revista Nueva Sociedad* No 267, enero-febrero. http://nuso.org/media/articles/downloads/1._TC_Sintomer_267.pdf

- Suasnábar, C. (2007). Intelectuales-funcionarios y organismo internacionales en tiempos de dictaduras: del desarrollismo a los “estilos de desarrollo” en educación. Ponencia presentada en el *VII Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericano*. Buenos Aires, 30, 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2007.
- Suasnábar, C. (2012). Pedagogos críticos, expertos en educación, tecno-políticos, o qué? A propósito de las relaciones entre Estado, políticas educativas e intelectuales de la educación en los últimos 50 años. En Plotkin, M. y Zimmermann, E. (comp.) *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Bs. As.: EDHASA.
- Tedesco, J.C. (1993). *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Bs. As.: Ed. del Solar.
- Terigi, F. (2007). Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo en la reforma educativa argentina de los noventa. *Revista Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Volumen, 15, Número 10, Arizona State University.
- Touraine, A. (1971). *La sociedad post-industrial*. Madrid: Ariel.
- UNESCO-CEPAL-PNUD (1981). *El cambio educativo, situación y condiciones*, “Proyecto Desarrollo y Educación para América Latina y el Caribe”. Buenos Aires. Informe Finales 2.
- Valliant, D. (2007). *Planeamiento educativo en América latina: entre los desafíos pendientes y los retos emergentes*, IIPE-Buenos Aires.

CAPÍTULO 2

Instrumentos para el análisis de las políticas educativas

Laura Inés Rovelli

Introducción

A principios del nuevo siglo, el debate sobre el Estado, lo público y sus políticas vuelve en América Latina a un primer plano. Luego de la implementación de las reforma de corte neoliberal de las décadas de 1980 y 1990 en la región -centradas entre otros principios en el ajuste estructural, el privilegio de la orientación hacia el mercado y la degradación al sector público-comienza un nuevo ciclo donde el Estado recupera iniciativa en el plano de las ideas, las instituciones y las prácticas concretas aunque de manera disímil y compleja según los países¹⁰. En la esfera educativa, logra consensuarse la necesidad de intervención estatal, mientras en las sociedades gana lugar el debate por sus sentidos (Twaites Rey, 2012).

Uno de los conceptos clave de la nueva orientación de las políticas es el del derecho a la educación, en tanto afirmación de potestades de los ciudadanos y responsabilidades y obligaciones por parte del Estado, ligada a una enseñanza pública, gratuita, incluyente y de calidad (Bentacur, 2011). A lo anterior, se suman las reivindicaciones por la ampliación de derechos de nueva generación y otros clásicos. Entre los primeros, se encuentra el reconocimiento a la diversidad cultural en toda su extensión y de los distintos contextos sociales en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Entre los segundos, se destaca la histórica demanda de expansión de la matrícula y acceso a los distintos niveles, en particular a través de la extensión del ciclo preescolar, la universalización de la educación básica y secundaria o media y la expansión y formalización de la educación para adultos. La idea de igualdad educativa comprende el acceso pero ahora también la permanencia, revinculación y terminalidad de los estudios. Mientras sobresale la complementación de políticas universales con acciones afirmativas dirigidas a los grupos vulnerables, articuladas con políticas sociales que favorezcan la inclusión. Paralelamente, vuelve a cobrar protagonismo la vinculación entre la formación técnica y el trabajo, y emerge con fuerza el papel clave de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. El financiamiento educativo tiende a incrementarse con un protagonismo mayor del Estado, al tiempo que se debaten y fijan metas de inversión. Finalmente, existen algunas continuidades con las políticas de evaluación del período anterior aunque en ciertos casos se busca complementarlas con espacios societales más participativos.

¹⁰ Al respecto, véase el capítulo 1 de Claudio Suasnábar "Los ciclos de reforma en América Latina" en este volumen.

Más allá de los avances registrados quedan pendientes varios desafíos a los que, en el contexto actual, se suma la incertidumbre del panorama político-económico mundial, los péndulos en la política latinoamericana, la desaceleración de las economías y su incidencia en las políticas públicas del área. Si bien todavía no se vislumbran nítidamente las directrices de una nueva agenda, la crisis del posneoliberalismo y el ascenso de gobiernos de las llamadas “nuevas derechas” en la región comienzan a cuestionar y desmontar algunas de las directrices anteriores. Con todo, cabe preguntarse por las capacidades de las estructuras estatales para desplegar dinámicas políticas con orientaciones diversas, en el marco de nuevos y viejos dispositivos de regulación de la educación.

El presente artículo invita a reflexionar sobre la relación entre Estado y educación, la política educativa como política pública, los enfoques teóricos y los antecedentes locales para su abordaje, los ciclos y las dimensiones para su análisis y los estilos de políticas, como parte de los cambios recientes y las continuidades en las formas de gobierno y regulación del sistema educativo nacional. En adelante, abordaremos estas dimensiones a fin de contribuir al análisis de políticas educativas recientes en la Argentina.

Estado, gobernanza y educación

Cada una de las nociones teóricas del Estado conlleva una manera particular de comprender a la sociedad y al poder político, lo que adquiere implicancias tanto en el análisis como en el recorte de la dinámica social que se pretenda estudiar. Si bien los distintos enfoques interpretativos sobre la naturaleza del Estado capitalista actual delimitan un espacio de dominación territorialmente acotado, todavía resultan insuficiente para comprender su funcionamiento (Twaites Rey, 2012). De allí que resulte necesario dilucidar en un tiempo y espacio concretos las distintas expresiones que asumen los Estados nacionales particulares, en tanto expresión de relaciones de fuerza que condicionan su materialidad e inciden en las políticas, relaciones y prácticas que se articulan.

Desde esta perspectiva, en las últimas décadas, el Estado se ha ido adaptando a su entorno desde un triple descentramiento: hacia arriba, abajo y afuera (Pierre y Peters, 2006). En primer lugar, el descentramiento hacia arriba ocurre a través de la conformación de espacios supranacionales de toma de decisión o bien de elaboración de lineamientos y propuestas de políticas. En la esfera educativa destacan, entre otros, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y sus organismos asociados de cooperación, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). En el plano regional, sobresale el Programa de Desarrollo del Sector Educativo del Mercosur. Sin embargo, éstas como otras instancias no implican necesariamente la existencia de una autoridad o gobierno supranacional. A lo anterior, se suman las propuestas, incentivos de financiamiento e investigaciones patrocinadas desde los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y de las organizaciones de estados, como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Los lineamientos impulsados por este conjunto de

organismos asumen un papel clave en la definición de prioridades de las agendas educativas supranacionales, cuya difusión en el plano nacional es favorecida por la circulación de tecnócratas y expertos, las acciones de activistas y la búsqueda por parte de los líderes políticos de nuevos modelos educativos. No obstante, investigaciones recientes destacan lo intrincado y complejo de su implementación en ámbitos locales (Resnik, 2016).

En segundo lugar, en el descentramiento hacia abajo tiene lugar una descentralización de poder hacia las organizaciones locales y los organismos seccionales. De esta manera, se transfieren competencias tradicionalmente propias de los gobiernos nacionales hacia estos organismos y se promueven nuevas relaciones dentro del aparato estatal como resultado de una redistribución del poder y reasignación de los recursos a través de diversas modalidades de elaboración y ejecución del presupuesto del Estado, del diseño y ejecución de políticas sectoriales y de la administración territorial, etc. Al respecto, a fines de 1980 y principios de 1990, varios países de América Latina como Brasil, Chile, Colombia, México, Venezuela y Argentina desplegaron políticas de descentralización del sector educativo a través de la transferencia de recursos financieros y de responsabilidad política a los gobiernos municipales y/o provinciales¹¹. De acuerdo a Kaufman y Nelson (2005), tanto los intereses y las capacidades de los gobiernos municipales y estatales, como el nivel de apoyo, seguimiento y financiamiento por parte del gobierno central incidieron en la implementación de la descentralización y sus alcances en las escuelas.

En tercer lugar, el descentramiento del Estado hacia afuera se configura por medio de la vinculación con actores no estatales como organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas privadas, fundaciones, etc. Este fenómeno puede rastrearse en la década de 1960 en adelante, como resultado de la emergencia y proliferación de diversos movimientos sociales. Sin embargo, desde 1980 y con mayor énfasis en los años de 1990, la propagación de la doctrina de la Nueva Gestión Pública (NGP)¹² en varios países latinoamericanos profundiza estos procesos y suma nuevos actores. En el campo educativo argentino, ese período marca la proliferación de fundaciones y centros financiados por grupos empresariales que producen conocimiento e intervienen en problemáticas específicas del área. Estas agencias encarnan nuevos tipos de *think tanks*, más ligados a los centros de estudio y gestión, presentan configuraciones institucionales diversas y complejas, obtienen financiamiento de distintas fuentes y poseen orientaciones políticas e ideológicas heterogéneas y en algunos casos, se inclinan al fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil (Simón y Palamidessi, 2007). Así, determinadas organizaciones de la sociedad civil y fundaciones educativas cobran mayor protagonismo en la elaboración de la agenda educativa, en su implementación a través del monitoreo de experiencias en instituciones como también en su evaluación, a través de su involucramiento en debates y/o espacios públicos.

¹¹ Sobre los efectos de la descentralización en el financiamiento educativo, véase el capítulo 5 de Gustavo Gallo "La relación Nación – Jurisdicción en el financiamiento educativo" en este volumen.

¹² La "Nueva Gestión/Gerencia Pública" (New Public Management) refiere a la transformación del aparato estatal en su conjunto y a la "hechura" de las políticas públicas. Supone el pasaje desde un paradigma tradicional (weberiano) hacia otro basado en un enfoque gerencial o posburocrático que redefine la idea misma de gobierno en términos de eficacia, efectividad y calidad. Sus postulados aspiran a la reducción de las estructuras jerárquicas; la descentralización de las decisiones y los recursos; la reducción de la excesiva división del trabajo; la integración de metas al cumplimiento de reglas y legislaciones; la incorporación de la "externalización" de las funciones públicas a través de organizaciones privadas y sociales; la orientación hacia un ciudadano usuario y la introducción de sistemas de información y medición o evaluación del desempeño (Cfr. Aguilar Villanueva, 2007: 319-320).

Retomando el análisis, este descentramiento no supone necesariamente un debilitamiento del estado nacional en beneficio de actores locales, sino que puede ser interpretado en términos de las capacidades estatales y la modalidad de toma de decisión más adecuada, para tomar en cuenta preocupaciones locales y optimizar el gasto público (Pierre y Peters, 2000). En este sentido, “la descentralización no significa, de por sí, menos Estado (...) sino que depende de los mecanismos de coordinación existentes” (Fontaine, 2015, 66). De allí que este triple descentramiento resulte en nuevos estilos de gobernar, estrechamente vinculados con las capacidades estatales, antes que un giro lineal y categórico en la asignación del poder.

La gobernanza, por su parte, refiere a una forma de regulación de las relaciones entre actores políticos, sociales, económicos en el ámbito de la acción pública. Así, pueden identificarse “estilos de políticas” y “modelos de gobernanza”, como resultado de los intercambios entre distintos actores públicos y privados y de la orientación de sus actividades en pos de regular a la sociedad (Fontaine, 2015). Al respecto, en el ámbito educativo, varios autores observan la proliferación en los últimos años de un nuevo modelo de gobernanza de carácter “híbrido”, donde actores estatales, empresariales y de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales y fundaciones) configuran un modelo tri-sectorial de toma de decisión (Resnik, 2017).

La política educativa como política pública

La definición de las políticas públicas como objeto de estudio remite a dos fuentes de sentido distintos. En un primer caso aluden, según Fontaine (2015), a todo lo que produce el Estado a través de las Constituciones nacionales, las leyes y/o los programas concretos de gobierno y resulta su uso más común por parte de políticos y gestores. En un nivel macro-teórico de análisis, ante ciertos derechos y/o necesidades, una política pública particular expresaría una respuesta a demandas implícitas o explícitas. Sin embargo, este planteo tiende a ubicar a las políticas como variables independientes de la sociedad, la política o la economía de un país (Fontaine, 2015:23). Desde esta perspectiva, se parte de un problema más general, como la pobreza, la desigualdad, etc., y se estudia a la política no en términos de un problema en sí mismo sino en tanto respuesta a estas cuestiones socialmente problematizadas. Son tratadas, entonces, como telón de fondo de un dilema más amplio sin profundizar en sus rasgos sustantivos, procedimentales, temporales -en referencia a un ciclo de política- y/o temáticos -en el marco de cuestiones sectoriales e instrumentales.

Desde un segundo enfoque anclado en un nivel intermedio de teorización, las políticas públicas pueden ser analizadas desde un plano de mayor complejidad, en tanto variables dependientes. Es decir, se reconoce la existencia de aspectos intrínsecos a las políticas, que se expresan a un determinado ritmo, a través de ciertos instrumentos y donde intervienen diversidad de actores, intereses y racionalidades en juego. Se encuentran, además, situadas en un tiempo histórico específico y dialogan con otras políticas sectoriales. De acuerdo a Fontaine, “una política es el producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio entre los actores sociales, económicos y políticos, de las políticas anteriores y de la capacidad financiera del Estado” (2015, 28).

Algunos autores identifican a las políticas públicas con la resolución de problemas (Lasswell, 1970). En particular, desde la investigación educativa, ciertos estudios consideran que una política educativa específica se orienta a un curso de acción concreto, llevado a cabo por alguna autoridad con competencias educativas, destinada a resolver un problema determinado (Pedró y Puig, 1999). Es decir, “una política educativa es el resultado de la actividad de una autoridad pública (investida de poder público y legitimidad gubernamental) en el sector educativo” (Pedró y Puig, 1999, 22-23). No obstante, estos planteos resultan algo reduccionistas al limitar el rol del Estado a un papel regulador o de coordinación entre las distintas partes e intereses y también al asimilarlas a hechos concretos y objetivos.

Otros estudiosos entienden que existe una política educativa, “en la medida en que las decisiones de gobierno adoptan ciertas regularidades y siguen una orientación general determinada por las personas autorizadas para decidir” (Acuña y Leiras, 2005, 16). Sin embargo, asimilar a las políticas públicas como aquello que decide hacer o no hacer un gobierno también resulta insuficiente, dado que éste difícilmente tenga un papel excepcional y excluyente en su definición. En términos de Muller (2000), la representación política, en tanto insumo del gobierno, es sólo una dimensión posible para comprender las decisiones de políticas públicas, mientras que otras dimensiones como los productos y resultados cobrar particular interés. A la vez, una política pública no logra reflejar cabalmente la orientación y las formas de las actividades gubernamentales. Por otra parte, no toda acción estatal es una política pública ni tampoco una política pública se resume en la acción del Estado (Fontaine, 2015). Al respecto, la no decisión, ausencia de reconocimiento y/o priorización de demandas sociales concretas por parte del gobierno, sin bien puede entenderse como un mecanismo de deslegitimación de dicha cuestión en la agenda pública, no constituye una política pública.

En cambio, el enfoque de las políticas como variables dependientes entiende su abordaje como una “construcción de la investigación” (Muller, 2006, 53), donde el objeto de estudio constituye un fenómeno social y político determinado, cambiante socialmente, configurado en términos analíticos y empíricamente situado (Fontaine, 2015). De allí que las políticas públicas adolezcan de cierta pretensión cabal de racionalidad por lo que no resultan “la mejor solución” ni tampoco son en sí mismas eficientes o ineficientes, exitosas o fallidas (Lahera Parada, 2004). En efecto, no cabría esperar de las políticas educativas soluciones óptimas sino un espectro de acciones posibles (Chiroleu, 2012). Por el contrario, requieren ser exploradas a partir de la definición de ciertas variables y propósitos, como también ser desagregadas en sus componentes y momentos específicos.

Al centrarnos en esta perspectiva, podemos avanzar en discriminar lo específicamente político, de la política y las políticas. Según Schemeil (2010), el primer término refiere a la vida pública de una comunidad o territorio, el segundo apunta a la generación, intercambio y discusión de ideas y cosmovisiones de los individuos de esa comunidad, mientras que el tercero se orienta a las actividades concretas a través de las que se ejerce autoridad en esa comunidad. En la lengua inglesa esta distinción es más clara porque se corresponde con términos distintos: *politics* (la política), *polity* (lo político), *policy* (política pública) (Aguilar Villanueva, 2004, Fontaine, 2015, Chiroleu, 2012). En el campo educativo, la Política Educativa (*Educational Policy*) es

la reflexión teórica sobre las políticas educativas (*educational policies*), mientras que *politics* refiere a la política coyuntural del día a día (Pedró y Puig, 1999).

Enfoques teóricos y antecedentes locales en el abordaje de las políticas educativas

Al menos tres enfoques teóricos, desde distintas corrientes disciplinares como la historia, sociología, ciencia política, economía y antropología dominan el campo de los estudios de políticas públicas en la actualidad: el racionalismo, el cognitivismo y el neoinstitucionalismo.

El primero analiza los fenómenos sociales como resultado de conductas orientadas por una racionalidad instrumental en términos weberianos e intenta fundamentar empíricamente y de manera deductiva sus afirmaciones. Entre las teorías que emergen con posterioridad a la revolución conductista, la que multiplica los estudios que abogan en métodos cuantitativos para explicar conductas individuales y colectivas, destacan las de la elección racional y la elección pública. En el campo de la política educativa, el uso de distintas vertientes de los enfoques racionalistas es frecuente en algunas investigaciones sobre la elección de instituciones educativas por parte de diferentes públicos como en las pesquisas sobre sectores sociales y oportunidades educativas. Asimismo, la escuela de la elección pública influencia varios de los estudios sobre burocracias educativas.

Los enfoques cognitivistas que surgen en la década de 1980 le otorgan relevancia a las ideas y los aprendizajes en el proceso de políticas públicas, en el contexto institucional y en el proceso político. De esta corriente se desprende la teoría crítica que señala que no todos los actores tienen el mismo nivel de influencia en la orientación de las políticas, las capacidades para expresar su opinión sobre sus resultados y dentro de un gobierno todos tienen el mismo poder para direccionar la política (Fontaine, 2015). Dentro de un amplio espectro de corrientes y autores destacan los trabajos de Stephen Ball sobre los discursos y los textos en el abordaje de los estudios culturales de las políticas educativas (Ball, 2015).

Finalmente, en las últimas décadas, desde distintas disciplinas científicas, el llamado nuevo institucionalismo sienta las bases para el redescubrimiento de las instituciones. Si el “viejo” institucionalismo analizaba las instituciones en tanto estructuras objetivas independientes de la acción humana, el “nuevo” considera que las reglas y procedimientos elaborados por los individuos constituyen los pilares centrales de las instituciones (Meyer y Rowan, 2006). Luego, “las instituciones resultan *depósitos* de esquemas cognitivos aceptados que moldean la comprensión que los individuos tienen del mundo en el que viven a la vez que proveen “guiones” para orientar sus acciones” (Ibíd.: 6)¹³. En el universo de la educación, las primeras corrientes institucionalistas surgen en los Estados Unidos a fines de los años setenta y principios de los

¹³ Tanto el nuevo institucionalismo como el clásico coinciden en su rechazo de la racionalidad de los individuos, entendidos como seres que conscientemente podrían construir y manipular organizaciones para llevar a cabo fines explícitamente establecidos. No obstante, el primero prioriza los procesos de legitimidad, las reglas y la relación con el entorno, mientras que el tradicional hace mayor hincapié en el carácter normativo de los procesos políticos, en la dimensión formal y en los valores en tanto principales variables explicativas del cambio institucional (de la Garza Toledo, 2006).

ochenta y caracterizan al sistema educativo como “débilmente acoplado”, en virtud de la asociación que establecen entre la estructura formal y el sostenimiento de legitimidad en la sociedad (Meyer & Rowan, 2006). El cambio institucional gira en torno de un fuerte isomorfismo de las formas educativas, por lo que las instituciones permanecen cautivas del variado conjunto de demandas sociales.

El anterior recorrido panorámico y sucinto por distintas perspectivas teóricas ofrece distintos planteamientos, interrogantes y derroteros para analizar los procesos de construcción de las políticas públicas en general y las educativas en particular. Si bien todos ellos comparten la idea de concebir a las políticas como construcciones sociales atribuibles al accionar y volición de los sujetos proponen, a la vez, matices y diferencias. Algunos marcos analíticos hacen especial hincapié en los condicionamientos endógenos a los estados nacionales mientras otros exploran las constricciones de origen internacional y global en las políticas. Otros enfoques enfatizan las dimensiones estructurales y culturales a lo largo de procesos históricos de larga duración mientras que distintos estudios destacan el papel de los sujetos, los intereses y las coyunturas (Betancur, 2008).

En la Argentina, el campo de estudio de la política educativa reconoce cuatro grandes tradiciones, las que en diferentes momentos históricos contribuyen a configurarlo. La primera refiere al temprano análisis de la normativa legal que la regula (Suasnábar y Palamidessi, 2007). Luego, en los años de 60, el auge del desarrollismo y de las teorías del capital humano asimila a la política educativa con el planeamiento educativo (Suasnábar, 2004). Así, el auge de las Ciencias Sociales contribuye a organizar -en torno a las políticas y estrategias de planificación social y al consenso democrático- lo que algunos autores denominaron “segunda etapa de la modernidad”, en consonancia con el actor dominante en ese tiempo: el estado nacional. En ese marco, la educación es concebida como una de las variables fundamentales de la modernización. Así, distintas agencias internacionales, gobiernos, partidos políticos y organizaciones civiles equiparan a la educación con el usufructo de cualquier otro tipo de capital y en esa línea, susceptible de cálculo acerca de su específica rentabilidad. Con ello, contribuyen a fomentar el “giro cuantitativo” de la investigación social, a partir de la demanda de estudios basados en análisis de los costos-beneficios de las políticas en distintos sistemas de financiamiento.

A comienzos de la década de 1970, la difusión de los trabajos sociológicos de los llamados críticos reproductivistas cuestiona el enfoque anterior, al que le atribuyeron cierto sesgo economicista y de causalidad lineal (Suasnábar y Palamidessi, 2007). Uno de los aportes más importante de esas corrientes gira en torno del concepto de “autonomía relativa”, el parte de considerar a los sistemas educativos como construcciones históricas donde convergen, no sin conflicto, los condicionantes estructurales (sociales, políticos y económicos) y las acciones de los diferentes sujetos sociales (Ibíd.). Los largos años de gobiernos militares consolidan tendencias burocratizantes y autoritarias en la administración y gestión del sistema en paralelo al deterioro de su función pedagógica, lo que resulta en un pérdida de calidad y relevancia de los conocimientos impartidos (Suasnábar y Rovelli, 2010). Las políticas de desfinanciamiento que acompañan en general los ciclos de estos regímenes, en un contexto donde la educación siguió en expansión, termina por agudizar el diagnóstico sobre una crisis estructural del sistema (Braslavsky, 1985). En ese escenario, a partir de la transición democrática de los años 80, el campo experimenta una significativa

renovación teórica que procura articular los debates político-educativos con la producción reciente de la sociología política y la ciencia política (Braslavsky, 1985; Tiramonti, 2003).

A partir de los años noventa, de la mano de las reformas educativas globales de cuño neoliberal, la producción de conocimiento en materia de políticas educativas asume un carácter más disperso y heterogéneo. A la proliferación del conocimiento especializado proveniente de organismos internacionales, agencias, profesionales y grupos diversos a través de la elaboración de estudios, informes, planes, etc., se suman los aportes a la gestión educativa de los intelectuales reformistas locales, verdaderos hacedores y legitimadores de las políticas públicas del período (Suasnábar y Palamidessi, 2007). Lo anterior complejiza la configuración del campo educativo, al multiplicarse los interjuegos entre un amplio espectro de actores con procedencias, identidades, objetivos y articulaciones más difusas y volátiles que en el pasado aunque decididamente más estrechas con la política y el mercado. La redefinición de las reglas de juego entre el Estado y la sociedad civil conlleva una reestructuración profunda del conjunto del sistema educativo (Tiramonti y Suasnábar, 2000).

Tales transformaciones modifican el patrón clásico de desarrollo educativo y las modalidades de regulación y gobierno que habían estructurado al sistema desde sus orígenes, a pesar de las distintas reformas y cambios coyunturales. En ese sentido, se despliega una estrategia de reposicionamiento del estado nacional en la escena político-educativa y otra de reforma del sistema, al introducir nuevas modalidades de regulación y gestión direccionadas hacia la concertación de políticas y la conformación de un dispositivo de información y evaluación educativa, que introduce un nuevo universo de valores y criterios provenientes de la cultura organizacional. Como contrapunto, diversas líneas de investigación realizan especial hincapié en aquellos años en las dificultades de la transferencia e implementación de políticas educativas estandarizadas aunque diseñadas para otros escenarios, culturas y problemáticas educativas, como acerca de su incidencia – fundamentalmente en el caso Argentino- sobre la ampliación de la brecha de desigualdad y fragmentación educativa (Tiramonti, 2001; Rivas, 2004).

Por otra parte, receptores de la obra de Michel Foucault, los estudios sobre gubernamentalidad aportan una perspectiva interesante respecto de la problemática del gobierno en las sociedades liberales avanzadas, al describir la emergencia de nuevas tecnologías de control cuyo foco está puesto en la construcción de subjetividades (Foucault, 2001; Hunter, 1998). Estas perspectivas teóricas junto a muchas otras que abrevan en la misma línea, desentrañan diferentes niveles de análisis donde se despliegan las relaciones entre sistema educativo, sistema de poder y dominación y producción de subjetividades (Giovine, 2001).

En las últimas revisiones recientes de la literatura sobre política educativa en América Latina, llaman a fortalecer teóricamente al campo, distanciándolo de cierto uso laxo y onmiabarcativo de sus categorías (Flores Crespo, 2011). Algunos trabajos rescatan como insumo teórico fundamental para el estudio de la Política Educativa no sólo el abordaje más tradicional desde el macro ambiente político (politics) sino también otros enfoques vinculados con el proceso de las políticas (policy), la formación de agendas, la implementación de políticas, el modelo por etapas, las transferencias de políticas, las ventanas de oportunidades, etc.

Ciclos y dimensiones para el análisis de las políticas educativas

Sin pretender ser exhaustivos en los múltiples enfoques y posibles abordajes de análisis de una política educativa, en la presente sección planteamos algunos de las principales ciclos, dimensiones e instrumentos a considerar en su de estudio.

Al seleccionar un tema de política educativa como objeto de estudio conviene delimitar, con fines heurísticos, dado que empíricamente es muy difícil que encontremos estas demarcaciones así definidas y menos aún siguiendo un ciclo secuencial, una etapa del ciclo de la política. A pesar de la propia segmentación del campo de estudio, donde proliferan las subespecializaciones, existe cierto consenso en señalar tres momentos o ciclos de las políticas: la formulación y elaboración de la agenda; la implementación y la evaluación.

En la etapa inicial de una política, interesa explorar cómo ésta se elabora y de dónde procede una decisión que logra imponerse como legítima/idónea. En el campo educativo, la elección de una política educativa sobre otra es el resultado de procesos políticos, donde se seleccionan los asuntos que ingresan en la agenda del gobierno educativo, los que representan y a la vez excluyen las preferencias de ciertos actores (Acuña y Leiras, 2005). De acuerdo a John Kingdon (1995), uno de los principales teóricos de la formulación y elaboración de la agenda, la definición de un problema de política no se corresponde con su emergencia o relevancia social sino que emerge de un proceso de interacción entre múltiples actores (estatales y no estatales), quienes poseen determinada cosmovisión acerca de dicha cuestión y arriban o no a una decisión consensuada.

Los primeros aportes sobre el proceso de elaboración de la agenda, destacan que si la jerarquización de los problemas surge de procesos políticos y negociaciones partidarias, adopta una dinámica de arriba hacia abajo (*top-down*). Mientras que si los actores externos al sistema estatal (sindicatos, comunidades religiosas, medios de comunicación, etc.) cobran mayor incidencia en la selección de los problemas y en la negociación con el gobierno y/o el poder legislativo, se trata de un proceso de abajo hacia arriba (*bottom-up*). Por su parte, la profesionalización del activismo político y la capacidad de organización e influencia sobre la necesidad de incluir un problema en la agenda de un gobierno sitúa a los “emprendedores políticos” y expertos en el centro de estos procesos (Fontaine, 2015). Al mismo tiempo, la opinión pública y la incidencia que los medios masivos de comunicación ejercen sobre ella moldea las decisiones de actores estatales y no estatales.

Cabe señalar que la instancia de formulación de política incluye tanto el diseño como el proceso de toma de decisión y allí lejos de adoptarse una medida de carácter racional e instrumental cobra mayor relevancia la naturaleza, las interacciones y papel de los actores inmersos en dicho proceso. En ese sentido, para explicar la formulación de la agenda del gobierno educativo, Acuña y Leiras recomiendan indagar tanto las instituciones políticas del gobierno educativo, que fija reglas y regulan la distribución del poder, como las estrategias de los actores implicados, influenciadas por sus “percepciones, intereses y capacidades” (2005,16).

En segundo lugar, el ciclo de implementación de la política apunta a desentrañar la complejidad de la acción colectiva a fin de comprender el derrotero o los resultados de una decisión. El enfoque rescata los diversos posicionamientos, perspectivas e intereses de los actores involu-

crados en este proceso desde varios niveles de toma de decisión: el de las agencias (federales, provinciales, locales) y el de los actores estatales, sociales y económicos (Gvirtz, 2010), como también las interacciones no sólo entre ellos sino también al interior de cada una de estas esferas (Fontaine, 2015). En particular, los aportes de Pressman y Wildasky (1998) echan luz sobre la heterogeneidad de perspectivas y objetivos de los actores y a la vez, sobre los sentidos y temporalidades que le asignan a la acción. Desde este enfoque, la preocupación por la naturaleza de la decisión de política es desplazada por la centralidad que adquieren los participantes en dicho proceso. De acuerdo a Fontaine (2015), lo anterior adquiere implicancias metodológicas dado que el estudio de implementación requiere de un proceso interpretativo de los intereses y racionalidades en juego de los actores semejante al proceso de toma de decisión. Para Acuña y Leiras, es necesario comprender también de qué manera las instituciones o los incentivos inciden sobre los actores, dado que “una misma estructura institucional puede resultar en comportamientos diversos en función de otros incentivos (instituciones o juegos) en los que el actor puede estar simultáneamente envuelto con sus intereses, recursos e ideología” (2005, 16).

Desde estas perspectivas, adquieren relevancia tanto los posibles desdoblamientos como también los efectos inesperados de la decisión (fallas, vacancias, giros, mutaciones). El primer fenómeno remite a que en el curso de implementación de una política un mayor conocimiento o nivel de especificidad sobre el problema a resolver resulta en una ampliación y proliferación de las problemáticas a tratar. El segundo aspecto apunta al corazón del análisis de la implementación, donde antes de describir a la política como un proceso lineal se busca comprender sus derroteros, reformulaciones y cambios.

Finalmente, a partir de las reformas neoliberales de la década de 1990 y del auge de la nueva gestión pública, la evaluación de políticas prioriza la estimación de su impacto en el marco de la expansión de las auditorías de gestión. De acuerdo a Acuña y Leiras (2005), en el marco de las reformas educativas de 1990, se configuran sistemas nacionales de evaluación en muchos países de la región a partir de la creación de dispositivos extraordinarios. Basados en instrumentos y aparatos de evaluación externa, centran la atención en la aplicación de pruebas estandarizadas y la difusión pública de resultados, antes que en reformas o reordenamientos de los mecanismos de evaluación existentes y de la cultura y tradición propia de los sistemas. A su vez, la utilización de conocimiento como fundamento de las políticas educativas resulta algo problemática y fragmentada dada la existencia de un universo de evaluación distinto pero al mismo tiempo concurrente con el de la investigación educativa que produce “saberes de estado” en el administración de la educación (Van Zanten, 2011).

En líneas generales, las evaluaciones de políticas más frecuentes giran en torno al objeto y su ámbito de implementación, mientras que las ex-post raramente son asumidas. Dada la dificultad de escindir los tiempos de la política de los de la evaluación, en general el objetivo de la evaluación se traslada a la evaluación de las organizaciones y los programas específicos, en el escenario de la proliferación de programas internacionales de cooperación y su respectiva rendición de cuentas. En particular, Acuña y Leiras (2005, 9) destacan la “invasión” de programas en los Ministerios de Educación, los que forman parte de los planes de reforma educativa durante la década de 1990. Esta proliferación de estudios, a su vez, se enfrenta con una reducida

creencia por parte de los actores del sistema educativo en el papel de los conocimientos provenientes de las evaluaciones y estadísticas como insumo y/o apoyo para la elaboración de políticas (Van Zanten, 2011)

No obstante, corresponde señalar que si bien la evaluación de programas resulta un insumo interesante para la toma de decisión no puede asimilarse a la evaluación de políticas públicas educativas. Por su parte, el ámbito de evaluación nos lleva a focalizar el estudio en los procesos y/o en los resultados. En el primer caso, la evaluación puede formar parte del proceso de la política y busca explicarlo en su contexto y a través de las formas de interacción y percepciones de los públicos. Mientras que la evaluación del impacto refiere a las consecuencias y efectos de las políticas, lo que depende estrechamente de cómo fue formulado el problema y cambia en virtud de quién asume los resultados. De todas formas, conviene recordar que no existe una relación lineal y causal entre la medida y sus resultados sino que deben considerarse una serie de mediaciones.

En suma, los ciclos de las políticas -entendidos como construcciones típico-ideales- contribuyen a delimitar un momento o nivel de análisis y se complementan con la selección de otras posibles dimensiones de estudio. En adelante, desarrollamos algunas de ellas y su particular incidencia en las políticas educativas.

Como parte del desarrollo de un Programa de Investigación sobre los Sistemas Educativos en América Latina, Acuña y Leiras (2005, 15) proponen un abordaje de los sistemas entendidos como “un núcleo que reúne y relaciona actores e instituciones” y que incluye a todos sus niveles como también a las organizaciones que inciden en su gobierno. Así, aportan interesantes herramientas analíticas para comprender las mediaciones y los condicionamientos donde interactúan las políticas educativas. Para ello, identifican cinco subsistemas que consideran tienen mayor influencia en la orientación y sentido de las políticas públicas en general y educativas en particular: el de gobierno, información y evaluación, financiamiento, currículum y prácticas pedagógicas y recursos humanos y provisión de servicios.

En relación con el subsistema de gobierno del sistema educativo, Acuña y Leiras lo definen como el “conjunto de instituciones y actores que estructuran la toma de decisiones obligatorias para las organizaciones e individuos que componen el sistema” (2005, 15-16). En ese ámbito, destacan la necesidad de diferencias distintos niveles de autoridad en la definición de una política educativa: sectoriales, nacionales, regionales, municipales y departamentales, responsables de gobierno, agentes gubernamentales y actores colectivos, entre otros. Por su parte, el subsistema de información y evaluación refiere a la promoción en los últimos décadas de la producción de conocimiento sobre el sistema, desde las llamadas estadísticas educativas y a la evaluación de la calidad. Sobre este último punto, interesa analizar sus objetivos y propósitos, modo de construcción, actores participantes, uso de los resultados y vinculación con procesos de definición de políticas.

El abordaje del subsistema de financiamiento se centra en indagar la magnitud, modalidad y orientación de gasto educativo en una sociedad, los actores involucrados en la toma de decisiones, los recursos y fuentes de financiamiento y los alcances de su distribución hacia el sector público y privado. Paralelamente, otros aspectos deben ser considerados para la evaluación de este subsistema como el tipo de organización política de carácter federal o unitario, el grado

de descentralización de la provisión de servicios educativos, la relación entre las erogaciones y los recursos propios jurisdiccionales y el desarrollo y distribución productiva regional.

Con respecto al subsistema de currículo y prácticas pedagógicas, la propuesta se dirige a analizar “el conjunto de actores, normas y recursos del sistema que afectan las prácticas de enseñanza y aprendizaje al interior de las aulas” (Ibíd, p. 43). Sobresale en esta dimensión el interés por explorar en qué medida y de qué manera el sistema educativo a través de sus políticas favorece u obstruye las prácticas cotidianas y estrategias educativas en las escuelas. Finalmente, y a pesar de su dispersión y complejidad, los autores plantean analizar el subsistema de recursos humanos y provisión de servicios a partir de tres variables. En primer lugar, el tipo de reclutamiento influenciado por la oferta de formación y las necesidades de expansión del sistema educativo; luego, la configuración de la carrera docente y el desarrollo profesional (ingreso, promoción, escala salarial, egreso), las condiciones laborales y las características de la administración/gestión de recursos humanos.

En ese marco, Acuña y Leiras (2005) rescatan dos dimensiones clave en el análisis de las políticas educativas: los actores y las instituciones. En relación con los primeros, el estudio de los actores supone indagar sus intereses, recursos e ideas/ideología¹⁴. Los actores pueden ser individuales o colectivos pero deben contar con cierta capacidad de organización y acción estratégica. Así, encontramos a actores estatales, como los representantes políticos, tomadores de decisión y gestores; a las organizaciones sociales que representan a docentes, estudiantes, familias, etc. y también a otros actores del sistema educativo que pueden o no estar organizados los como directores y supervisores, las familias, etc. Todos ellos alcanzan influencia en los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas. En el caso de las instituciones, es posible definir las como un conjunto de normas y reglas que estructuran los incentivos que inciden en el accionar de los actores (Leiras y Acuña, 2005). A su vez, las instituciones pueden ser formales como las organizaciones o no formales, como por ejemplo las reglas escritas o consuetudinarias, tradiciones, acciones basadas en creencias y/o valores (Fontaine, 2015). Abordar a las instituciones supone indagar un espectro heterogéneo e incluso contradictorio de objetivos e intereses que alcanzan su institucionalización a través de un complejo entramado de relaciones de poder, tanto hacia su interior como con el ambiente. Se trata, en definitiva, de un espacio colmado de valores contrapuestos, normas y costumbres orientado por distintas fuerzas que reconfiguran formas de solidaridad e integración.

Estilos de políticas

De la manera en que un gobierno procura intervenir en la realidad social junto con una conglomerado de contingencias internas emergen distintos estilos de políticas (Pierre y Peters,

¹⁴ Los intereses son moldeados por las instituciones y constituyen a la vez una manera de entender lo que motiva a los actores (Fontaine, 2015). Por su parte, los recursos pueden ser simbólicos (discursos), de movilización (organización y económicos), representación y negociación, entre otros mientras que las ideas/ideologías/representaciones aluden a cómo ciertos actores internalizan las normas, reglas y configuran ciertos marcos referenciales. De acuerdo a Acuña y Leiras, “la relación entre intereses y comportamiento está mediada por la ideología: los intereses orientan el comportamiento solamente si son reconocidos en el plano de su ideología o entendimiento” (2005, 19).

2000). En el plano de la institucionalidad, las políticas pueden adoptar un estilo centralizado; descentralizado o multinivel o en redes en virtud del papel del Estado, las organizaciones sociales y el mercado, en particular en la fase de implementación. En las primeras predomina un rol dirigista por parte del Estado, las segundas apuntan a modelos de gobernanza descentralizados, orientados hacia la activación de recursos, al compromiso con la demandas específicas de la población local o la participación a través de gobiernos locales y en las terceras existe una presencia más fuerte del mercado, a partir de las fusiones entre público y privado, la difusión de los principios de la nueva gestión pública o la autonomía de los organismos públicos (Fontaine, 2015).

A su vez, la participación de actores no estatales incide en la configuración estilos de implementación de políticas más tecnocráticos o bien participativos. Algunas políticas por su complejidad y especificidad, por ejemplo las de financiamiento educativo, necesitan *a priori* de conocimientos y datos expertos. Otras, en cambio, requieren una alta legitimidad social por lo que amplían la participación a distintos actores sociales. Este puede ser el caso de la elaboración de una nueva Ley de Educación que modifique la estructura y organización del sistema educativo. Entre ambos extremos, existe un terreno fértil para pensar y consensuar distintos estilos de participación en la elaboración e implementación de políticas. En las prácticas concretas debe reconocerse que también los actores sociales generan su propia experticia para participar e incidir en la orientación de políticas complejas, a la vez que las convocatorias a debates públicos más amplios sobre procesos educativos de reforma suelen estar “conducidos” o “limitados” por los tiempos políticos y de gestión.

Con respecto al estilo de financiamiento de las políticas, éste puede centrarse en una presencia estatal dominante, basado en la disponibilidad de las fuentes fiscales o bien acudir a un estilo de co-financiación mediante la ampliación de recursos a través de diversos aportantes como gobiernos locales, empresas, donaciones, etc.

En relación con la lógica de toma de decisiones, el estilo de política puede inclinarse hacia un modelo burocrático, donde se elaboran estrategias macro, el Estado “sabe”, se asignan recursos por la vía administrativa (Franco, 1996) o bien o por proyectos. En éste último caso, se despliegan ventanillas múltiples de acuerdo a una asignación competitiva de los recursos y los actores educativos elaboran sus propuestas. Cada una de estas lógicas muestra los extremos entre un estilo de regulación más rígido y otro más flexible de las políticas.

Tomando en consideración los propósitos y los actores involucrados, el estilo de una política educativa puede orientarse, a su vez, hacia la universalización o focalización. En el primer caso existe una oferta o un bien educativo homogéneo y disponible para una población general. Mientras que la focalización supone identificar y recortar temáticas, problemas, regiones y/o una población específica destinataria de la política mediante la identificación y fijación de criterios de prioridad.

Finalmente, cabe destacar que en los últimos años los estilos de política y las modalidades de regulación emergentes en el plano educativo tienden a romper con los clásicos compartimentos fijos y aislados de gestión exclusiva nacional-subnacional y público-privado, al promover cierta articulación horizontal de estos componentes. En efecto, sobresale en la configuración de la forma estatal un carácter más “trasversal” (Oszlak, 2001) que cruza distintas instan-

cias y/o niveles jurisdiccionales. Por su parte, las políticas socioeducativas excepcionalmente adoptan un carácter mono-instrumental, a la vez que apuntan a promover articulaciones “intersectoriales”. Asimismo, involucran a una multiplicidad de participantes: actores sociales y políticos que robustecen la acción estatal en territorio, mientras que participan de un espacio de recursos que promueve distintas formas políticas. De allí que en el esquema de toma de decisiones se oriente más hacia cierta “horizontalidad o circularidad” antes que en la obediencia a una concepción “lineal y jerárquica” (Feldfeber y Oliveira, 2012, 12) y conforme un “espacio socio-político construido [...] por la proliferación de sus objetivos, actores e instrumentos” (Fontaine, 2015, 140), donde las influencias entre Estado y sociedad distan de ser unilaterales.

Consideraciones finales

A lo largo de este trabajo se buscó introducir algunas herramientas analíticas, enfoques teóricos y antecedentes investigativos locales a fin de divulgar y sistematizar distintas posibilidades de investigación en el campo del análisis de políticas educativas recientes en nuestro país. El escrito procuró brindar una orientación panorámica sobre las posibilidades de abordaje de las políticas, los procesos políticos y el estudio de los sistemas educativos tanto para aquellos estudiantes de grado que se encuentran en instancias de elaboración de trabajos finales y/o de tesinas como también de posgrado, inmersos en procesos preliminares de diseño de proyectos de tesis.

A su vez, la complejidad del análisis de políticas educativas requiere profundizar el tratamiento y uso de distintas estrategias metodológicas. En el campo de producción de conocimiento local, el abordaje a través de estudios de caso, centrados en la acción estatal, el análisis de programas gubernamentales o bien de instituciones educativas ha sido predominante. De todas formas, resulta necesario complementar y ampliar esos aportes con nuevas investigaciones que indaguen niveles intermedios y locales de diseño, implementación y evaluación de las políticas, en el marco de entramados políticos-institucionales situados, actores y movimientos sociales y territoriales particulares y configuraciones estatales y trayectorias burocráticas específicas.

Por otra parte, en los últimos años ha sido complejo contar con estadísticas educativas actualizadas y homogéneas respecto del conjunto del sistema educativo nacional. A la notoria fragmentación y/o discontinuidad en la elaboración de estos informes se suma con preocupación el reciente achicamiento o desmantelamiento de ciertas áreas estatales de producción de conocimiento estadístico, lo que plantea escenarios adversos tanto para el análisis y evaluación de las políticas en el nivel nacional como para ampliar los estudios comparados en el plano regional e internacional.

Con todo, a pesar de las dificultades y vacancias metodológicas, el análisis de políticas educativas resulta un campo de conocimiento en expansión que reúne a nuevos y consolidados investigadores y se nutre activamente de diversas contribuciones teóricas y conceptuales provenientes de las ciencias sociales. Distintos aspectos y dimensiones de ese desarrollo se han reseñado en las páginas anteriores, a fin de facilitar a estudiantes avanzados e investiga-

dores en formación algunas herramientas clave para enfrentar el desafío del análisis de las políticas educativas contemporáneas.

Referencias

- Acuña, C. H. y Leiras, M. (2005). *Programa de Evaluación de Sistemas Educativos*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer – Consorcio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos (CLESE).
- Aguilar Villanueva, L. (2007). Críticas y desafíos gerencias a la burocracia weberiana. En A. Aronson y E. Weisz (eds.). *La vigencia del pensamiento de Max Weber a cien años de la Ética Protestante del Espíritu del Capitalismo*. Buenos Aires: Gorla.
- Ball, S. J. (2015). What is policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy research, Discourse: *Studies in the Cultural Politics of Education*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/01596306.2015.1015279>
- Betancur, N. (2008). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales Comisión Sectorial de Investigación Científica Universidad de la República.
- Betancur, N. (2011). Los Planes Nacionales de Educación en América Latina: ¿instrumentos para una nueva generación de políticas educativas? Material preparado para el XIV *Curso Regional sobre Planificación y Formulación de Políticas Educativas IIPE-UNESCO*. Buenos Aires.
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en la Argentina*. Buenos Aires:FLACSO-GEL.
- Chiroleu, A. (2012). La política universitaria como política pública. En A. Chiroleu, C. Suasnabar y L. Rovelli. *Política Universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Buenos Aires: UNGS editora, IEC-CONADU.
- De la Garza Toledo, E, (2006). Neoinstitucionalismo, ¿alternativa a la elección racional? Una discusión entre la Economía y la Sociología. En E. De la Garza Toledo (coord.) *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*. México: UAM-Anthropos.
- Feldfeber, M.; Oliveira, D. A. (2012). Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos en Brasil y Argentina. Las políticas para el nivel secundario en argentina: ¿hacia una educación más igualitaria? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 1, v. 1, 25-43.
- Flores Creso, P. (2011). Análisis de política Educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (COMIE), núm. 50, vol.16, julio-septiembre. Recuperado de <https://www.comie.org.mx/v1/revista/portal.php?idm=es&sec=SC01&sub=SBA&criterio=N050>
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de Políticas Públicas. Conceptos, Teorías y Métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial, Quito: FLACSO Ecuador.
- Foucault, M. (2001). *Defender la sociedad*. Buenos aires: FCE.
- Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la Cepal* N°58. Santiago de Chile.
- Giovine, R. (2001). *Culturas políticas, ciudadanías y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: La provincia de Buenos Aires (1850-1880)*. Tesis de Maestría/FLACSO.

- Gvirtz, S. (2010). "Los horizontes de la investigación en políticas educativas: los niveles intermedios y la ampliación del campo". En Wainerman, C., M.M. Di Virgilio (comp). *El quehacer de la investigación en Educación*. Buenos Aires: San Andrés, Manantial editorial.
- Hunter, I. (1998). *Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica*. Madrid: Edit. Corredor-Pomare.
- Kaufman, R. y Nelson, J. M. (2005). Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre Países. *Documento PREAL*, N° 33.
- Navarro, J. C. (2006). *Dos Clases de Políticas Educativas. La Política de las Políticas Públicas*. Documento PREALC.
- López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*. En colaboración con Valeria Buitrón. Buenos Aires: IIEP UNESCO.
- Kingdom, J. (1995). *Agendas, alternatives and Public Policies*. Nueva York: Longman
- Lahera Parada, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Cepal, Serie Políticas Sociales, N°95.
- Lasswell, H. (1970). *The emerging Conception of the Policy Sciences*. *Policy Sciences*, 1 (1), 3-14.
- Meyer, H. D. y Rowan, B. (2006). "Institutional Analysis and the Study of Education". En H. D. Meyer y B. Rowan (ed.). *The New Institutionalism in Education*. Albany: State University of New York Press.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de science politiques*. París: Montchrétien.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Oszlak, O. (2001). Hacia un estado transversal: el caso argentino. *Encrucijadas Revista de la Universidad de Buenos Aires*. Año 1, n. 6., 1-14.
- Pedró, F. y I. Piug (2011). *Las reformas educativas: una perspectiva política y comparada*. Madrid: Paidós Ibérica.
- Peters, G. y Pierre, J. (2006). (ed.). *Handbook of Public Policy*. London: Sage.
- Pressman, J. y Wildasvsky, A. (1998). *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Resnik, J. (2016). The power of numbers and networks: understanding the mechanisms of diffusion of educational models. *Globalisation, Societies and Education*, 14:2, 151-160, Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/302979209_The_power_of_numbers_and_networks_understanding_the_mechanisms_of_diffusion_of_educational_models [accessed Mar 26, 2017].
- Rivas, A.(2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: CIPPEC/UdeSA, Granica.
- Schemeil, Y. (2010). *Introduction à la science politique*. París: Presses de Science Po-Daloz.
- Simón, J. y Palamissi, M. (2007). "Las fundaciones financiadas por el empresariado". en M. Palamidessi, C. Suasnábar, y D. Galarza (comps.). *Educación, conocimiento y política en Argentina (1983-2003)*. Buenos Aires: Manantial.
- Suasnábar, C. (2004). *Universidad e Intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955-1976)*. Buenos Aires: Edit. FLACSO/Manantial.

- Suasnábar, C. y Palamidessi, M. (2007). "Notas para una historia del campo de producción de conocimiento sobre educación en la Argentina. En M. Palamidessi, C. Suasnábar, D. Galarza, (comp). *Educación, Conocimiento y Política: Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Manantial.
- Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2010). "Gobierno y reformas de la educación en la Argentina reciente". *Revue internationale d'éducation de Sèvres*. Sèvres: Centre international d'études pédagogiques.
- Tiramonti, G. (2001). *La Modernización Educativa de los '90 ¿El fin de la ilusión emancipatoria?* Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Tiramonti, G. y Suasnábar, C. (2000). La reforma Educativa Nacional en busca de una interpretación. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Año 7, Número 15, Otoño 2000. Bs. As.
- Twaites Rey, M. (2012) (Ed.). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: Editorial Arcis, CLACSO.
- Van Zanten, A. (2011). *Dicionário de Educação*. Rio de Janeiro: Petrópolis.

CAPÍTULO 3

Pasado y presente del nivel secundario: masificación y admisión

Emilia Di Piero

Introducción

En el presente capítulo invitamos a un recorrido por la historia del nivel secundario y a una sistematización de las políticas de admisión a escuelas secundarias dependientes de universidades nacionales en Argentina. Asimismo, modelizamos dichas instituciones según los mecanismos de acceso vigentes y nos detenemos en una selección de establecimientos específica.

En cuanto a la estructura del capítulo, el mismo se encuentra dividido en dos partes. En primer término, desarrollamos la historia del nivel secundario en el país, enfocándonos en las normativas y las tensiones ante la masificación e incorporando los principales conceptos que permiten analizarla. En segundo lugar, presentamos un mapa de las secundarias universitarias en Argentina y seguidamente una sistematización y modelización de las políticas de admisión vigentes en dichas instituciones. A su vez, desarrollamos algunas características de un subgrupo específico entre las secundarias universitarias en el país: las escuelas secundarias de la Universidad Nacional de La Plata. Se trata de instituciones estatales que históricamente atendieron a sectores medios y altos de la población reclutados mediante examen de ingreso eliminatorio y que, a mediados de los años 80—en el contexto de apertura democrática en el país—modificaron su método de admisión hacia el sorteo, adaptándose a la configuración que adquiriría el mandato “democratizador” en ese momento, es decir, al acceso directo e irrestricto. Una de las escuelas, de especialidad artística, adoptó parcialmente el sorteo en los años 80 y lo hizo por completo únicamente a partir de 2015, en un contexto en el cual el significativo “inclusión” se convirtió en palabra clave del clima epocal. De ese modo, nos detenemos en este subgrupo de escuelas secundarias universitarias en la capital de la Provincia de Buenos Aires dado que se trata de instituciones que, permeables a los distintos momentos históricos y mandatos imperantes sobre el nivel secundario, fueron modificando su método de acceso. En ese sentido, a las opciones de admisión en pugna subyacen formas diferenciadas de concebir la justicia y modelos de selectividad disímiles: la meritocracia y el igualitarismo.

1. En torno a la escuela secundaria: orígenes, conceptos, políticas y tensiones ante su masificación

1.1. Hacia una historia del nivel

Según señala Juan Carlos Tedesco (2009) en un estudio ya clásico en el campo, los orígenes del nivel medio en Argentina se ubican en el proyecto de la llamada “república conservadora”. En el plano educativo, dicho plan se cristalizó en el modelo mitrista que desarrollaba por un lado, una enseñanza media mayoritariamente concebida para intelectuales y dirigentes¹⁵ y, por otro, una educación primaria que pretendía controlar y “argentinizar” a los/as inmigrantes, educando al pueblo en tanto *soberano de la modernidad* (Giovine, 2000), homogeneizando a la población y sometiénola al flamante orden nacional (Bertoni, 2001)¹⁶.

Tedesco sitúa el momento de inicio de una enseñanza media con características definidas en el país en el decreto de Mitre de 1863 de creación de los Colegios Nacionales en las capitales de las provincias. Como indica Southwell (2011), en dicho año se creó el Colegio Nacional de Buenos Aires (incorporándose a la Universidad de Buenos Aires sólo en 1911) y ya en 1900 los colegios nacionales eran en total diecinueve. En ese contexto, si bien existían otras opciones (como las escuelas comerciales y las escuelas normales), la enseñanza media presentaba mayoritariamente una currícula enciclopedista y generalista contrapuesta al utilitarismo y a la conformación de personas aptas para actividades productivas (Dussel, 1997)¹⁷.

En ese sentido, Tedesco sostiene la primacía de una doble función política de la educación sobre cualquier función económica. Por un lado, refiere al papel moralizador que adquirió la enseñanza en el contexto de la sociedad moderna, en la que el súbdito se transformaba en ciudadano y se buscaba educar al pueblo, constituido en el nuevo soberano (Giovine, 2000). De este modo, en palabras de Sarmiento se consideraba que “un pueblo ignorante siempre votaría por Rosas” (Tedesco, 2009: 62) y que la enseñanza debía ir contra el caudillismo bárbaro y garantizar el logro de la estabilidad política interna. Por otro lado, sostiene que la función política también refiere a que el criterio guía para la fundación de aquellos primeros colegios medios había sido condensar el saber en un número de individuos que consiguiera accionar sobre las “masas ignorantes”, y su función social explícita asegurar la formación de cuadros políticos para la administración pública, o bien garantizar a sus alumnos el acceso a la Universidad, de allí su carácter de colegios “preparatorios”. Es por ello que el autor califica de *oligárquica* a la educación en ese periodo.

¹⁵ Las escuelas normales, comerciales y técnicas constituyeron orientaciones minoritarias de educación secundaria.

¹⁶ Teniendo en cuenta las funciones diferenciadas de esos dos niveles en sus orígenes, el sistema educativo argentino se configuró segmentado *verticalmente*.

¹⁷ Del mismo modo, Arroyo y Poliak (2011), al estudiar las variaciones en el formato escolar tradicional del sistema educativo, afirmaban con respecto a la escuela secundaria que: “destinada y organizada para las elites y con función preparatoria, ni la masificación de mediados del siglo XX pudo con su formato y su currículum enciclopedista” (2011: 89). Otras características del formato escolar moderno que subraya Terigi —al estudiar de qué modo esos rasgos contingentes se constituyen en el principal límite a la capacidad de dar respuestas ante la diversidad de condiciones de los sujetos— son: “la simultaneidad, la presencialidad, un cronosistema que fija regímenes de tiempo escolar, la descontextualización de las experiencias de aprendizaje, la heteronomía de quienes se incorporan en calidad de alumnos, etc.” (Terigi, 2009: 24).

Por su parte, Martín Legarralde (2010) estudia el período fundacional del Colegio Nacional de La Plata y define cuatro etapas en el lapso que se extiende entre los años 1887 y 1918, sosteniendo que existieron entonces dos proyectos pedagógicos en pugna. De un lado, aquel derivado de la matriz pedagógica para la escuela media concebida en el marco de la política educativa mitrista, cuando se buscaba constituir la elite dirigenal local. En ese sentido, el modelo se construyó sobre la base de la matriz actuante en el Colegio Nacional de Buenos Aires, orientado a las humanidades y la filosofía. El segundo proyecto era el de Joaquín V. González, enmarcado en las iniciativas del reformismo liberal de comienzos de siglo, también ávido de crear una elite local con capacidad de gestión político administrativa, pero más específico y con la intención de dar lugar a una experiencia pedagógica modelo. Legarralde (1999) concuerda con la hipótesis de Tedesco acerca de la función política de los Colegios Nacionales ligados a la formación de las elites en términos de ciudadanía política en el contexto de una “república restrictiva” (Botana, 1998). Sin embargo, sostiene que no se trataba de la creación de elites locales integradas en la ideología porteña, sino de dotar de la educación a elites provinciales —que preexistían a la creación de estos colegios— como un nuevo modo de legitimación. Agrega, asimismo, que no debe soslayarse la pugna entre las elites del interior, del litoral y porteña. En las escuelas abordadas en este trabajo persiste la idea de *experiencia pedagógica modelo* exportable a las demás escuelas, de mano de una autopercepción como elite educativa situada por encima del resto de las escuelas medias de la ciudad.

Sería a mediados del siglo XX cuando surgirían las presiones dirigidas a la masificación del nivel medio. Siguiendo a Viñao Frago (2002), así como la generalización de la educación básica fue la gran transformación operada durante el siglo XIX y principios del XX, el gran cambio de la segunda mitad del siglo XX fue “la generalización del acceso a la enseñanza secundaria (...): la clave de esta segunda gran transformación ha sido el paso del bachillerato de elite a la educación secundaria para todos” (2002: 36, 37). Más allá de esta tendencia en el período de segunda posguerra, cabe aclarar que en ningún caso el nivel secundario consiguió llegar al grado de generalización logrado por la escuela elemental, sino que se trató de una expansión limitada o, como muestra Ezcurra (2012) refiriéndose al nivel superior, una selección implícita diferida que propicia una “inclusión excluyente”.

De este modo, en el transcurso del siglo XX surgieron las principales tensiones entre el elitismo con que el nivel secundario fue concebido y su proceso de limitada masificación. Como indica Dubet, “ni la pobreza ni el desempleo son nuevos, pero su entrada en la escuela por intermedio de los alumnos es una novedad que ha desestabilizado profundamente la vida en las aulas y los establecimientos” (2004: 25). Una de las respuestas ante tal masificación fue la profundización en la diversificación de la oferta: como señalan Dubet y Martuccelli para el caso francés, “la barrera esencial ya no distingue a quienes van al colegio de los que no van, sino a aquellos cuyas calificaciones conducirán al liceo de enseñanza general y a aquellos que serán orientados a enseñanzas menos prestigiosas” (1998: 5). Asimismo, sostienen que “masificado, el sistema nuevo entra en un proceso de diversificación continua. Las ramificaciones escolares se multiplican según relaciones jerárquicas extremadamente pronunciadas” (1998:49).

Así, siguiendo a Filmus, Miranda y Otero (2004) es posible pensar que la expansión de la cobertura del nivel medio fue acompañada por una heterogeneidad *in crescendo* que se sumó

a la previamente existente, brindando a cada sector una oferta educativa diferenciada y nutriendo la tendencia a reproducir las desigualdades sociales. Como indican los autores: “de esta forma, la escuela secundaria no sólo se debilitó en su capacidad de aportar a la movilidad social ascendente sino que perdió, también, su rol en la homogeneización de las oportunidades entre aquellos que tienen la posibilidad de terminarla” (2004: 202)¹⁸.

A esta caracterización de la dinámica general del nivel secundario corresponde agregar, para el caso de nuestro país, la transferencia de las escuelas secundarias a las provincias entre 1992 y 1994. Como indica Gorostiaga (2012), dicha provincialización fue impulsada centralmente por razones financieras, sin que las jurisdicciones recibieran los fondos que esa descentralización implicaba. Este proceso fue acompañado por la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195 en 1993, normativa que conllevó la transformación más estructural y profunda sufrida por el sistema educativo en nuestro país desde el momento de su creación. Dicha Ley afectó al nivel secundario en tanto implicó la ampliación de la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años y la modificación de su estructura académica implementando el tercer ciclo obligatorio de la Educación General Básica de tres años de duración y el nivel Polimodal, también de tres años y con cinco orientaciones alternativas. La implementación descentralizada de los cambios afectó de modo desigual a las provincias, agudizando la fragmentación, la atomización y la inequidad entre las jurisdicciones. Asimismo, si bien el contexto de polarización social general (Svampa, 2000) no es de ningún modo atribuible a la reforma, ésta coadyuvó a la consolidación de circuitos diferenciados para distintos sectores sociales y colaboró con la profundización de la diferenciación de un sector educativo privado para los grupos más pudientes (Tiramonti, 2011). Sin embargo, este proceso no afectó de manera directa al grupo de secundarias universitarias debido al principio de autonomía universitaria que rige a las secundarias en las que nos enfocamos.

En años recientes, en un contexto de gobiernos “posneoliberales”, en varios países de América Latina la obligatoriedad del nivel medio fue impulsada en términos legislativos: Argentina forma parte, junto con Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, del grupo de países latinoamericanos en donde la educación media es obligatoria en toda la extensión del nivel para el año 2016.

En el caso de Argentina, la Ley Nacional de Educación n° 26206 fue sancionada en un contexto de “neointervencionismo estatal” (Suasnábar y Rovelli, 2010) durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y se encuentra vigente en el país hace una década. La sanción de la LEN en diciembre de 2006 implicó concebir a la educación secundaria como derecho social¹⁹ y al conocimiento como un bien público a ser garantizado por el Estado²⁰. Esta concepción de la educación media se distancia de aquella con la cual este nivel fuera pensado en sus orígenes y tensiona los sentidos con que los docentes connotan a la escuela secundaria. A la extensión de la obligatoriedad a todo el nivel secundario se suma la creación del Instituto de Formación Do-

¹⁸ Nos encontramos, siguiendo a Fitoussi y Rosanvallon, “en una sociedad en la que el pasado cuenta más que el futuro. La historia a la cual se adosa el individuo cristaliza más que antes en la diferenciación social. Los accidentes en el trayecto crean situaciones irreversibles. Las condiciones iniciales desempeñan un papel determinante en el destino de los individuos” (2003: 33).

¹⁹ La Ciudad de Buenos Aires se había constituido como pionera en promulgar la obligatoriedad de todo el nivel medio en 2002 mediante la Ley N° 898/02. La Provincia de Buenos Aires haría lo propio en 2007 mediante la sanción de la Ley de Educación Provincial N° 13.688.

²⁰ De ese modo, para el año 2016 en Argentina el tramo de escolarización obligatoria se extiende a 14 años.

cente y la fijación de la jornada completa para las escuelas primarias. De ese modo, se buscó ir tras un nuevo paradigma “inclusivo” de la educación en reemplazo de otro considerado “selectivo”. En ese sentido, el significante “inclusión” ocupó un espacio protagónico transformándose en palabra clave del clima epocal y cobró impulso una retórica que priorizaba la preocupación por incluir sectores populares a la escuela secundaria, concebida ahora como un derecho (para lo cual se implementaron “políticas socioeducativas” que incluyeron becas, movilidad para estudiantes, entrega de libros y materiales didácticos, políticas de terminalidad y programas socioeducativos focalizados en poblaciones específicas).

Sin embargo, Flavia Terigi (2008) sostiene que no se produjo una modificación en aquello que denomina el “trípode de hierro” del formato escolar de la escuela secundaria, compuesto por el currículum mosaico, el trabajo docente estructurado por disciplinas y organizado por horas y no por cargo. Por su parte, Jorge Gorostiaga (2012) plantea que el conjunto de acciones llevadas adelante en pos de garantizar la obligatoriedad sancionada por ley no implicó la revisión del formato de la escuela secundaria sino que se trató de “acciones remediales” que pretendieron incluir a dichos sectores a un formato escolar ya existente. Lo señalado por los autores permite pensar la tensión igualdad- inclusión, en tanto, por más que se aspire a incluir a estos sectores sociales históricamente excluidos, no se pretende necesariamente cuestionar aquello que se les ofrece. En ese sentido, según figura en el Perfil de Argentina en el Sitio de Tendencias Educativas para América Latina, en el año 2014, el 92% de los adolescentes de entre 12 y 17 años asistían al nivel medio. Para el mismo año, el 88% de los jóvenes de entre 20 y 22 años accedieron al nivel medio, y el 70% entre quienes lo hicieron lograron graduarse. Sin embargo, las brechas entre estratos sociales en el acceso a dicho nivel ascienden a 14 puntos porcentuales y respecto a la graduación a 32 puntos, en perjuicio de los sectores sociales más desfavorecidos. En conclusión, se observa que, durante el período 2000–2014, estas brechas se han reducido casi a la mitad en relación con el acceso pero no ha habido modificaciones respecto a la graduación²¹.

Buscando explicar y describir algunas respuestas y reconfiguraciones del sistema educativo ante la masificación, durante el siglo XX surgieron los conceptos de “segmentación”, “fragmentación” y “segregación” educativa. Si bien cabe aclarar que no se trata de conceptos excluyentes, a continuación invitamos a revisar los orígenes y la especificidad a la cual cada uno de ellos alude.

1.2. Educación segmentada, fragmentada, segregada

Una de las conquistas del Estado liberal del siglo XIX fue el derecho de todos a la educación, aunque no a una educación igual para todos

VIÑAO FRAGO, 2002: 58

²¹ Fuente: Sitio de Tendencias Educativas para América Latina. Disponible en: <http://www.publicaciones.siteal.iipe.unesco.org/perfiles-de-pais/4/argentina> Consultado el día: 15/04/2017.

El concepto de “segmentación educativa” encuentra sus raíces en la obra de Fritz Ringer (1979)²², quien lo formuló para analizar críticamente los sistemas educativos europeos y, más precisamente, el caso francés. El autor es continuador de las teorías reproductivistas que, surgidas en los años 1970 en Europa y Estados Unidos, procuraban revelar de qué modos el sistema educativo colaboraba con la reproducción del capitalismo.

Ringer (1992) analiza la existencia de circuitos diferenciados que permitieron “incluir segregando”, es decir, generando “segmentos” aislados y desigualmente jerarquizados, y conceptualiza dos direcciones de la segmentación: horizontal y vertical. La primera, a la que caracteriza como más habitual, refiere al desarrollo de ramas diferentes, alguna de las cuales atiende a una clientela más elevada: en términos de Viñao Frago (2002) la “segmentación horizontal” se produce cuando se configuran ramas de enseñanza en paralelo²³. En cuanto a la “segmentación vertical”, implicó la división en compartimentos estancos y sucesivos, pasando por ciclos separados a veces por exámenes de entrada y salida.

En Argentina, a partir del retorno de la democracia tras el último golpe de Estado, es posible hallar trabajos nodales referidos al estudio de la desigualdad educativa. Entre ellos, es central la obra de Cecilia Braslavsky y, más precisamente, su estudio *La discriminación educativa en Argentina* (1985).

Según señala Braslavsky, la desigualdad educativa resulta del acceso diferenciado a los saberes socialmente relevantes. No reinaron en Argentina, como sí en otros países, los mecanismos formales para la selección de población (Tiramonti, 2004): así, la desigualdad no resulta tanto de un problema de acceso al sistema educativo, como a los circuitos en los que se distribuyen los saberes de mayor calidad, entendidos como aquellos socialmente relevantes o legítimos.

En idéntico sentido, en otro de sus trabajos Braslavsky (1994) indica que, si bien la creación y ampliación de oportunidades educativas se presenta como condición necesaria para recuperar la calidad de la educación, no debe ser entendida como condición suficiente, en tanto es posible pasar el tiempo en las escuelas sin acceder a aquellos saberes que permiten producir, crecer y articularse en un tejido societal integrado y solidario. De este modo, la autora discute la visión del sistema educativo como “ilusión emancipatoria”, propia del siglo XIX.

La pedagoga incorpora la noción de “segmentación” para describir el sistema educativo argentino de los años 80 (Braslavsky, 1985). Aludiendo a la idea propuesta por Ringer (1979), en su diagnóstico el sistema educativo no aparece como igualitario sino como un todo integrado al tiempo que discriminativo conformado por partes que se diferencian

²² También Müller, Ringer y Simon (1992).

²³ Las tres formas más características de este tipo de segmentación, según su orden de aparición histórica, son: 1) El sistema dual: la configuración de las enseñanzas primaria y secundaria como independientes, sin conexión, para destinatarios diferentes, y la bifurcación a los 9 o 10 años entre ellas. 2) La creación paralela en la enseñanza secundaria, junto al bachillerato clásico o tradicional, de modalidades modernas, profesionales o técnicas, en las que estaban ausentes las lenguas clásicas y en las que se ponía el acento en las materias científicas y aplicadas al mundo de la industria, el comercio o la agricultura, o, más tardíamente, de una formación profesional posterior a la educación primaria. 3) La configuración, en el tramo de edad que va desde los 10 a los 13 años, de una enseñanza primaria superior, con una doble orientación preparatoria para el bachillerato, junto con el bachillerato clásico y algún bachillerato técnico (Viñao Frago, 2002: 39).

jerárquicamente. Algunos ejemplos de tales circuitos pueden hallarse en “el segmento de las escuelas técnicas surgidas durante la primera presidencia de Perón, o avanzado los años 60 en el paulatino crecimiento de un sector privado que comenzó a albergar los grupos medios- altos que abandonaban la educación pública en la medida en que esta se hacía socialmente más inclusora” (Tiramonti, 2004 A: 34).

Tras los años 90 y a diferencia de la noción de “segmentación” socioeducativa, que sostenía la persistencia de un todo integrado en el cual era posible medir la distancia entre los grupos sociales en términos de grados, con la idea de “fragmentación” (Kessler, 2002; Tiramonti, 2004) se hace referencia a mundos distantes que no resulta posible comparar ni ordenar jerárquicamente.

Siguiendo a Tiramonti, el concepto de “fragmento socioeducativo” surge para remitir “a un campo estallado caracterizado por las rupturas, las discontinuidades y la imposibilidad de pase de un fragmento a otro. La fragmentación nombra la pérdida de la unidad, la ausencia de referencias comunes” (Tiramonti, 2004 A: 35) y permite conceptualizar el abandono de la referencia a un espacio diferenciado dentro de un campo integrado — propia del concepto de “segmento” —. De este modo, la especificidad a la que se alude con la noción de fragmento apunta a la carencia “de referencia a una totalidad que le es común o un centro que los coordina” (Tiramonti, 2004: 27)²⁴. Se trata de fragmentos inmersos en una dinámica de “cierre social”: cada uno de ellos se cierra sobre sí mismo, promoviendo una socialización “entre iguales”. Tal como afirma Parkin desde un enfoque neoweberiano, la noción de “cierre social” refiere al “proceso mediante el cual las colectividades sociales buscan ampliar al máximo sus recompensas limitando el acceso a los recursos y oportunidades a un número restringido de candidatos” (1964: 69). Como afirma el autor, las titulaciones, las calificaciones y los méritos académicos y profesionales constituyen, junto a la propiedad, los dos dispositivos principales de exclusión en las sociedades capitalistas modernas. De este modo, Parkin se distancia de los teóricos marxistas que atribuyen un valor mayor a la diferenciación por propiedad en relación con la diferenciación por cualificación o gerencia.

Así, el concepto de fragmentación educativa apunta a analizar la fabricación de espacios organizados en torno a un conjunto de valores, creencias, expectativas en relación con la escolaridad, capitales (materiales, sociales y culturales), estilos de vida, opciones religiosas que definen culturas institucionales y patrones de socialización que difieren entre sí. Es decir que no se trata de circuitos paralelos segmentados sino de espacios múltiples que configuran un paisaje educativo caleidoscópico.

El peso de esas identidades locales y particularizadas condujo al reemplazo de la idea de sistema y del Estado como dador único de sentido para las instituciones educativas, por la de un conglomerado de propuestas y de sentidos fragmentados otorgados a la educación: “la escuela tiene un sentido diferente para cada grupo” (Tiramonti, 2004 A: 37). Los sentidos heterogéneos rompen, así, con la homogeneidad de discursos, y las respon-

²⁴ Consideramos que resultaría un ejercicio interesante repensar la noción de “fragmentación” diez años después de formulada, tras atravesar un contexto de “neointervencionismo estatal” (Suasnábar y Rovelli, 2010) en el cual el Estado se repositonó y recuperó (con tensiones y contradicciones) cierta centralidad, demandando —entre otras cuestiones—, “inclusión” a las instituciones educativas.

sabilidades educativas se privatizan: cada individuo recorre trayectorias diferenciadas, siempre en relación con los recursos materiales y simbólicos con que cuenta (Tiramonti, 2001; Tiramonti y Ziegler, 2008). De este modo, como señala Tiramonti, las escuelas se encuentran imbricadas en la encrucijada entre un doble mandato social que gravita sobre ellas: el de la destrucción permanente de las jerarquías y el de la construcción de nuevos mecanismos de diferenciación social.

Por su parte, Cecilia Veleda (2012) estudia en su tesis doctoral a las clases medias en relación con el proceso que denomina “segregación” educativa, señalando que esos sectores son parte de un *separatismo escolar* que profundiza la distancia con los pobres. El concepto de segregación educativa al que adscribe la autora parte de una perspectiva territorial e incluye, a diferencia de los anteriormente descriptos, tanto la segregación espacial o urbana como las prácticas excluyentes por parte de los propios actores —desde las escuelas y desde las familias—. En ese sentido, se aproxima al concepto de fragmentación en tanto ambos refieren a la distribución del público escolar, pero se distancia a partir de que enfatiza la variable territorial.

A partir de una investigación empírica en dos localidades del conurbano bonaerense entre los años 2001 y 2003, ella demuestra la existencia de mecanismos de mercado en tres subestratos dentro de esta clase: media- baja, media- media y media- alta. La autora analiza las lógicas que se ponen en juego en la elección de la escuela por parte de familias y muestra que se comportan como usuarias de la educación, dando lugar a prácticas secesionistas en las cuales cada subestrato se corresponde con un circuito, conformando un *entre sí* escolar y contribuyendo a profundizar los procesos de segregación educativa.

A los fines de este artículo interesa subrayar que, con una dinámica similar a la educación privada, también la educación pública corre el riesgo de funcionamiento “a demanda”: las “escuelas públicas terminan por adaptarse a las características y demandas de los alumnos y sus familias, que lo primero que buscan es un *entre sí* social” (Tiramonti, 2004: 34)²⁵.

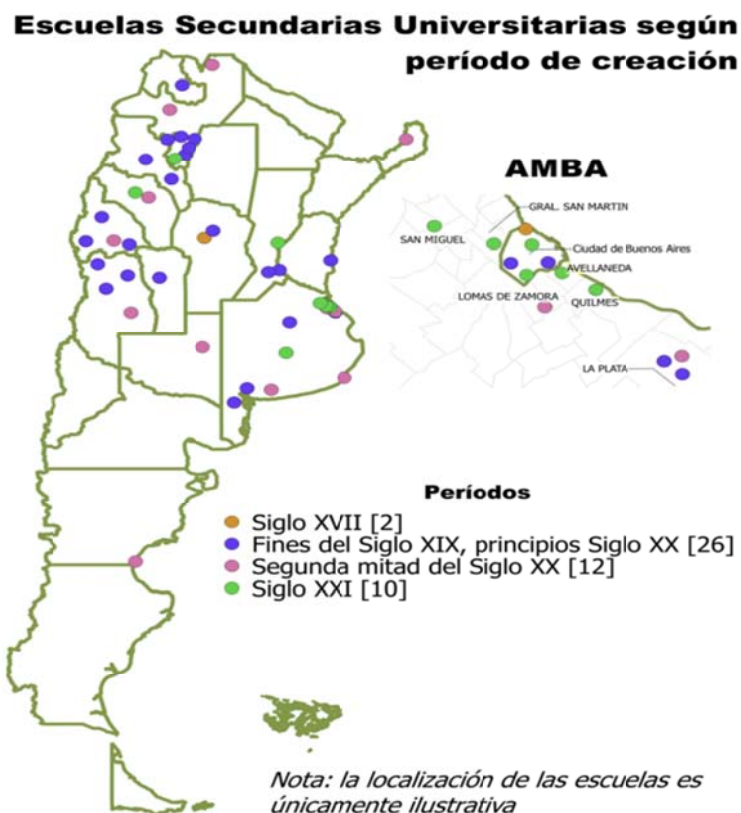
2. Las secundarias universitarias de La Plata en el mapa de escuelas medias universitarias del país

2.1. Las escuelas medias universitarias en el país y sus políticas de admisión

Son cincuenta las escuelas secundarias dependientes de universidades en Argentina (ver Tabla 2 en Anexo). Cuentan, a su vez, con historias diversas. En el siguiente mapa las agrupamos en cuatro agregados, teniendo en cuenta su momento de creación:

²⁵ Asimismo, Carla Del Cueto señalaba que en medio del discurso fuertemente antiestatal de las familias residentes de *countries* y barrios cerrados, los únicos establecimientos estatales valorados eran los que presentaban un perfil diferenciado del resto de las escuelas medias, ligados a una imagen meritocrática (2007: 81).

Mapa N° 1. Escuelas secundarias universitarias según periodo de creación



Fuente: elaboración propia

A continuación nos detenemos en un agrupamiento cronológico según cuál haya sido el momento de creación de los establecimientos, para abocarnos luego a una modelización de acuerdo a sus métodos de admisión²⁶.

En primer término es posible ubicar a los dos establecimientos más antiguos, aquellos fundados por la Compañía de Jesús en el siglo XVII. Se trata de dos instituciones emblemáticas: el Colegio Nacional Buenos Aires (fundado por los jesuitas como Colegio de San Ignacio en 1661, convertido en Real Colegio de San Carlos en 1772, nombrado como Colegio Nacional de Buenos Aires por decreto de Mitre en 1863 e incorporado a la Universidad de Buenos Aires en 1911) y el Colegio Montserrat de la Universidad Nacional de Córdoba (creado por los jesuitas como Real Colegio Convictorio de Nuestra Señora de Montserrat en 1687, en sus manos hasta su expulsión en 1767 y anexado a la Universidad en 1907).

En un segundo grupo ubicamos a las escuelas creadas durante el siglo XIX y primera mitad de siglo XX. Entre ellas, el Colegio del Uruguay “Justo José de Urquiza” dependiente de la UADER – FCyT (creado por Urquiza en 1849), el Liceo Agrícola y Enológico de Cuyo (que, creada como Quinta Normal de Agricultura en 1853, pasa a depender de la Universidad de Cuyo en 1939), la Escuela de Agricultura y Sacarotecnia de Tucumán (creada por un decreto de Sarmiento en 1871 e incorporada a la Universidad Nacional de Tucumán en 1929), la Escuela Industrial “Domingo F. Sarmiento”, la Escuela Normal “Juan Pascual Pringles”, la Es-

²⁶ Cabe aclarar que los datos para la sistematización y clasificación de escuelas secundarias universitarias que presentamos fueron obtenidos mediante dos vías: o bien en base a información extraída de las páginas web oficiales de las instituciones o bien mediante contactos telefónicos o por correo electrónico con autoridades de las escuelas.

cuela Preuniversitaria "Fray Mamerto Esquiú" dependiente de la Universidad Nacional de Catamarca desde 1972 (creada en el año 1878 como establecimiento provincial, nacionalizada en 1881 y transformada en 1903 en Escuela Normal Regional Fray Mamerto Esquiú), el Colegio Nacional "Rafael Hernández" de la Universidad Nacional de La Plata (creado en 1885 como colegio secundario para varones mediante decreto provincial e incorporado en 1905 a la Universidad), el Instituto Técnico de la Universidad Nacional de Tucumán, la Escuela Superior de Comercio Carlos Pellegrini (fundado como escuela Superior de Comercio de la República en 1890 y comenzó a depender del Rectorado de la UBA en 1931), el Instituto Libre de la Segunda Enseñanza (dependiente de la UBA), la Escuela Superior de Comercio Manuel Belgrano (creada por el Consejo Superior de la UNC en 1938), la Escuela Agrotécnica "Libertador General San Martín" de la Universidad Nacional de Rosario (fundada en el año 1900), la Escuela Superior de Comercio "Prof. Prudencio Cornejo" (UNS), la Escuela y Liceo Vocacional Sarmiento, la Escuela Normal Superior "Vicente Fatone" (UNS), el Liceo Víctor Mercante de la Universidad Nacional de La Plata, la Escuela de Bellas Artes "M^o Atilio Terragni" de la Universidad Nacional de Tucumán (creada como Academia de Bellas Artes en 1909 e incorporada a la UNT a mediados de siglo XX), la ENET N° 1 "Prof. Vicente García Aguilera", Escuela de Comercio Martín Zapata, la Escuela María C. y M. L. Inchausti Valdés, la Escuela Superior de Comercio Manuel Belgrano, la Escuela de Minas. Dr Horacio Carrillo, el Colegio Universitario Central de la Universidad Nacional de Cuyo (inaugurado en 1943), la Escuela de Comercio "Libertador Gral. San Martín" (Universidad Nacional de San Juan), la Escuela del Magisterio (UNCuyo) y el Gymnasium (UNT).

Un tercer grupo está compuesto por establecimientos creados en la segunda mitad del siglo XX. A su vez, es posible subdividir este grupo en dos: aquellos colegios creados entre 1950 y 1980 y los creados en el contexto de retorno de la democracia al país. Entre los primeros ubicamos a la Escuela de Agricultura y Ganadería Ing. Agr. Adolfo Zabala (UNS), la Escuela de Agricultura "General Alvear" (UNCuyo), el Bachillerato de Bellas Artes "Guillermo Obiols" (UNLP), la Escuela Agrotécnica Eldorado (UNM), el Colegio Central Universitario "Mariano Moreno"(UNSJuan), el Colegio preuniversitario General San Martín (UNLaR). Entre los segundos, ubicamos al Colegio Nacional "Arturo U. Illia" (UNMDP) -colegio que, aunque creado el 9 de abril de 1984 en el contexto de retorno de la democracia, aplicó un examen para el ingreso hasta años recientes-, el Colegio de la UNPALM, el Colegio universitario patagónico, el Instituto de Educación Media- Tartagal (UNSa) y el Instituto de Educación Media "Dr. Arturo Oñativia" (UNSa). Asimismo, en el año 1992 se crearía la Escuela Tecnológica Preuniversitaria Ingeniero Carlos E. Giúdice por parte de la Facultad de Ingeniería de la UNLZ, en el marco de un convenio firmado con la Unión Industrial de 9 de Abril (Municipio de Esteban Echeverría), al poco tiempo la UI se retiró unilateralmente del convenio y la FI-UNLZ continuó con el proyecto de la escuela, por lo cual este establecimiento depende de la FI y no de Rectorado.

Por último, el cuarto grupo está conformado por las escuelas preuniversitarias creadas durante el siglo XXI. Entre ellas, el Instituto Técnico de Aguilares, el Colegio Nacional Agrotécnico "Ingeniero Julio César Martínez" (Tilimuqui), la Escuela de Educación Técnico Profesional en Producción Agropecuaria y Agroalimentaria (UBA), la Escuela Nacional "Adolfo Pérez Esquivel" (Universidad Nacional del Centro, UNICEN) y la Escuela Nacional "Ernesto Sábato" (UNICEN).

A ello se suman las escuelas creadas en las Universidades del conurbano bonaerense, tales como las técnicas dependientes de la Universidad Nacional de Quilmes (que comenzó en 2014 como Escuela de Educación Técnica), de la Universidad de General Sarmiento (que abrió sus puertas en 2015 con dos orientaciones: técnica y bachillerato), de la Universidad de San Martín (también con orientación técnica, en funcionamiento desde 2014), de la Universidad Nacional de Avellaneda (que comenzó a funcionar en 2014), la Escuela de educación Técnica de Villa Lugano (UBA). Estas últimas escuelas, a diferencia de las anteriores, nacen con un mandato que convoca a estudiantes provenientes de “sectores vulnerables” y buscan integrarse al territorio donde se asientan, transmitiendo saberes relacionados con el mundo del trabajo y otorgando un título técnico. Desde su creación, aspiran a ser, en sus términos, “escuelas de calidad, pero inclusivas” y en ese sentido subrayan que su método de admisión no es el examen. Corresponden a un Programa de Escuelas Secundarias en Universidades Nacionales al que adhirieron también las Universidades Nacionales de La Matanza, Florencio Varela (Arturo Jauretche), Lanús, Villa María, Córdoba, Patagonia Austral, General Sarmiento y Santiago del Estero (Escuela secundaria UNSE- Suncho Corral).

Seguidamente presentamos una tipología basándonos en la información recabada sobre los métodos de admisión vigentes en cada una de las escuelas. Dado que varios de los establecimientos combinan y superponen varios mecanismos de ingreso, es posible ubicarlos en varias celdas a la vez:

Tabla 1. Tipología de secundarias universitarias según política de admisión vigente en Argentina. Año 2017

<p>Secundarias universitarias con ingreso meritocrático puro (22)</p>	<p>Con examen de ingreso eliminatorio (14): Colegio Nacional de Montserrat (UNC); Colegio Nacional Buenos Aires (UBA); Escuela Superior de Comercio “Carlos Pellegrini” (UBA); Instituto Libre de Segunda Enseñanza (UBA); Escuela Superior de Comercio (UNR); Escuela Superior de Comercio “Manuel Belgrano” (UNC); Escuela de Minas. Dr Horacio Carrillo (UNJu); Colegio Central Universitario “Mariano Moreno” (UN San Juan); Colegio Nacional “Arturo U. Illia” (UNMdP); Escuela Agrotécnica “Libertador General San Martín” (UNR); Escuela de comercio Lib. Gral San Martín (Universidad de San Juan); Escuela de Agricultura y Sacarotecnia de Tucumán (UNT); Instituto Técnico (UNT); Instituto Técnico de Aguilares (UNT)</p> <p>Según mejores promedios de la primaria (8): Liceo Agrícola y Enológico de Cuyo (UNCuyo); Colegio universitario Central (UNCuyo); Escuela de Comercio Martín Zapata (UNCuyo); Escuela Superior de Comercio “Prof. Prudencio Cornejo” (UNS); Escuela Normal Superior (UNS); Escuela de Agricultura y Ganadería Ing. Agr. Adolfo Zabala (UNS); ENET n° 1 “Prof. Vicente García Aguilera” (UNCA); Colegio Nacional “Arturo U. Illia” (UNMdP)</p>
<p>Secundarias universitarias con ingreso por azar (12)</p>	<p>Colegio Nacional “Rafael Hernández” (UNLP); Liceo “Víctor Mercante” (UNLP); Bachillerato de Bellas Artes “Guillermo Obiols” (UNLP);</p>

	Escuela Nacional "Adolfo Pérez Esquivel" (UNICEN); Escuela Nacional "Ernesto Sábato" (UNICEN); Escuela secundaria técnica (UNQUI); Escuela secundaria técnica (UNGS); Colegio universitario patagónico (UNPSJB); Escuela de Educación Técnica de Villa Lugano (UBA); Instituto de Educación Media- Tartagal (UNSa); Escuela y Liceo Vocacional Sarmiento (UNT); Instituto de Educación Media "Dr. Arturo Oñativia" (UNSa)
Secundarias universitarias con cursos de ingreso no eliminatorios(8)	Colegio del Uruguay "Justo José de Urquiza"(UADER); Escuela de Agricultura y Sacarotecnia de Tucumán (UNT); Gymnasium (UNT); Escuela Industrial "Domingo F. Sarmiento" (UNSJ); Colegio preuniversitario General San Martín (UNLaR); Colegio Nacional Agrotécnico "Ingeniero Julio César Martínez" (Tilimuqui) (UNdeC);Escuela Agrotécnica Eldorado (UNM); Escuela Preuniversitaria "Fray Mamerto Esquiú" (UNCA)
Secundarias universitarias con ingreso meritocrático mediado por cursos de ingreso eliminatorios (7)	Escuela de Educación Técnico Profesional en Producción Agropecuaria y Agroalimentaria (UBA); Liceo Agrícola y Enológico de Cuyo (UNCuyo); Colegio Universitario Central (UNCuyo);Escuela de Comercio Martín Zapata (UNCuyo); Gymnasium (UNT); Escuela María C. y M. L. Inchausti Valdés (UNLP); Escuela Tecnológica Preuniversitaria Ingeniero Carlos E. Giúdice (UNLZ)
Secundarias universitarias que priorizan el ingreso de egresados de escuelas primarias universitarias (7)	Escuela Superior de Comercio "Prof. Prudencio Cornejo" (UNS); Escuela Normal Superior (UNS); Escuela de Agricultura y Ganadería Ing. Agr. Adolfo Zabala (UNS); Colegio Nacional "Rafael Hernández" (UNLP); Liceo "Víctor Mercante" (UNLP); Bachillerato de Bellas Artes "Guillermo Obiols" (UNLP); Escuela Preuniversitaria "Fray Mamerto Esquiú" (UNCA)
Secundarias universitarias con políticas de admisión por cupos y focalización (3)	Colegio Nacional "Arturo U. Illia" (UNMdP); Escuela secundaria técnica (UNGS); Escuela secundaria técnica (UNSAM)
Secundarias universitarias con políticas de admisión por lazos de sangre (3)	Escuela secundaria técnica (UNSAM); Escuela Agrotécnica "Liberador General San Martín" (UNR); Escuela Preuniversitaria "Fray Mamerto Esquiú" (UNCA)
Secundarias universitarias con políticas de admisión por cercanía al radio de vivienda (2)	Escuela secundaria técnica (UNGS); Escuela secundaria técnica (UNSAM)
Secundarias universitarias que contemplan pago de inscripción (2)	Gymnasium (UNT); Escuela de Agricultura y Sacarotecnia de Tucumán (UNT)

Fuente: Elaboración propia

Como muestra la Tabla 1, la mayoría de las escuelas secundarias universitarias cuentan con mecanismos de admisión ligados a criterios meritocráticos. Si bien el mérito había dejado de ser el criterio legítimo para acceder a la mayoría de las escuelas secundarias y universidades en Argentina con la recuperación democrática en 1983, cuando el entonces presidente Raúl Alfonsín sentenciaría que “con la democracia se come, se cura y se educa”, el criterio del mérito para la admisión a la escuela secundaria continúa vigente en un grupo específico de escuelas “autónomas” dada su dependencia de universidades nacionales. De ese modo, conforman un grupo que se constituye como elite jerarquizada en relación con las demás instituciones secundarias.

Cabe agregar que, si bien consideramos que el examen de ingreso eliminatorio es la metodología más elitista para la admisión, dado que supone que todos los aspirantes cuentan con el mismo punto de partida a la hora de la competencia por las vacantes, no podemos afirmar que entre los demás mecanismos sea posible construir un *continuum* de grados de democratización *a priori*, sin realizar una investigación para cada uno de los casos. En función de ello, en la tipología anteriormente presentada organizamos las variadas metodologías de ingreso siguiendo una lógica nominal y no ordinal. Para el caso de los establecimientos dependientes de la UNLP, en la tesis doctoral sostenemos que el ingreso por azar, si bien es más democrático que el examen de admisión, no garantiza necesariamente la heterogeneización de la composición de la matrícula. Seguidamente nos detendremos en el caso específico de las secundarias dependientes de la UNLP.

2.2. Escuelas de pregrado en la ciudad de La Plata

La ciudad de La Plata, con un número de habitantes que supera apenas el medio millón²⁷, posee un importante papel en tanto centro administrativo, educativo y político de la provincia más poblada del país. Asimismo, cuenta con una de las universidades nacionales más antiguas y prestigiosas. Se trata de una ciudad signada por una sociabilidad joven fuertemente vinculada al mundo universitario, cultural y artístico.

Como señala Segura (2008), las circunstancias de fundación de la ciudad se relacionan íntimamente con el momento de consolidación de la Argentina moderna en manos de la oligarquía liberal, cuando con la presidencia de Roca se llevó a cabo la federalización de la ciudad de Buenos Aires y resultó necesaria la designación de una nueva capital para la provincia. Inicialmente se pensó en una ciudad capital con un puerto propio que compitiera con el de Buenos Aires. Sin embargo, La Plata adquirió un perfil administrativo y universitario y, en lugar de competir con Buenos Aires, se transformó en uno de sus tantos satélites.

El diseño original de la ciudad consiste en un cuadrado de 40 por 40 manzanas —cada lado de la cuadrícula posee 5.196 metros de extensión—, claramente delimitado por una avenida de circunvalación de 100 metros de ancho cuya función era separar el centro de la periferia, lo urbano planificado de lo rural (Segura, 2008). Al interior del cuadrado predomina la disposición en cuadrícula, una geométrica trama ortogonal con avenidas cada seis cuadras, en cuya intersección se encuen-

²⁷ El total de habitantes según el censo 2010 es de 654.324. Disponible en: www.censo2010.indec.gov.ar/. Consultado el día: 09/05/2016.

tran espacios verdes (plazas y parques) equidistantes. Dos diagonales principales y otras seis secundarias procuran dar agilidad a la circulación por el cuadrado y conectan el centro de la ciudad con la periferia. Un eje monumental que corre a lo largo de las avenidas 51 y 53 divide simétricamente al cuadrado fundacional y en él se encuentran emplazados el Bosque, la plaza San Martín, alrededor de la cual está simbolizado el poder provincial (Casa de Gobierno y Legislatura), el Teatro Argentino, la plaza Moreno, alrededor de la cual se enfrentan la Municipalidad y la Catedral, la plaza Islas Malvinas y el Parque San Martín. Este eje, perpendicular al Río de la Plata, además de distinguir los espacios públicos de los privados, conectaba simbólicamente el puerto con la pampa, cuya mediación era la ciudad misma (Segura, 2008).

Recién hacia las décadas de 1920 y 1930, la ciudad adquirió su perfil definido de ciudad administrativa y universitaria, impulso este último que comenzó en 1905 con la nacionalización de la Universidad provincial (creada en 1897) concretada por Joaquín V. González (en ese momento Ministro de Justicia e Instrucción Pública de la Nación), conformando la Universidad Nacional de La Plata.

Siguiendo a Segura, el proceso de suburbanización comenzó tempranamente por la preexistencia del poblado de Tolosa, ubicado en el límite norte del trazado fundacional, y por la formación del barrio de Los Hornos (nombre que hace referencia a los hornos donde se elaboraron los ladrillos con los que se levantó la ciudad), adyacente al límite oeste del trazado fundacional. Así, la avenida de circunvalación, que en el diseño original separaba lo urbano de lo rural, la cultura de la naturaleza, comenzó a distanciar sectores sociales. Como indica el autor: “nos encontramos con un patrón de segregación espacial clásico del tipo centro – periferia” (Segura, 2008). De este modo, es posible pensar que existen distintas ciudades de La Plata en plural, más allá de las dos diagonales principales que conforman el cuadrado con el que tradicionalmente la ciudad es referenciada.

Abordando específicamente el plano educativo, la configuración espacial repercute en la esfera educativa: en el imaginario educativo platense, la media de las escuelas que se ubican dentro del casco resulta mejor ponderada que la de la periferia.

La nacionalización de la Universidad de La Plata en 1905 se produjo, al igual que la de la Universidad Nacional de Tucumán en 1921, en un contexto de modificación del perfil tradicional de esas instituciones. Las características que tornaron peculiar este proceso se relacionaron con la incorporación de los pujantes sectores medios urbanos (Pronko, 1997). De este modo, se diferenciaron de las Universidades conformadas en el marco de la Ley Avellaneda de 1885, de corte liberal según correspondía a la política nacional del momento, que respondían a la función de formación de cuadros intelectuales de la oligarquía y del funcionariado estatal.

La UNLP cuenta con tres niveles: pregrado, grado y posgrado. Al primero de ellos pertenecen cinco establecimientos, cuatro de educación secundaria y uno de primaria, los cuales funcionan como dependencias de la Presidencia de la Universidad: un secundario con orientación agrotécnica se ubica en la Estación Valdés del partido de 25 de Mayo (Provincia de Buenos Aires) y los otros cuatro en la Ciudad de La Plata.

Las tres escuelas medias de “pregrado” presentes en la ciudad se ubican en el casco urbano central de la capital de la Provincia de Buenos Aires, donde aún se extienden las diagonales características de la ciudad. Dicha ubicación geográfica resulta un dato significativo te-

niendo en cuenta el contexto de segregación espacial, es decir la marcada división de la ciudad en centro y periferia y las connotaciones simbólicas que cada uno de los espacios conlleva. El contrato fundacional de estas instituciones estableció el carácter experimental o “piloto” de las mismas y la difusión y aplicación de esas experiencias en otros ámbitos.

Se trata de un subgrupo de instituciones estatales que históricamente atendieron a sectores medios y altos de la población reclutados mediante examen de ingreso eliminatorio y que, a mediados de los años 80—en el contexto de apertura democrática en el país —modificaron su método de admisión hacia el sorteo, adaptándose a la configuración que adquiriría el mandato “democratizador” en ese momento, es decir, al acceso directo e irrestricto. Una de las escuelas, de especialidad artística, adoptó parcialmente el sorteo en los años 80 y lo hizo por completo únicamente a partir de 2015, cuando el significativo “inclusión” se convirtió en palabra clave del clima epocal. Asimismo, se trata de escuelas sobredemandadas: entre 2005 y 2015, el número de inscriptos en el sorteo creció en un 65% (en 2005 hubo 4.386 inscriptos y, en 2015, 7.264).

Siguiendo a Tiramonti, entendemos que dentro de los sentidos diferentes que adquiere la escuela para cada grupo sociocultural en el marco del proceso de fragmentación educativa ya referido, “para los grupos de elite, la escuela es un espacio que permite garantizar cierto orden de sucesiones, en ella se transmite una historia, una genealogía y una cierta concepción acerca del mundo y de los lugares ‘adquiridos’ por las generaciones pasadas” (2004: 37), es decir, de reproducción de privilegio. Entre los distintos tipos de instituciones factibles de ser agrupadas en este agregado, la autora ubica a un conjunto de escuelas que organiza su propuesta pedagógica en torno a la tradición humanista, al incentivo de la creatividad individual y el reforzamiento de la autonomía intelectual. Otro grupo es el compuesto por instituciones que se preocupan por la preservación de la tradición religiosa y un tercero el de aquellas que recrean una simbología asociada al empresario exitoso y cosmopolita. Las instituciones que hemos abordado corresponden al primero de los grupos mencionados.

De ese modo, en el caso de la UNLP se trata de un subgrupo al interior de las secundarias universitarias que se ha mostrado permeable a los distintos contextos sociohistóricos y mandatos imperantes sobre el nivel. En un país en el que mayoritariamente no se institucionalizaron mecanismos meritocráticos para el acceso y egreso, el estudio de este subgrupo de instituciones habilita la indagación de una matriz nacional de educación ligada a un ideario igualitarista, contracara de una selección desregulada que opera mediante mecanismos implícitos. Es decir que en Argentina, salvo las excepciones que figuran en la Tabla 2 en el Anexo sobre políticas de admisión a secundarias universitarias en nuestro país, es una vez dentro de los establecimientos educativos y no para acceder a ellos que el mérito individual adquiere un lugar protagónico en los modos de legitimar la selección. En apariencia, el éxito o fracaso de los estudiantes en sus trayectorias educativas dependería sólo de sí mismos, en tanto las posibilidades de acceder a la educación pública estarían, en principio, abiertas a toda la población por igual. En ese sentido, a las tensiones en torno a las opciones de admisión a estas instituciones subyacen formas diferenciadas de concebir la justicia y modelos de selectividad disímiles: la meritocracia y el igualitarismo. En conclusión, entendemos que a partir del análisis de un subgrupo particular de establecimientos es posible explorar los principios de justicia en pugna en la matriz educativa de nuestra “configuración cultural” (Grimson, 2007).

Palabras de cierre

Para concluir nos gustaría realizar un señalamiento en el que recuperamos algunas conclusiones de la tesis doctoral. En ese sentido, si bien ya indicamos que no resulta posible ordenar *a priori* las escuelas según el grado de democratización de sus métodos de admisión, a partir del trabajo en la tesis sobre las secundarias universitarias en La Plata entendemos que el azar no asegura *per se* la heterogeneidad de la matrícula. Sin embargo, consideramos importante señalar, con Chiroleu (1998) que una “democratización imperfecta” no puede ser subsanada con “menos democracia” como sostienen quienes pretenden el retorno al examen de admisión.

De ese modo, entendemos que, una vez descartado el examen en la UNLP por tratarse del menos democrático de los mecanismos, sí resultaría interesante combinar el sorteo público con otros dispositivos que garanticen el acceso, la permanencia y el egreso de hijos/as de familias de primera generación universitaria y eviten la colonización de este fragmento de escuelas por un grupo social particular. Entre las múltiples opciones aquí sistematizadas, el régimen de cupos que focaliza en poblaciones con repitencia se convierte en una alternativa que, combinada con otras, desafía la idea que entiende que “lo mismo para todos es lo más democrático”.

Referencias

- Arroyo, M. y Poliak, N. (2011). Discusiones en torno a fragmentación, identidades y compromiso. Enseñar en las Escuelas de Reingreso. En Tiramonti, G. (Dir.), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens.
- Bertoni, L. (2001). *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*. Buenos Aires: FCE.
- Botana, N. (1998) [1977]. *El Orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO- Grupo Editor Latinoamericano.
- Braslavsky, C. (1994). La responsabilidad del Estado y de la sociedad en la distribución de saberes a través de la escuela. En Braslavsky, C. y Filmus, D., *Respuestas a la crisis educativa*. Buenos Aires: Cántaro/ FLACSO- CLACSO.
- Chiroleu, A. (1998). Admisión a la universidad: Navegando en aguas turbulentas. *Revista Educ. e Soc. vol. 19 n. 62* Campinas Apr. 1998. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301998000100005#back
- Del Cueto, C. (2007). *Los únicos privilegiados. Estrategias educativas de familias residentes en countries y barrios cerrados*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Dubet, F. y Martuccelli, D. (1998). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. España: Losada.

- Dubet, F. (2004). ¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo? En Tenti Fanfani, E. (org), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Dussel, I. (1997). *Currículum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863- 1920)*. Buenos Aires: FLACSO- Oficina de Publicaciones del CBC.
- Ezcurra, A. (2012). *Igualdad en educación Superior. Un desafío mundial*. Los Polvorines: Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento- IEC.
- Filmus, D., Miranda, A. y Otero, A. (2004). La construcción de trayectorias laborales entre los jóvenes egresados de la escuela secundaria. En Jacinto, C. (coord.) *Educación. ¿Para qué trabajo?* Discutiendo rumbos en América Latina. Buenos Aires: La Crujía.
- Giovine, R. (2001). *Culturas políticas, ciudadanía y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: La provincia de Buenos Aires (1850-1880)*. Buenos Aires: Tesis de Maestría/ FLACSO.
- Gorostiaga, J. (2012). Las políticas para el nivel secundario en Argentina: ¿hacia una educación más igualitaria? En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (21)1.
- Grimson, A. (comp.) (2007). *Pasiones Nacionales. Política y Cultura en Brasil y Argentina*. Buenos Aires: Edhasa.
- Kessler, G. (2002). *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. Buenos Aires: UNESCO, I.I.P.E.
- Legarralde, M. (1999). La fundación de un modelo pedagógico: los colegios nacionales entre 1862 y 1887. *Revista Propuesta Educativa* 21.
- Legarralde, M. (2000). Historia del Colegio Nacional de La Plata entre 1887 y 1918 y su articulación con los proyectos pedagógicos. *Informe Anual correspondiente al período septiembre 1999 – septiembre 2000*. Ayudantía de investigación: Prof. Martín Legarralde. Director: Dr. Panettieri, J. La Plata, Secretaría de Investigación y Posgrado. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.
- Méndez, A. (2013). *El colegio. La formación de una elite meritocrática en el Nacional Buenos Aires*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Parkin, F. (1964). El cierre social como exclusión. En *Marxismo y teoría de clases. Una crítica burguesa*. Madrid: Espasa Calpe.
- Pronko, M. (1997). La universidad en el parlamento peronista: reflexiones en torno al debate de la Ley 13.031. En Cucuzza, R. (Dir.) *Estudios de historia de la educación durante el Primer Peronismo (1943-1955)*. Buenos Aires: Ed. Libros del Riel.
- Ringer, F. (1979). *Education and Society in Modern Europe*. Bloomington and London: Indiana University Press.
- Segura, R. (2008). La persistencia de la forma (y sus omisiones). Un estudio del espacio urbano de La Plata a través de sus ciudades análogas. Recuperado de Actas Electrónicas IX CAAS, Misiones.
- Southwell, M. (2011). La educación secundaria en Argentina. Notas sobre la historia de un formato. En Tiramonti, G. *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2010). Gobierno y reformas de la educación en la Argentina reciente. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*. Sèvres: Centre international d'études pédagogiques.

- Svampa, M. (2000). *Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Tedesco, J. C. (2009). *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Ed. del Solar.
- Terigi, F. (2009). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Revista Propuesta Educativa* (17) 29.
- Tiramonti, G. (2001). *Modernización educativa en los '90 ¿el fin de la ilusión emancipatoria?* Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Tiramonti, G. (2004). La configuración fragmentada del Sistema Educativo Argentino. *Cuadernos de Pedagogía* 12,33-46. Rosario: Libros del Zorzal.
- Tiramonti, G. y Ziegler, S. (comp.) (2008). *La educación de las elites. Aspiraciones, estrategias y oportunidades*. Buenos Aires: Paidós.
- Veleda, C. (2012). *La segregación educativa. Entre la fragmentación de las clases medias y la regulación atomizada*. Buenos Aires: Stella- La cruzja.
- Viñao Frago, A. (2002). *Sistemas Educativos, Culturas Escolares y Reformas*. Madrid: Morata.

Anexo

Tabla 2. Escuelas dependientes de universidades nacionales: año de creación, año en que se la anexa a la universidad y método de admisión vigente

Número	Nombre de la escuela	Año de creación	Año en que se anexa a la Universidad	Universidad	Método de admisión vigente
1	Colegio Nacional Buenos Aires	1661	1911	Universidad de Buenos Aires	Curso de ingreso y exámenes de ingreso
2	Colegio Nacional de Montserrat	1687	1907	Universidad Nacional de Córdoba	Examen de ingreso
3	Colegio del Uruguay "Justo José de Urquiza"	1849	2000	Universidad Autónoma De Entre Ríos – FCyT	Orden de llegada y curso de articulación obligatorio no eliminatorio
4	Liceo Agrícola y Enológico de Cuyo	1853	1939	Universidad Nacional de Cuyo	Según promedio de notas de 4º, 5º y 6º año de la primaria y curso de nivelación
5	Escuela de Agricultura y Sacarotecnia de Tucumán	1871	1929	Universidad Nacional de Tucumán	Pago de preinscripción y cursillo obligatorio, examen de ingreso

6	Escuela Industrial "Domingo F. Sarmiento"	1873	1939 1973 (pasa a UNCUYO)	Universidad Nacional de San Juan	Curso de ingreso
7	Escuela Normal "Juan Pascual Pringles"	1876	1939	Universidad Nacional de San Luis	Sin información disponible
8	Escuela Preuniversitaria "Fray Marmerto Esquiú"	1903	1976	Universidad Nacional de Catamarca	1° Prioridad egresados escuela primaria UNCA. (Nivel inicial y primario: hermanos de los alumnos del establecimiento, luego con los hijos del personal de la UNCA) 2° Curso nivelatorio no eliminatorio y examen nivelatorio de Inglés y francés.
9	Colegio Nacional "Rafael Hernández"	1885	1905	Universidad Nacional de La Plata	1° Prioridad egresados de escuela primaria UNLP 2° Sorteo público
10	Escuela Superior de Comercio Carlos Pellegrini	1890	1931	Universidad de Buenos Aires	Curso de ingreso y diez exámenes de ingreso
11	Instituto Libre de Segunda Enseñanza	1892	1892	Universidad de Buenos Aires	Curso de ingreso y examen de ingreso
12	Escuela Superior de Comercio	1896	1970	Universidad Nacional de Rosario	Cursillo de ingreso y examen de ingreso
13	Escuela Agrotécnica "Libertador General San Martín"	1900	1982	Universidad Nacional de Rosario	1° Prioridad hijos de docentes de la institución 2° Sorteo de lugares entre personal de la universidad y hermanos de quienes ya asisten 3° Si se generan vacantes en años subsiguientes, cursillo de ambientación obligatorio, examen de ingreso y mejores promedios de 9° año
14	Escuela Superior de Comercio "Prof.	1903	1956	Universidad Nacional del	1° Prioridad egresados es-

	Prudencio Cornejo"			Sur	cuela primaria UNS. 2° Orden de mérito confeccionado de acuerdo al promedio general obtenido en el 3° ciclo de la EGB. 3° En caso de igualdad entre promedios generales se tendrá en cuenta el promedio obtenido en el 9° año de la EGB. 4° Si la paridad persiste se efectuará un sorteo.
15	Escuela y Liceo Vocacional Sarmiento	1904	1914	Universidad Nacional de Tucumán	Sorteo
16	Escuela Normal Superior "Vicente Fatone"	1906	1956	Universidad Nacional del Sur	1° Prioridad egresados escuela primaria UNS. 2° Orden de mérito confeccionado de acuerdo al promedio general obtenido en el 3° ciclo de la EGB. 3° En caso de igualdad entre promedios generales se tendrá en cuenta el promedio obtenido en el 9° año de la EGB. 4° Si la paridad persiste se efectuará un sorteo.
17	Liceo "Víctor Mercante"	1907	1907	Universidad Nacional de La Plata	1° Prioridad egresados de escuela primaria UNLP 2° Sorteo público
18	Escuela de Bellas Artes y Artes decorativas e Industriales "M° Atilio Terragni"	1909	Mediados siglo XX	Universidad Nacional de Tucumán	Sin información disponible
19	ENET N° 1 "Prof.	1909	1995	Universidad	Promedio de 1° y 2°

	Vicente García Aguilera"			Nacional de Catamarca	trimestre de 6° año de la primaria
20	Escuela de Comercio Martín Zapata	1912	1939	Universidad Nacional de Cuyo	Orden de mérito según promedio de notas de 4°, 5° y 6° año de la primaria y curso de nivelación
21	Instituto Técnico	1924	1924	Universidad Nacional de Tucumán	Examen de ingreso
22	Escuela María C. y M. L. Inchausti Valdés	1934	1934	Universidad Nacional de La Plata	Curso de adaptación al ingreso en el que se avalúa a los aspirantes (dos días de internado con actividades grupales, entrevistas individuales, diagnóstico de competencias cognitivas en cuatro áreas)
23	Escuela Superior de Comercio Manuel Belgrano	1938	1938	Universidad Nacional de Córdoba	Curso de adaptación y examen de ingreso
24	Escuela de Minas. Dr Horacio Carrillo	1943	1944	Universidad Nacional de Jujuy	Cursillo y examen de ingreso
25	Colegio Universitario Central	1943	1943	Universidad Nacional de Cuyo	Según promedio de notas de 4°, 5° y 6° año de la primaria y curso de nivelación
26	Escuela de Comercio "Libertador Gral. San Martín"	1946		Universidad Nacional de San Juan	Examen de admisión
27	Escuela del Magisterio	1947	1954	Universidad Nacional de Cuyo	Orden de mérito (no específica)
28	Gymnasium	1948	1948	Universidad Nacional de Tucumán	Cursillo pago Ciclo preparatorio
29	Escuela de Agricultura y Ganadería Ing. Agr. Adolfo Zabala	1951	1956	Universidad Nacional del Sur	1° Prioridad egresados escuela primaria UNS. 2° Orden de mérito confeccionado de acuerdo al promedio general obtenido en el 3° ciclo de la

					EGB. 3° En caso de igualdad entre promedios generales se tendrá en cuenta el promedio obtenido en el 9° año de la EGB. 4° Si la paridad persiste se efectuará un sorteo. 5° Realizar y aprobar el "Taller de Adaptación a la Escuela Agropecuaria".
30	Escuela de Agricultura "General Alvear"	1954	1956	Universidad Nacional de Cuyo	Orden de mérito (no específica)
31	Bachillerato de Bellas Artes "Guillermo Obiols"	1956	1974	Universidad Nacional de La Plata	1° Prioridad egresados de escuela primaria UNLP 2° Sorteo público
32	Escuela Agrotécnica Eldorado	1960	1974	Universidad Nacional de Misiones	Jornadas de adaptación nivelatorias obligatorias
33	Colegio Central Universitario "Mariano Moreno"	1965		Universidad Nacional de San Juan	Examen de ingreso
34	Colegio preuniversitario General San Martín	1979	1981	Universidad Nacional de La Rioja	Sin información disponible
35	Colegio de la UNPALM	1983	1983	Universidad Nacional de La Pampa	1° Prioridad de los hermanos 2° sorteo público
36	Colegio universitario patagónico (modalidades técnica y bachiller)	1983	1983	Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco	Sorteo
37	Colegio Nacional "Arturo U. Illia"	1984	1984	Universidad Nacional de Mar del Plata	Examen de admisión y cupo para alumnos de escuelas provinciales con mejores promedios
38	Instituto de Educación Media "Dr. Arturo Oñativía"	1984	1984	Universidad Nacional de Salta	Sorteo

39	Instituto de Educación Media- Tartagal	1987	1987	Universidad Nacional de Salta	Sorteo y jornadas de ambientación
40	Escuela Tecnológica Preuniversitaria Ingeniero Carlos E. Giúdice	1992	1992	Facultad de Ingeniería- Universidad Nacional de Lomas de Zamora	Curso de nivelación y evaluación y test psicopedagógico
41	Escuela Nacional "Adolfo Pérez Esquivel"	2003	2003	Universidad Nacional del Centro (UNICEN)	sorteo
42	Escuela Nacional "Ernesto Sábato"	2004	2004	Universidad Nacional del Centro (UNICEN)	sorteo
43	Instituto Técnico de Aguilares	2008	2008	Universidad Nacional de Tucumán	Curso de ingreso y tres exámenes de ingreso
44	Colegio Nacional Agrotécnico "Ingeniero Julio César Martínez" (Tilimiqui)	2010	2010	Universidad Nacional de Chilecito	Curso de ingreso
45	Escuela de Educación Técnico Profesional en Producción Agropecuaria y Agroalimentaria	2010	2010	Universidad de Buenos Aires	Orden de mérito en curso obligatorio de nivelación e ingreso
46	Escuela secundaria técnica	2014	2014	Universidad Nacional de Quilmes	Sorteo
47	Escuela secundaria técnica	2014	2014	Universidad de San Martín	1° Prioridad para hermanos que están cursando en la escuela; 2° Criterio geográfico: 100% alumnos provenientes del área Reconquista de José León Suárez (cupos por barrio: 25% para cada subbarrio del Área); 3° Cupo del 20% destinado a estudiantes con sobriedad

48	Escuela secundaria técnica	2014	2014	Universidad Nacional de Avellaneda	Sin información disponible
49	Escuela de Educación Técnica de Villa Lugano	2014	2014	Universidad de Buenos Aires	Sorteo
50	Escuela secundaria técnica	2015	2015	Universidad de General Sarmiento	1° Cercanía al radio de vivienda del alumno 2° Sorteo 3° Cupo para estudiantes con trayectorias escolares interrumpidas

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 4

El Plan FinEs2. Elementos para el análisis de la terminalidad educativa

Federico M. González

Introducción

En los últimos años, la obligatoriedad de la educación secundaria, instaurada en Argentina en el año 2006 a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, ha funcionado como escenario para nuevas indagaciones en distintos campos de las ciencias sociales. Desde el campo de la sociología de la educación, es posible sostener que la efectiva universalidad de dicho nivel constituye una de las preocupaciones centrales, renovando interrogantes clásicos sobre las relaciones entre escuela, educación y desigualdad. A su vez, la modificación de la norma jurídica impulsó dos procesos diferentes pero complementarios. En primer lugar, la discusión sobre el formato tradicional de la Escuela Secundaria y, en segundo lugar, la puesta en marcha de un conjunto de políticas públicas de terminalidad educativa que presentan distintos objetivos, entre ellos garantizar la obligatoriedad del nivel secundario.

Al interior del conjunto de políticas de terminalidad educativa es posible encontrar el Plan de Finalización de Estudios Secundarios (Plan FinEs2). Esta es una política educativa destinada a jóvenes y adultos mayores de 18 años que por distintos motivos no han finalizado la formación secundaria. Implementada en el territorio argentino a partir del año 2009, se enmarca en la modalidad que la última ley ya mencionada denominó como Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. En este escenario, el objetivo de este capítulo es presentar al Plan FinEs2 como política pública situando el análisis en un marco histórico mayor, es decir, el de la configuración a partir de los primeros años del siglo XX de un campo discursivo propio de la educación de adultos. Para ello, se presentarán distintos niveles de análisis. Por un lado, el desarrollo de una contextualización histórica donde se retomen los inicios de las primeras experiencias de educación de adultos y las posiciones y discursos en tensión. Por el otro lado, el estudio de la experiencia del plan y de los discursos de los funcionarios que se encuentran a cargo de dicha política. La intención de reponer estos dos niveles radica en identificar al interior de la tradición de la educación de adultos elementos claves que funcionen como “lentes” analíticos para el análisis del Plan FinEs2.

Este capítulo es producto de una investigación en curso llevada a cabo desde el año 2013 desde un abordaje cualitativo. La misma presta especial atención a las formas en que cotidianamente se construyen las experiencias de los estudiantes, dando cuenta de las negociaciones

y articulaciones de las distintas lógicas que hacen a la vida de los jóvenes y adultos. Para alcanzar el objetivo planteado anteriormente, este texto parte del análisis de datos construidos a partir de la articulación de dos técnicas. En primer lugar, un conjunto de registros de campo producto de observaciones participantes y no participantes en las sedes de estudio que una organización social posee en un barrio de sectores populares de la Delegación Municipal de Melchor Romero (Gran La Plata). En segundo lugar, una serie de entrevistas en profundidad llevadas a cabo durante el año 2015 a funcionarios de mayor jerarquía que en ese momento se encontraban ocupando los cargos de gestión del plan. Las entrevistas respetaron la estructura jerárquica de cada institución y las distintas jurisdicciones que se encuentran inmersas en el gobierno de esta política educativa: nacional, provincial y regional-municipal.

El siguiente texto se estructura en cuatro momentos. En el primero, se presenta un breve recorrido por la historia de la educación de adultos y la configuración de un campo discursivo específico, avanzando en la identificación de elementos claves que funcionen como ejes analíticos para estudiar el PlanFinEs2 como política pública de terminalidad educativa. En el segundo y tercero se avanzará en el análisis del plan a partir de dos dimensiones. Por un lado, el estudio de dos características que se presentan como rectoras en la experiencia del Plan FinEs2 y, por el otro lado, el análisis de los discursos de los funcionarios haciendo foco en los elementos a partir los cuales construyen distintas definiciones de esta política. Por último se sintetizan algunas reflexiones finales en torno a las relaciones que se encuentran entre el desarrollo del FinEs2 como alternativa para la terminalidad educativa y su inserción en un continuum histórico más amplio.

Un breve recorrido por la historia: construyendo lentes para mirar el Plan FinEs2

Al interior de la historiografía educativa, la educación de jóvenes y adultos presenta producciones teóricas propias, estrechamente vinculados al desarrollo de experiencias y proyectos educativos que tanto el Estado como distintos espacios de la sociedad civil (principalmente partidos políticos y sociedades populares de vecinos y profesionales) llevaron adelante a partir de comienzos del siglo XX.

Diferentes eventos y procesos marcan el comienzo de las primeras iniciativas en educación de adultos. Es a partir de éstos que comienza a configurarse un escenario discursivo propio con relativa autonomía de los otros niveles educativos. Allí se delinearon los principales significantes que hoy son reconocidos como propios del campo de la educación de jóvenes y adultos (Rodríguez 1991; 1992). Entre ellos es posible identificar:

- El congreso pedagógico del año 1900 donde se llevó a cabo un debate en torno al papel del apoyo popular a la actividad educativa y la importancia de producir innovaciones metodológicas específicas para las denominadas escuelas nocturnas.
- La sanción, en el año 1884, de la Ley nro. 1420 y los debates orientados a la construcción de demandas educativas surgidas de la comunidad.

- La creación de sociedades populares y su participación activa en el desarrollo de escuelas para adultos.
- La experiencia de las llamadas escuelas de puertas abiertas cuya apertura a fines del siglo XIX provocó importantes discusiones sobre dos temas centrales: la relación educación-trabajo y el papel de los docentes en el sostenimiento cotidiano de las mismas sin un apoyo sostenido del sistema educativo.

Reponer, en términos generales, la configuración histórica de este campo educativo específico permite explicitar una hipótesis que recorre este texto. Tanto las características que se presentan como rectoras de la experiencia del Plan FinEs2 como los discursos de los funcionarios que se ocupan de la gestión de esta política se insertan en un espacio discursivo más amplio que se configura a partir del siglo XX por las primeras experiencias de educación de adultos y los debates desarrollados al interior del Consejo Nacional de Educación. En este sentido, los dos niveles de análisis que se retomarán para el estudio del Plan FinEs2 se encuentran en estrecha relación con el desarrollo histórico de un campo específico que actualmente se denomina como educación permanente de jóvenes y adultos.

A continuación se reconstruirá parte de los debates gestados al interior del sistema educativo en torno a las distintas posiciones de inspectores y autoridades del Consejo Nacional de Educación. Si bien parece exceder los objetivos de este escrito, retomar determinadas controversias históricas permitirá identificar elementos claves que funcionen como ejes y “lentes” analíticos para comprender al PlanFinEs2.

Siguiendo a Rodríguez (1991; 1992) es posible recuperar dos posiciones distintas al interior de este campo: “democrático-radicalizada” y “normalizadora”. Posiciones cuyas disputas no solo pueden ser observadas en discusiones conceptuales sino también en la gestión de aquellos espacios que se mencionaron anteriormente: inspecciones, congresos y otras instituciones del sistema educativo. Siguiendo a Puiggrós (2006)²⁸, podemos decir que estas dos corrientes surgen durante los últimos años del siglo XIX y principios del siglo XX como dos tendencias en lucha entre los graduados normalistas. Al interior de la corriente “normalizadora” la autora identifica distintas posiciones políticas y articulaciones con ideologías europeas. Si bien es difícil encontrar cierta uniformidad en las posturas pedagógicas de esta corriente –principalmente entre los normalizadores laicos y los normalizadores católicos- coincidían en la concepción sarmientina del sujeto pedagógico y en rol de la escuela como formadora de ciudadanos. Por otra parte, la tendencia democrática-radicalizaba contaba con un menor nivel de institucionalización pero con presencia en los debates educativos de la época. En términos generales apoyaban la creación de un sistema de educación pública con participación democrática, discutieron fuertemente sobre las relaciones entre Estado, educación y sociedad civil, y concibieron a la educación moral como mecanismo para alcanzar una “revolución pacífica” (Puiggrós, 2006).

Avanzado en las tensiones entre estas tendencias, es posible identificar, primeramente, los desacuerdos en las formas que asume la relación educación-trabajo. La corriente “democrático-radicalizada” fue apoyada por distintos inspectores de terreno y tuvo su apogeo en las posi-

²⁸ Puiggrós (2006) afirma que existe una tercera tendencia pedagógica: los católicos. Al interior de ésta se diferenciarán entre conservadores y normalizadores católicos.

ciones expuestas en el congreso pedagógico realizado en el año 1900. Allí se desplegaron varias de las ideas que dieron cuerpo a esta corriente. Entre ellas, es posible mencionar la necesidad de marcar diferencias con la enseñanza primaria y avanzar en la especificidad de los contenidos y materias de la educación de adultos. Es en este punto donde cobra centralidad la relación educación-trabajo: ¿qué materias constituirían o pasarían a formar parte del trayecto educativo de la educación de adultos? En un contexto de apogeo de discusiones sobre la educación primaria, materializadas, en parte, en la Ley nro. 1420, esta corriente presentó la idea de incorporar materias especiales y de oficios orientadas al mercado de trabajo, lo que generó fuertes controversias.

En oposición a esta postura, la corriente “normalizadora” se posicionó en contra de la especialización de los contenidos y materias. De esta manera, exponentes de esta tendencia sostuvieron que las experiencias de educación de adultos debían estar en sintonía con el fin legítimo de las escuelas comunes: ofrecer y transmitir una formación de tipo general no especializada.

De la misma forma que se discutió la especificidad de los contenidos de la educación de adultos con respecto a la enseñanza primaria, también se produjeron tensiones en las formas en que el adulto es definido como sujeto pedagógico. En esta dimensión, la tendencia democrático-radicalizada tuvo mayor protagonismo estableciendo distancias con la concepción infantilizada del niño como sujeto de la educación. En este sentido, avanzó en la definición del adulto analfabeto como sujeto educativo. Esta segunda disputa hace referencia a la complejidad de la cuestión etaria en la definición del adulto como sujeto educativo específico (Moreno, 2015).

Estos dos primeros elementos presentan estrecha relación con un tercero: las formas de organización del espacio escolar y las metodologías empleadas. En sintonía con las distintas concepciones sobre las relaciones educación-trabajo, ambas tendencias presentaron posiciones contrapuestas. Por un lado, la corriente “democrático-radicalizada” postuló la necesidad de abandonar una organización excesivamente escolar. Las demandas por la flexibilización de la forma escolar se expresó en algunas de las experiencias que representantes de esta tendencia llevaron adelante. Visitas, excursiones y conferencias en espacios de educación de adultos tomaron protagonismo como insumos para una discusión mayor: la renovación metodológica. Por el otro lado, las posiciones insertas al interior de la corriente “normalizadora” sostuvieron el carácter natural de la forma escolar tomando como ejemplo las escuelas de enseñanza infantil. Por lo tanto, rechazaron el desarrollo de alternativas educativas -tales como las visitas y conferencias a cargo de sociedades populares- a favor de una concepción rígida de la organización escolar.

Por último, un cuarto elemento donde es posible dar cuenta de las distintas posiciones frente a las relaciones entre escuela de adultos, apoyo popular y sociedad civil. La “democrático-radicalizada” articuló los tres elementos anteriores con una idea muy fuerte en torno al apoyo popular necesario para el sosteniendo de las escuelas de adultos. La creación de sociedades populares y de asociaciones de profesionales jugó un rol central en el discurso de esta tendencia. La coherencia de este argumento radicaba en la debilidad del papel estatal en las experiencias de educación de adultos llevadas a cabo en la primera década del siglo XX. Es así que las autoras mencionadas sostienen que recién se consolidará una respuesta estatal sistemática a este tipo de educación a mediados de la década del veinte. Sin embargo, la corriente “norma-

lizadora” apostó por la clausura de los canales de participación de distintas organizaciones de la sociedad civil, planteando la importancia del papel de los cuadros de inspección en el control de las iniciativas.

Más allá de estas tensiones y controversias presentadas, en un primer momento las dos corrientes lograron coexistir al interior del Consejo Nacional de Educación. Posteriormente, la tendencia “normalizadora” ganó mayor protagonismo y se condensó en una tendencia estatista y reglamentarista (Rodríguez, 1991). Sin embargo, es posible plantear, en palabras de la autora, que “Si bien la propuesta progresista no logra imponer transformaciones profundas inmediatas al conjunto del sistema de adultos, sí produce innovaciones que quedan inscriptas en el discurso pedagógico oficial en forma definitiva. Así, la enseñanza de materias no tradicionales, será una característica distintiva de la enseñanza de adultos. No ocurrió lo mismo en lo referido a la participación de la sociedad en la administración de las escuelas. La participación activa de las sociedades populares se va ir alejando de la escuela pública” (Rodríguez, 1991: 220).

Como cierre de este apartado es posible recuperar el objetivo del mismo: poder identificar en el reducido recorrido histórico presentado algunos elementos claves que funcionen como ejes y “lentes” analíticos para comprender al Plan FinEs2 en tanto política pública de terminalidad educativa. De esta forma, las características que se presentan como rectoras en la experiencia del Plan FinEs2 y los discursos de los funcionarios serán “vistos” y analizados según estos elementos claves. A modo de síntesis, se presentarán de forma esquemática cuatro dimensiones de análisis que atravesarán todo el capítulo:

- Las tensiones entre lo escolar y no escolar en la educación de adultos.
- Las múltiples formas que adquieren las relaciones entre educación y trabajo.
- La complejidad de la definición de los jóvenes y los adultos como sujeto pedagógico.

Las relaciones entre educación, territorio y política en el desarrollo de experiencias educativas.

Luego de recorrer parte de los debates insertos en la historia de la educación de adultos y avanzar en la construcción de una forma específica de estudiar este plan, se presentarán los dos niveles de análisis propuestos para el estudio del Plan FinEs2.

El Plan FinEs2 como política pública de terminalidad educativa

Como se planteó anteriormente, es posible insertar al Plan FinEs2 dentro de lo que la última Ley de Educación Nacional Nro. 26.206 denominó como Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. El objetivo de este apartado es presentar el entramado institucional del que el plan forma parte, dando cuenta de los distintos actores y jurisdicciones estatales que intervienen en su gestión. Se abordará, primero, la trayectoria del plan para luego delinear algunas de las discusiones que habilita este tipo de programas educativos dirigidos a jóvenes y adultos.

En Argentina la última ley de educación constituye el marco jurídico que estructura una serie de medidas que tienen como objetivo garantizar la universalidad de la educación secundaria, sancionada como obligatoria en el año 2006. De esta forma, políticas orientadas a la terminalidad educativa se encuentran enmarcadas en los debates, derechos y obligaciones que la Ley

Nro. 26.206 afirma. En relación a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, dicha ley establece en el artículo 46 que "... es aquella destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar prevista en dicha norma, a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida"²⁹.

Para comprender la trayectoria del Plan FinEs2 es necesario enmarcarla en sus inicios, cuando en el año 2008 comienza a delinearse lo que actualmente se pone en ejecución como un conjunto de políticas públicas de terminalidad educativa. En dicho año, el Plan FinEs (Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos), pretendía garantizar espacios para aquellos que, habiendo realizado el último año del nivel medio o polimodal, adeudaban materias para finalizar dichos trayectos formativos. En una segunda instancia, se proyectaba desarrollar otra política de terminalidad destinada a aquellos que no habían iniciado o finalizado el nivel primario y/o secundario. Siguiendo este último objetivo, en el año 2009 nace el Plan FinEs2 que, estando destinado a jóvenes y adultos mayores de 18 años, se encuentra orientado a generar una experiencia de terminalidad completa de los estudios secundarios.

La gestión del Plan FinEs2 (como otras políticas educativas y de empleo) está a cargo de un conjunto de actores estatales que responden a distintos niveles jurisdiccionales. En un primer nivel, dicha política funciona en la articulación de dos programas que pertenecen a distintos ministerios. Estos son: el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos, dependiente del Ministerio de Educación y Deporte de la Nación y el Programa Argentina Trabaja, Enseña y Aprende del Ministerio Desarrollo Social de la Nación. En un segundo nivel, el plan es gestionado por las provincias según el tipo de organización asumida. En el caso de la provincia de Buenos Aires, es la Dirección de Adultos de la Dirección General de Cultura y Educación la encargada del desarrollo del plan en el territorio provincial. En un tercer nivel y ya insertos en dicha provincia, el FinEs2 se implementa en las distintas regiones educativas a partir del desarrollo de convenios entre las Inspecciones de Educación de Adultos y distintas organizaciones sociales que presentan inserción territorial en barrios donde el alcance de los Centros Educativos del Nivel Secundario (CENS) han sido insuficiente.

Una vez realizada la presentación del esquema general que organiza el Plan FinEs2 como política pública, se pondrá el foco en dos características que son centrales para comprender el quehacer cotidiano del plan. Por un lado, la dimensión territorial del plan y las relaciones con la política y, por el otro lado, los vínculos entre educación y trabajo.

Territorio y política en la cotidianeidad del Plan FinEs2

La articulación de múltiples actores estatales y no estatales expresa la variedad de dimensiones que atraviesan la política y la heterogeneidad del discurso desde el cual es presentada la experiencia educativa del Plan FinEs2. En esta diversidad de dimensiones, el componente

²⁹ Para la lectura completa de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, véase http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf

territorial es un elemento característico que se encuentra presente desde los comienzos de la política. Tomando esta dimensión, se pueden identificar dos momentos en la trayectoria del plan. En un primer momento, éste constituyó la vertiente educativa del programa de cooperativas Argentina Trabaja³⁰ con el objetivo de promover la finalización de los estudios primarios y/o secundarios de cooperativistas y sus familiares. En un segundo momento, frente a las demandas de finalización de los estudios de personas que se encontraban por fuera de dicha política, se creó el Programa Argentina Trabaja, Enseña y Aprende vinculando el mundo del trabajo y el educativo a partir de la articulación de los ministerios nacionales ya mencionados. Estos dos momentos reflejan una transición importante en esta trayectoria: pasar de constituir una forma de contraprestación educativa en el marco de una política de transferencia monetaria condicionada a ser concebida como un formato de educación de adultos orientado a jóvenes y adultos con escolarización incompleta.

En los dos momentos, el carácter territorial de la política estuvo fuertemente presente. Las organizaciones sociales ocuparon un rol central tanto en el desarrollo de las cooperativas de trabajo como en el armado y gestión cotidiana de las sedes de estudio en los distintos barrios. De esta forma, actores no escolares comenzaron a formar parte del entramado a partir del cual el FinEs2 “llegó” a cada barrio: a sus parroquias, centros de integración barrial, locales políticos y sindicales, clubes. Como luego se analizará a partir de las narrativas de los funcionarios, el “plus” que la política le atribuyó a la gestión del Plan abrió la posibilidad de “entrometerse” en tramas barriales de mayor complejidad donde las organizaciones tienen un conocimiento muy importante: las relaciones de los adultos y los jóvenes con el sistema educativo.

Para comprender la dimensión territorial y el papel de las organizaciones sociales es necesario detenerse y no confundir dos conceptos complejos que se encuentran articulados en este texto. Por un lado el de política pública, que posibilita el análisis del diseño, gestión y aplicación del Plan FinEs2 como medida orientada a la terminalidad educativa. Por el otro lado, el de política que es entendido como aquel entramado cotidiano del que forma parte el plan cuando se implementa en aquellos barrios que presentan fuertes vínculos desiguales con el sistema educativo. Cuando se hace referencia a la noción de política se incorporan dimensiones que incluyen pero van más allá del juego institucional de los partidos políticos. Retomando aportes de la antropología, es posible decir que “... no se entiende aquí por política sólo la acción institucionalizada de los partidos. La dimensión política de la vida social, en un sentido antropológico, se refiere a la fijación contingente de lazos y estructuras de poder, de formas de categorización y de significación de jerarquías, que partiendo de interacciones diversas, micro y macrosociales, tienden a vincularse con las propias modalidades de organización social. En las sociedades contemporáneas, de maneras directas o indirectas, implícitas o explícitas, esos lazos, categorías, significados, pueden involucrar al Estado en alguno de sus niveles” (Grimson, 2009: 15).

Este concepto ampliado de política permite comprender el “plus” o la complejidad que este tipo de política pública conlleva y comprender, de alguna forma, las mediaciones que los integrantes de las organizaciones sociales establecen cotidianamente. Al hablar de mediaciones se hace referencia a ese quehacer cotidiano en el cual son los referentes barriales o integrantes

³⁰ El programa Ingreso Social con Trabajo, conocido como Argentina Trabaja, es una política implementada a partir del año 2009 por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

de las organizaciones quienes se ocupan de las tareas centrales para el desarrollo y sosteniendo del plan: desde la selección de espacios barriales donde se llevarán a cabo las clases hasta la posibilidad de convocar y organizar el plantel docente. De esta forma, si bien el plan adquiere distintas particularidades en la práctica, el formato del FinEs2 está enmarcado en una normativa que determina: el carácter presencial, la asistencia a clase dos veces por semana, la aprobación de cinco materias cuatrimestrales durante tres años y la posibilidad de establecer turnos de mañana, tarde y vespertino.

En este sentido, la descentralización posibilita que se establezcan sedes del Plan allí donde existe una demanda por parte de organizaciones que trabajan y conocen el barrio donde se insertan. La importancia de destacar la descentralización de las sedes a partir de la articulación con distintas organizaciones barriales (iglesias, unidades básicas, centros de integración barrial, sindicatos, clubes, ONGs, entre otras) radica en dar cuenta de que las experiencias del FinEs2 pueden ser distinta entre sí, generando diferentes tipos de incidencias y huellas en las trayectorias biográficas de sus estudiantes (Crego y González, 2015). Es así que cada organización barrial le atribuye sus ritmos y signos a la gestión de la política, interviniendo sobre lo normativo y transformando los espacios. De tal forma, espacios barriales que tradicionalmente no fueron pensados para desempeñar tareas del sistema educativo formal, adquirieron otros usos e identidades al momento de llevar a cabo esta experiencia educativa. Es así que unidades básicas, centros de integración barrial, iglesias, sindicatos, resignificaron sus espacios e identidades a partir de la apropiación de tiempos, espacialidades y rituales propios de lo escolar.

El desarrollo de esta primera característica se centró en el análisis de la dimensión territorial del Plan FinEs2 y las relaciones con la política. Para finalizar, es posible sostener que en el abordaje desarrollado el concepto de territorio permitió recuperar el trabajo cotidiano que referentes e integrantes de organizaciones llevan a cabo en distintos espacios barriales. La utilidad de la categoría de territorio se centra en la posibilidad de concebir al espacio no como algo estático que “está ahí” de forma inmutable, sino como un lugar donde se condensan relaciones sociales enmarcadas en diversas formas de poder y subjetividad. A continuación se desarrollará la segunda característica que es necesaria para comprender el entramado en el que se inserta el plan: las relaciones entre educación y trabajo.

Educación y trabajo en el FinEs2: las diversas formas que asume esta relación

Los vínculos entre los mundos de la educación y del trabajo atraviesan la experiencia del plan en, por lo menos, tres planos. En este capítulo se presentará las influencias de teorías de corte económicas en la planificación de las políticas educativas, las relaciones entre educación y trabajo al momento de analizar los contenidos y organización de las materias y, por último y en un plano distinto a los anteriores, las formas en que la experiencia del FinEs2 son significadas por los propios estudiantes.

En primer lugar, es posible recuperar las influencias de las teóricas del capital humano en el desarrollo de políticas educativas orientadas a sectores populares. En la actualidad el Plan FinEs2 constituye un formato que jóvenes y adultos a partir de los 18 años de edad pueden elegir para finalizar su formación secundaria. A su vez, y más allá de los orígenes que lo vinculan estrechamente con políticas de activación del empleo -como el Programa Argentina Trabaja-, el plan forma parte de un entramado de políticas públicas que exigen como contraprestación la terminalidad educativa. Entre ellas se encuentran: el Programa Ellas Hacen, el Progresar y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

A partir de la articulación que políticas públicas han realizado de los mundos de la educación y del trabajo, distintas investigaciones desarrollaron una serie de críticas orientadas a la idea de contraprestación. Esto es, la idea de la finalización del nivel secundario como requisito de determinadas políticas que tienen como objetivo crear en jóvenes y adultos de sectores populares mayores oportunidades en el mercado de trabajo.

En términos generales es posible reponer un grupo de investigaciones que han analizado críticamente las influencias de las teorías del capital humano y de la empleabilidad en la planificación y ejecución de políticas públicas de empleo con contraprestación educativa (Pérez, 2008; Gutiérrez y Assusa, 2015; Adamini y Brown, 2016). A grandes rasgos, la teoría del capital humano presenta a los dispositivos orientados a la finalización del nivel secundario como la instancia que permite intervenir en las disposiciones sociales de los individuos. Es decir, en las habilidades, hábitos y competencias que los individuos despliegan en el mercado de trabajo. La concepción general de esta teoría se podría sintetizar de la siguiente manera: a mayor formación y mayor nivel educativo los individuos se encontrarían en una posición con mayores habilidades para entrar en el “juego” del mercado de trabajo y alcanzar una mejor performance frente a las oportunidades de acceder a un puesto laboral.

Siguiendo esta forma de entender la relación educación-trabajo, en la actualidad existen un conjunto de formatos y dispositivos que buscan garantizar la formación y la acumulación de mayores competencias para alcanzar mejores posiciones en el mercado de trabajo. De esta forma, políticas públicas orientadas a jóvenes y adultos de sectores populares, tal como el Plan FinEs2, suelen compartir un conjunto de objetivos en torno a la mejoras de las inserciones en un escenario social que se caracteriza por la persistencia de la desigualdad: altos niveles de precariedad, profundización de la segmentación y fragmentación educativa y dificultades para complementar tareas familiares, educativas y laborales (Kessler, 2014).

El problema radica en que estas teorías ponen el ojo en el individuo y en supuestas “carencias” que obstaculizarían el ingreso a empleos formales y de calidad. Las perspectivas críticas mencionadas contribuyen a recordar el efecto ideológico de estos planteos: colocar la lupa en el individuo cuando se trata de problemas estructurales de las sociedades capitalistas. En el caso de Argentina, la influencia del nivel educativo en el acceso a puestos laborales tiene una importancia relativa debido a un problema histórico de la estructura productiva: altos niveles de precariedad (principalmente en los empleos a los que acceden los jóvenes), segmentación desigual del mercado de trabajo y, principalmente, una performance de la tasa de empleo con fuerte dependencia de los ciclos de crecimiento y estancamiento de la economía.

Para finalizar este primer punto se podría construir el siguiente interrogante ¿cómo es posible hablar de habilidades y competencias individuales para acceder a puestos de trabajo en un país donde su estructura productiva no genera la cantidad suficiente de empleo y, en los momentos donde se observa un crecimiento importante de los puestos laborales, persiste un 40% de precariedad? Las respuestas o resoluciones a las que se apuesta con este tipo de investigaciones no se centran en el cierre de políticas educativas que logran garantizar el derecho a la educación secundaria de sectores sociales excluidos del sistema educativo, si no a poner el eje de discusión en el “quid” de la cuestión y en sus factores estructurales.

Avanzando en el segundo elemento mencionado anteriormente, es posible recuperar las formas en que históricamente se comprendieron las relaciones educación-trabajo para abordar la organización de las materias y contenidos en el Plan FinEs2. Como se ha presentado en el primer apartado, en los inicios de la configuración del campo de la educación de adultos el vínculo entre educación y trabajo estuvo centrado en la discusión por la incorporación de materias prácticas y de oficio específicas del nivel y distintas a la organización de los contenidos de la enseñanza infantil.

En la provincia de Buenos Aires el Plan FinEs2 se organiza en tres orientaciones (Cs. Sociales; Cs. Naturales, Salud y Ambiente; y Gestión y Administración) posibilitando el recorrido por materias “generales o de fundamentación”, “orientadas”³¹. La forma que el plan asume en términos de organización de materias y contenidos coincide con la planteada desde el año 1995 para los Centros Educativos del Nivel Secundario (CENS), usualmente conocidos como escuela de adultos. De esta forma, los contenidos de las materias generales o de fundamentación se encuentran establecidos por la misma disposición que rige en los tradicionales CENS. En el caso de las materias especializadas, la resolución de abril del año 2011 dispone los contenidos mínimos para dos de las tres orientaciones: Ciencias Sociales y Gestión y Administración. En ambos casos, existe un predominio de materias orientadas al desarrollo de conceptualizaciones referidas al estado, a las políticas públicas, a los derechos humanos y a las ciencias económicas.

Si bien se podría profundizar esta descripción realizando un análisis exhaustivo de los diseños curriculares para cada orientación, es posible afirmar que la orientación general de los contenidos de cada materia se encuentra influenciada por la perspectiva marcadamente enciclopedista. En este sentido, es difícil rastrear aquellas discusiones de principios del siglo XX en torno a la especificidad de los contenidos de la educación de adultos y la necesidad de establecer lazos conceptuales con el mundo del trabajo a partir de materias prácticas o de oficios.

Antes de finalizar con el desarrollo de la segunda forma de comprender las relaciones entre educación-trabajo en la experiencia del FinEs2, es interesante recuperar otra de las dimensiones (o lentes) que la historia de la educación nos brinda para comprender las experiencias actuales. Si bien parece que desde la organización de los contenidos de las materias no se encuentran relaciones explícitas con contenidos prácticos o de oficio, el importante papel otorgado a las organizaciones sociales en el desarrollo cotidiano del plan permite tensionar el resultado encontrado. En Argentina distintos Centros de Formación Profesional (CFP) se encuen-

³¹ Para mayor información sobre la organización curricular, véase: http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/sistemaeducativo/planfinalizaciondeestudios2/normativa/resoluciones/6321_95_baja.pdf

tran gestionados por sindicatos y organizaciones políticas. Luego de la apertura del Plan FinEs2 muchas de estas instituciones han incorporado sedes educativas para la finalización del nivel secundario, encontrándose en un mismo espacio las sedes educativas del plan y los cursos de formación profesional. Recuperar, de forma breve, estas experiencias habilita a repensar la relación con una preocupación o interés que tiene como origen la primera década del siglo XX: el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción y desarrollado de proyectos político-pedagógicos donde los mundos de la educación y del trabajo se articulan en un mismo espacio.

El tercer plano que se retomará para analizar la relación educación-trabajo refiere a las formas en que la experiencia del FinEs2 es representada por los jóvenes estudiantes. Entendiendo que el análisis de las representaciones de los estudiantes conlleva una complejidad que excede los objetivos de este capítulo, se retomarán resultados de análisis previos para dar cuenta, en términos generales, cómo determinados tipos de empleo son representados como futuros deseables luego de la finalización del nivel secundario.

En esta última dimensión de análisis las formas en que los jóvenes significan al mercado de trabajo y a las credenciales educativas cobran especial importancia para dar cuenta de la construcción de expectativas de mejores inserciones laborales. De esta manera, más allá de la autonomía que presentan las dinámicas de la economía, los estudiantes establecen relaciones entre mercado de trabajo y credenciales educativas, encontrando en la obtención del título secundario una de las fuentes del significado de la experiencia educativa. Este reconocimiento opera como condición de posibilidad para desplegarse con mayores oportunidades en un mercado laboral que es percibido a partir de las exigencias de determinadas credenciales.

Las nociones de “buen trabajo” o “mejor empleo” se articulan en los discursos de los estudiantes con la importancia de “tener el papel”. Es así que la concepción de la credencial educativa como garantía para alcanzar aquel deseado trabajo estable y formal interviene al momento de justificar y evaluar los esfuerzos por continuar estudiando. Este tipo de argumentación que muchos de los estudiantes realizan permite poner en escena dos ideas que forman parte del imaginario social y que, por ende, intervienen en las significaciones y proyecciones. En primer lugar, la educación secundaria como canal para la movilidad social ascendente, es decir, la concepción de la escuela secundaria dirigida a los hijos, en su mayoría varones, de las familias provenientes de la clase media-alta urbana que continuarían su trayectoria en los estudios superiores o insertos en la esfera estatal-burocrática (Tedesco, 1993). En segundo lugar, la relación asalariada entendida como forma típica de empleo cuyas características se pueden sintetizar de la siguiente manera: relación de dependencia, a tiempo completo, con un contrato de duración por un tiempo indeterminado, estable, y registrado ante el sistema de Seguridad Social (Busso, 2013). Esta forma de concebir el empleo deseable funciona como parámetro al momento de desarrollar o proyectar búsquedas laborales y como criterio para la evaluación de sus trabajos actuales.

En este marco de significaciones, tanto el sostenimiento del FinEs2 como los esfuerzos de llevar a cabo un conjunto de estrategias para articular los tiempos de estudio con actividades laborales, familiares y recreativas, se comprenden en el marco de las apuestas donde se entrelazan los mundos de la educación y del trabajo.

Para finalizar es posible sintetizar la intención que recorre este apartado. Al momento de intentar construir un marco de análisis de la experiencia del Plan FinEs2 se han seleccionado dos características que se consideran rectoras. En primer lugar, el abordaje de la dimensión territorial del Plan FinEs2 y las relaciones con la política entendida en sentido amplio. En segundo lugar, la identificación de tres planos desde los cuales es posible reconstruir los vínculos entre los mundos de la educación y del trabajo.

“Hacer definiciones”. Discursos de los funcionarios sobre la gestión de la política

En el anterior apartado se ha intentado abordar al Plan FinEs2 presentando algunas de las características de la política y los debates que se encuentran inmersos en la relación entre los mundos de la educación y del trabajo. A continuación se abordará la segunda dimensión de análisis que se ha seleccionado para este texto: la identificación de ciertos significantes en los discursos de los funcionarios que ocupan puestos centrales en distintos niveles de la gestión pública educativa de jóvenes y adultos. Las instituciones en las que los funcionarios se encontraban insertos en el año 2015 eran: la Dirección Nacional de Fortalecimiento y Ampliación de Derechos Educativos del Ministerio de Educación de la Nación, el Programa Argentina Trabaja, Enseña y Aprende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Dirección de Educación de Adultos de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) de la provincia de Buenos Aires y la Inspección de Educación de Adultos de la Región I (La Plata, Berisso y Ensenada).

Si bien este capítulo se enmarca en el cruce de los campos de la sociología y de la educación, se recuperarán herramientas y enfoques provenientes de la antropología y de los estudios culturales para el análisis de las políticas públicas. Estos aportes brindan un conjunto de conceptos que contribuyen a una comprensión más exhaustiva del FinEs2 y, específicamente, de las visiones y perspectivas del conjunto de actores que intervienen en su gestión.

Desde estas coordenadas conceptuales es posible esbozar distintas líneas de interpretación que permita comprender esta política como un entramado en el que se ponen en juego distintas narrativas. En este caso, se retomaron las perspectivas de los funcionarios de mayor jerarquía que en el año 2015 se encontraban ocupando cargos de gestión del plan. Como se planteó anteriormente, las entrevistas respetaron la estructura jerárquica de cada institución y las distintas jurisdicciones que se encuentran inmersas en el gobierno de esta política educativa: nacional, provincial y regional-municipal.

Según los aportes de Shore (2010) la articulación del giro interpretativo de la antropología social durante los años sesenta y setenta y la tradición de estudio de las políticas públicas, posibilitó la apertura de nuevos enfoques y perspectivas metodológicas para abordar un tema clásico de las sociedades capitalistas. En palabras del autor, este giro interpretativo implicó el reconocimiento de que la formulación de las políticas públicas “... es una actividad sociocultural (regida por leyes) profundamente inmersas en los procesos sociales cotidianos, en los ‘mundos de sentido’ humanistas, en los protocolos lingüísticos y en las prácticas culturales

que crean y sostienen esos mundos. El análisis de las políticas públicas implica dar sentido al conocimiento tácito, a las múltiples interpretaciones, y a menudo a las definiciones en conflicto que las políticas tienen para los actores situados en lugares diferentes” (Shore, 2010: 24). Es desde esta apuesta analítica que en este texto se hace eco de estos aportes: estudiar, en definitiva, una política actual de educación de jóvenes y adultos como un problema clásico de la sociedad argentina.

Anteriormente se hizo referencia a la idea de narrativas. Este concepto refiere a aquellas concepciones del mundo social que son habladas por un “yo” (Vasilachis de Gialdino, 2016). En este caso las narrativas representan a aquellos funcionarios que ocupan espacios de jerarquía en las distintas instituciones que intervienen en la gestión del Plan FinEs2. Sin embargo, leer y trabajar sobre estas narrativas no implica estar atento exclusivamente a posiciones y discursividades individuales, sino también a las formas en que los formatos narrativos representan visiones y lecturas sobre las transformaciones y continuidades en la forma de organizar la política pública educativa y sus vínculos con otras esferas de la vida social.

Desde esta perspectiva, la potencialidad de las narrativas para “... observar la capacidad que tienen las personas de significar el mundo y de significarse a ellas mismas dentro de él” (Vasilachis de Gialdino, 2016: 16) será abordada en este texto para dar cuenta de cómo el Plan FinEs2 es significado y comprendido en un contexto donde la obligatoriedad de la educación secundaria amplió los límites del debate educativo. De esta forma, se observará que la construcción de definiciones sobre el FinEs2 permitirá comprender parte del entramado del que esta política forma parte. Es así que la idea de “hacer definiciones” recorrerá este apartado.

Es necesario comenzar mencionando los contextos históricos a los que apelan los funcionarios, siendo éstos marco de referencia de sus discursos y, específicamente, de las definiciones sobre el plan. En términos generales es posible sostener que la década de los ‘90 funciona como principal antagonismo. Es decir, “los ‘90” interviene en los discursos como expresión de un proyecto fuertemente neoliberal que tuvo importantes consecuencias en el campo de la educación y, especialmente, en el nivel secundario. Aquí la orientación neoliberal de las políticas públicas y la configuración de un modelo social excluyente, opera tanto en la transformación del sujeto pedagógico clásico de la educación de adultos como en la configuración de un “nuevo” sujeto:

“... la particularidad, hoy... es muy distinta hace 10, 15 años atrás eh... por empezar, prácticamente, la matrícula de adultos como tales ha descendido considerablemente y se ha dado otra irrupción a partir de los 90 de los jóvenes (...) estamos hablando de un adulto o de un adolescente en situación de adulto porque... por algo entra a la escuela de adultos y no va a la escuela común...” (Inspectora de Adultos de la Región I).

Como se planteó anteriormente, en los orígenes de la configuración de este campo educativo fue la figura del adulto analfabeto la que contribuyó a otorgarle especificidad al nivel. Si bien el “nuevo” sujeto se aleja del analfabetismo como problema público, sí continúa interviniendo

en las definiciones cuestiones relativas a las condiciones socio-económicas del sujeto específico de la educación de adultos.

“El Plan FinEs2 está pensado para aquellos sectores más vulnerables porque, en general (...) el público al que está destinado, digamos, este... es obviamente para todos y todas, pero, digamos, aquellas personas que acceden a un programa así, en general, son, como decíamos, aquellas personas que han tenido una trayectoria trunca y, me parece, que es el Estado (...) que tiene que estar para poder tenderle la mano y volver a incorporarlo...” (Coordinadora pedagógica. Ministerio de Educación de la Nación).

“... generalmente son sectores muy vulnerabilizados, ¿viste? Tenemos muchos casos de madres solteras, chicos que trabajan en situaciones muy precarias y a destajo... entonces esa gente por más que se inscriba en un secundario no va porque tiene un montón de situaciones materiales que le impiden...” (Inspectora de Adultos de la Región I).

De esta manera, se manifiesta un corrimiento en el continuum histórico que se planteó al inicio de este capítulo: del adulto analfabeto al adulto-joven en situaciones de desigualdad con respecto al sistema educativo y al mercado de trabajo. Es en el cruce de estas variables que se configura el sujeto de este campo educativo específico. Sin embargo, si nos posicionamos al interior de la oferta educativa del nivel de adultos, es posible dar cuenta de la diferenciación de ciertas definiciones:

“... el modelo del CENS, quizás, está muy ‘secundarizado’ si querés, pensando en la secundaria de los jóvenes de la edad cronológica, propia de la edad de la secundaria, digamos, entonces, por ahí, el interlocutor es un adulto y hay que como repensar quién es el sujeto de la educación. En la medida que nosotros no repensemos quién es nuestro sujeto de la educación, que ya no es más aquel adulto de sesenta, setenta años que venía a cumplir con un sueño de terminar la escuela secundaria (...) es la escuela la que de alguna manera tiene una segunda oportunidad, no es la persona (...) porque... hubo otro montón de motivos que lo separaron a ese joven de la escuela, o sea, entonces nosotros tenemos porcentajes de jóvenes menores de veinticinco años que ascienden al setenta por ciento, ¿no?, entonces ya tenés otro sujeto de la educación” (Asesora de Dirección de Educación de Adultos de la DGCyE).

A partir de lo discutido y charlado con varios de los funcionarios, es posible reponer las tensiones que al interior del sistema se generaron entre los diferentes formatos que ofrece la Dirección de Educación de Adultos. Especialmente entre los CENS y los FinEs2 donde un mismo título certifica propuestas y recorrido distintos. El problema en torno al vaciamiento de la matrí-

cula, expuesto por los defensores de los CENS, hizo eco en la estructura burocrática encargada de la gestión educativa e impulsó un reciente proceso de reforma de los formatos tradicionales que caracterizan los CENS.

En este contexto de discusión se insertan las palabras de la asesora: distintos formatos para distintos sujetos. Radica, aquí, una leve crítica a las similitudes de la escuela secundaria y los CENS. Entonces, resuena la siguiente pregunta: ¿los jóvenes que se encuentran atravesados por trayectorias escolares discontinuas y experiencias escolares de exclusión podrán terminar sus estudios en una escuela de adultos cuyo formato presenta fuertes semejanzas con la escuela secundaria que los excluyó? Haciendo referencia a la cuestión etaria, la asesora propone insertar al Pan FinEs2 en un argumento más amplio que hace referencia tanto a la necesidad de reformas al interior del nivel como a la urgencia de re-contextualizar el debate, donde el adulto mayor deja de ser el sujeto exclusivo de la llamada educación de adultos.

Como se planteó anteriormente, los efectos de las políticas implementadas en la década de los '90 funcionaron como antagonismo al momento de explicitar el proceso por medio el cual el Plan FinEs2 configura un "nuevo" sujeto educativo. Contexto que toma mayor fuerza en los discursos de los funcionarios por la instauración, en el año 2006, de la obligatoriedad de la educación secundaria. Los desafíos en torno a dicha obligatoriedad operan en la construcción de fundamentos políticos y legales que intervienen en la justificación de este tipo de políticas. De la misma forma, es posible identificar un segundo elemento antagónico a partir del cual los responsables de la gestión de esta política manifiestan sus posiciones: la tradición selectiva y excluyente de la escuela secundaria argentina.

Este segundo antagonismo se manifiesta en los discursos de los funcionarios de dos maneras. Por un lado, haciendo referencia a las variaciones del formato que el FinEs2 implementó y que constituye el fundamento que lo diferencia de las escuelas secundarias clásicas.

“Hay algo que tiene el FinEs, esto, por un lado, como que hay un formato más, no me gusta la palabra, pero es algo de lo flexible que... me parece, que es... donde recae la clave del éxito. Un poco la cercanía, digamos, hay algo que es, por un lado, si bien hay escuelas de adultos (...) pero no están tan cerca de tu casa. Digamos, hay algo de la cercanía de la sede... al domicilio, al barrio. La construcción colectiva con el vecino, con el familiar. Hay algo que se da, mucho más vinculado a la educación popular que, evidentemente, en la escuela de adultos se dejó de dar (...) algo que el FinEs2 logró capitalizar más entre la cercanía, las prácticas... esto que te decía de las organizaciones sociales, territoriales (...) hay algo de esta práctica más horizontal que se produce, esto más teorizando, en el aula del FinEs2 que, me parece, en la escuela secundaria tradicional, o en el CENS, se produce de una manera diferente...(Coordinadora pedagógica. Ministerio de Educación de la Nación).

“La escuela todavía tiene un sistema muy verticalista, es un sistema donde muchas veces no se logra contener al alumno, no tiene propuestas interesantes, no da propuestas interesantes a los alumnos (...) lo que te da el FinEs2 es la posibilidad de te-

ner variados tipos de horario. Podes tener a la mañana, dos veces por semana a la mañana, o dos veces a la tarde, o dos veces a la noche (...) se le da la oportunidad de los días, que se discute dentro de los FinEs, que no importa lo que... que vos sientas que no sabes porque también es eso, hay muchas personas que sienten que para que van a ir si no van a entender nada (...) y ahí se les explica que todos podemos estudiar, que todos podemos lograr tener algo...” (Coordinadora de talleristas territoriales. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación).

La cercanía de las sedes educativas al barrio de los estudiantes, la posibilidad de elegir los días y horarios según las demandas, las influencias de corrientes pedagógicas cercanas a la educación popular, las prácticas horizontales y el trabajo que los referentes y docentes realizan sobre los estudiantes parece que son los que configuran, según este “hacer definiciones”, la flexibilidad del formato del Plan FinEs2. De esta forma, se contraponen la experiencia del FinEs2 a una escuela caracterizada como verticalista y con dificultades para interpelar a sus estudiantes.

Por el otro lado, el antagonismo se observa, también, en una fuerte crítica a la tradición selectiva del nivel secundario y a la identificación de la tradición del nivel de adultos como inclusora. De esta manera, se presenta a la oferta educativa del nivel de adultos como aquella que logra ampliar lo que entiende por sujeto pedagógico e interpelar a aquellos que la escuela secundaria clásica ha excluido históricamente.

“Adulto tuvo gran capacidad inclusora con toda esa gente que quedaba en la calle, que desertaba de la escuela secundaria o de la EGB común...” (Inspectora de Adultos de la Región I).

“... este programa (...) vino a romper una tradición y un paradigma y que era el de una educación secundaria solamente para algunos sectores. En nuestro país, la secundaria, desde sus orígenes, se conformó y configuró orientada a un sector, a una elite dirigente, a quienes iban a ir a la universidad, a los futuros funcionarios y dirigentes de nuestro país. Entonces, la secundaria pocas veces estuvo vinculada a los sectores populares, entonces, ahí se asocia calidad con meritocracia, con posibilidades individuales. Y cuando vos instalas un plan que abre la secundaria, no solamente la saca de ese espacio exclusivo y reservado para algunos y la instala en la posibilidad del acceso a los sectores populares, en donde en esos mismos sectores dominantes opera un criterio muy fuerte, que es eso (...) esa cosa de creer que solamente algunos pueden y que hay cosas y capitales culturales que son solamente para algunos... es natural que en un programa que vino a romper esta tradición (...) de cuántos accedían, cuántos terminaban, hacer que todos accedan...” (Directora de la Dirección de Educación de Adultos de la DGCyE).

En este sentido, la identificación que los funcionarios realizan de la escuela secundaria como aquella institución antagónica -tanto en su formato como tradición- al Plan FinEs2 y, en menor medida, a los CENS, permite recuperar otros elementos que se ponen en juego en el proceso de “hacer definiciones”. Principalmente en lo referido a los vínculos o tensiones que se establecen entre lo escolar y lo no escolar en la experiencia del Plan FinEs2 y, a su vez, a las relaciones entre educación, territorialidad y política.

“... y en cuenta a la rutina, tienen todas las rutinas propias del servicio educativo. Porque... hay una clase, hay un enseñar, un aprender, hay examen, hay calificación, hay notas, circulan planillas... hay actos escolares, hay muestras educativas... ocurren y se recrean prácticas de la institución escolar todo el tiempo y... cada uno de los días. Si bien también circula el mate, circula el compartir algo, eso no reemplaza y no suplanta las prácticas escolares. Todas las prácticas se dan ahí en el interior pero hay algo de la familiaridad del espacio que lo hace mucho más confiable para el estudiante que lo que significa, a veces, la escuela” (Directora de la Dirección de Educación de Adultos de la DGCyE).

“Nosotros planteamos que... nosotros no debemos ir a la escuela, que el estado debe garantizar que la escuela venga a mí... y cuando digo vengo a mí, digo vengo a mi barrio... entonces... no porque no pueda ir, sino porque el estado me debe garantizar a mí eso... entonces la escuela fue al barrio. Fue a ese lugar donde nunca me echaron que fue la sociedad de fomento, la iglesia... porque la escuela me echó, en algún momento me echó” (Coordinador del Programa Argentina Trabaja Enseña y Aprende. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación).

Como es posible reconocer en los fragmentos de entrevistas citados, las tensiones entre lo escolar y lo no escolar en la experiencia del FinEs2 hace alusión a distintas dimensiones. Por un lado, a un aspecto que se abordará a continuación vinculado a la territorialidad de la política y al uso de espacios barriales como sedes educativas. Por el otro lado, la apropiación de tiempos y ritmos propiamente escolares en espacios que estrictamente no lo son: iglesias, centros de integración barriales, clubes, unidades básicas, entre otros. En ese sentido, distintos espacios resignificaron y construyeron otras identidades al momento de ocuparse de tareas educativas. De esta forma, el plan FinEs2 incorpora una serie de características a la política educativa del nivel de adultos: se instala en espacios no escolares, con responsables -como los referentes de sede- que no tienen una tradición en otros niveles educativos y gestionados cotidianamente a través de lógicas constituidas por los vínculos entre organizaciones sociales y docentes que se encuentran a cargo de los espacios curriculares.

En este sentido, se destaca un elemento que, si bien está presente en todas las entrevistas, la coordinadora pedagógica de la dirección dependiente del Ministerio de Educación de la Nación logró sintetizar de la siguiente forma: *“... la educación no tiene que estar solamente en la escuela”*. De esta manera, en el “hacer definiciones”, los responsables de la política ponen en tensión aquel elemento fundacional que la escuela retoma para legitimar su lugar: el monopolio

de la función de educar. Más allá de identificar lo educativo como no exclusivo de lo escolar, la escuela sigue apareciendo como aquello del orden de lo permanente que es necesario transformar. En cambio, el FinEs2 es presentado como una experiencia que siendo a término logró interpelar las estructuras rígidas de los formatos tradicionales.

Es aquí donde las relaciones entre educación, política y territorialidad toman protagonismo. Las sedes educativas del Plan FinEs2 se insertan en barrios donde las relaciones con los problemas de la desigualdad social se tornan más complejos y explícitos, dando lugar al papel de las organizaciones sociales como mediadoras de la política educativa.

“... la educación de adultos, acá en la provincia de Buenos Aires, siempre se trabajó con ese criterio. Sin la llegada al territorio y con esas ideas fuerzas de Freire es muy difícil sostener una institución, aún en contexto de encierro, mirá lo que te digo, que en contexto de encierro es como que los tenés atrapados sin salida(...) la llegada al territorio es fundamental y también el tema de trabajo intersectorial para resolver situaciones porque no es solamente la situación de dar clases y se terminó... tenés que convivir con problemas de violencia, de género intrafamiliar, laboral, etcétera, etcétera, etcétera (...) el maestro de adultos y la escuela de adultos, eso... lo capta perfectamente y lo resuelve y para eso necesita relaciones intersectoriales con organizaciones barriales en primera instancia y con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales ya en otra esfera (...) Acá no hay nada nuevo, el que te dice que es nuevo es porque cayó hoy con un paracaídas en la dirección de adultos” (Inspectora de Adultos de la Región I).

En el análisis de esta última dimensión se encuentran ciertas tensiones. La discusión radica aquí a partir de una pregunta presente en todas las entrevistas: “lo nuevo” y “lo viejo” del Plan FinEs2 como experiencia enmarcada en la tradición de la educación de adultos. Al momento de justificar la planificación, la ejecución y, principalmente, el financiamiento de una política pública, se ponen en juego distintos elementos que presentan lo “innovador” de la política como fundamento de la misma. En el caso del FinEs2, algunos de los funcionarios sostienen que el “éxito” del Plan FinEs2 radica, justamente, en el aumento sostenido de la matrícula debido a la novedosa articulación del trabajo del Estado con las organizaciones sociales.

En estos desacuerdos sobre la relación entre educación, política y territorialidad es posible recuperar los planteos, por un lado, de la Inspectora de adultos de la Región I. Ella, traza líneas históricas más amplias al momento de reconstruir los ejes tradicionales de la educación de adultos, posicionándose en el peronismo como el primer gobierno que logró democratizar el acceso al sistema educativo. Por el otro lado, el resto de los funcionarios presentan esta relación desde una línea histórica menos amplia, ligada, principalmente, a un discurso sobre los espacios estatales que las gestiones kirchneristas otorgaron a organizaciones sociales alineadas. Más allá de esta tensión encontrada, sí existe un acuerdo sobre el rol central de las organizaciones sociales en el barrio, capaz de sostener una presencia y un trabajo cotidiano con los jóvenes y adultos.

“... cómo, de alguna manera, en términos de contención y en términos de trabajo, cómo la organización social puede dar un plus y, otra vez, digamos, aparece esta idea, si se quiere, que lo educativo no es territorio privativo de la escuela (...) o sea hay pibes que de acá no pasan, o sea de esa avenida no pasan. Y el hecho de que esté ahí el espacio (...) o sea, los mismos pibes que estaban estudiando en la biblioteca barrial digamos, eran los que antes estaban afuera...” (Asesora de Dirección de Educación de Adultos de la DGCyE).

“... la militancia se puso el plan en los hombros (...) porque las personas que están en el FinEs muchas veces son... militantes de su barrio y... nunca tuvieron la palabra, nunca le dieron la palabra y en el FinEs2 tenés tu propia palabra, sos escuchado, tenés voz (...) y los militantes, realmente, han sostenido, la verdad que es un trabajo que hay que sostenerlo día a día, hay que ir a buscar a la gente (...) y, bueno, todo eso es el trabajo del militante...” (Coordinadora de talleristas territoriales. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación).

La figura que, en cierto punto, amalgama el trabajo de las organizaciones sociales y las relaciones entre educación, política y territorialidad es la de referente de sede o referente territorial. Como plantean los funcionarios, muchas veces son ellas, principalmente mujeres, las encargadas de “*abrir y cerrar la sede*” o “*de estar atrás de la matrícula*”. Es en este tipo de trabajo, no rentados, donde se sintetiza lo que la asesora planteó como el “plus”: aquello que militantes barriales realizan en territorios donde el alcance de las escuelas públicas de adultos es insuficiente.

Otras dimensiones y tensiones sobre lecturas no compartidas se hacen presentes en los relatos. Sin embargo, para los objetivos de este capítulo, recuperar esta serie de análisis y discursos toma sentido explicitando otra de las hipótesis presente: la manera en que las políticas públicas son presentadas y significadas por aquellos que se ocupan de su formulación y aplicación “ofrece”, en términos analíticos, elementos significativos para estudiar la estructuración de la Educación de Jóvenes y Adultos como campo específico.

En este sentido, las voces de los funcionarios permiten comprender parte de los sistemas clasificatorios que estructura ese campo. Tal como plantea Shore (2010): “... las políticas públicas nos proveen de lentes para estudiar y explorar profundamente los mundos de los mismos formuladores de políticas, y no simplemente estudiar a las personas a quienes la políticas están dirigidas” (Shore, 2010: 33). Esta precesión metodológica que aporta el autor, posibilitó la construcción de una perspectiva para reconstruir las posiciones de los funcionarios, contribuyendo, así, a reponer un conjunto de significantes que cruzan la historia de la educación de adultos.

Palabras finales

En este capítulo se ha abordado al Plan FinEs2 como política pública de terminalidad educativa. Para ello, se recuperó un breve recorrido por la historia de la educación de adultos, hoy llamada Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. Sin seguir un objetivo en torno a la reconstrucción exhaustiva de parte de la historiografía educativa, la intención fue avanzar en la construcción de “lentes” analíticos para analizar la complejidad de toda política educativa. En ese sentido, se identificaron cuatro ideas centrales que recorrieron el texto: las múltiples formas que adquieren las relaciones entre educación y trabajo; las tensiones entre lo escolar y no escolar en la educación de adultos; la complejidad de la definición de los jóvenes y los adultos como sujeto pedagógico y las relaciones entre educación, territorio y política en el desarrollo de experiencias educativas.

Una vez presentada la definición de las ideas-elementos que componen el lente analítico, se abordó el análisis de dos dimensiones. Dimensiones que corresponden al trabajo con materiales empíricos que son producto de distintas técnicas de construcción de datos: la observación participante y no participante en sedes educativas de un barrio de sectores populares del Gran La Plata y entrevistas en profundidad a funcionarios encargados de la gestión del plan. En primer lugar, se estudiaron dos características consideradas rectoras en la experiencia del plan: las relaciones entre política y territorialidad y las formas que asume la relación educación-trabajo. En segundo lugar, se analizó en el “hacer definiciones” los vínculos entre las ideas centrales que se encontraban presentes en las narrativas de los funcionarios y los significantes propios del campo de la educación de adultos.

Por último, es posible destacar que en el desarrollo de este capítulo se ha intentado argumentar una de las hipótesis que funciona como articuladora de las dos dimensiones analizadas. Es decir, la estrecha relación entre el desarrollo histórico de un campo discursivo específico -lo que actualmente se denomina como Educación Permanente de Jóvenes y Adultos- y las características del Plan FinEs2 como política pública de terminalidad educativa. Es por ello que se ha intentado insertar esta política en un continuum histórico más amplio, dando cuenta de la persistencia de algunos de los significantes y debates propios del campo educativo.

Referencias

- Adamini, M. y Brown, B. (2016). Sentidos comunes detrás de políticas estatales destinadas a jóvenes en la etapa kirchnerista. Un análisis discursivo del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el nuevo sistema de pasantías. En Busso, M. y Pérez, P. (coords.), *Caminos al trabajo: el mundo laboral de los jóvenes durante la última etapa del gobierno kirchnerista*. Miño y Dávila: Buenos Aires.
- Busso, M. (2013). Precariedad laboral en Democracia (y la persistencia de la estabilidad laboral como norma social, también entre los jóvenes). En *Revista Cuestiones de sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP)*, N°9, Argentina.

- Crego, M.L. y González, F. (2015). Las huellas de la experiencia. El Plan FinEs2, jóvenes, educación y trabajo. En Martinis, P y Redondo, P (comps.). *Inventar lo (im)posible experiencias pedagógicas entre dos orillas*. Editorial La Crujía: Buenos Aires.
- Gutierrez, A. y Assusa G. (2015). La articulación de lógicas laborales y lógicas domésticas en una política de empleo para jóvenes en argentina. Individuo, autonomía y vínculos personales en el mundo del trabajo. En: *Antipod. Rev. Antropol. Arqueol*, n. 22 (en línea). Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.7440/antipoda22.2015.02>.
- Grimson, A. (2009). "Introducción: clasificaciones espaciales y territorialización de la política en Buenos Aires. En Grimson, A.; Ferraudi Curto, C. y Segura, R. (comps.). *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*. Editorial Prometeo: Buenos Aires.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Moreno, M. (2015). *Educación de jóvenes y adultos: entre vínculos pedagógicos y emancipación intelectual*. Fundación La Hendija: Entre Ríos.
- Pérez, P. (2008). *La inserción ocupacional de los jóvenes en un contexto de desempleo masivo. El caso argentino entre 1995 y 2003*. Miño y Davila Editores / Ceil-Piette CONICET: Buenos Aires.
- Puiggrós, A. (2006). *Sujetos, disciplinas y currículo en los orígenes del sistema educativo (1885-1916)*. Galerna: Buenos Aires.
- Rodríguez, L. (1991). La educación de adultos en la Argentina. En: Puiggrós, A. (dir.), *Sociedad civil y estado en los orígenes del sistema educativo argentino*. Galerna: Buenos Aires.
- Rodríguez, L. (1992). La educación de adultos y la construcción de su especificidad. En: Puiggrós, A. (dir.), *Escuela, democracia y orden (1916-1943)*. Galerna: Buenos Aires.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas. En: *Revista Antípoda*, N°10, Colombia.
- Tedesco, J. C. (1993). *Educación y sociedad en la argentina (1880-1945)*. Ediciones Solar: Buenos Aires.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2016). Narrativa, creación de teoría y construcción discursiva de la identidad. En: Meccia, E. *El tiempo no para. Los últimos homosexuales cuentan la historia*. Ediciones UNL: Santa Fe.

CAPÍTULO 5

La relación Nación-Jurisdicción en el financiamiento educativo

Gustavo Gallo

El capítulo estudia el financiamiento destinado al sector educativo por parte del estado nacional y las jurisdicciones en el período 1991-2015³². Se intenta conocer la varianza de recursos invertidos en el sistema educativo y las características de la participación del nivel nacional y jurisdiccional, atendiendo en qué niveles del sistema educativo lo hacen y qué acciones financian. Se considera como línea de trabajo la premisa en la cual a cada nivel de gobierno le corresponde asumir la mayor parte del financiamiento de un sector educativo. Por último, se analiza el impacto del financiamiento nacional en la evolución de la política salarial docente, evaluando en qué medida la inversión incide en la disminución de la brecha salarial docente.

Usualmente se valora el esfuerzo financiero en el sector educativo de una región o país por medio de la lectura y análisis de cuatro indicadores: a) la participación del gasto educativo dentro del total de erogaciones y/o recursos públicos, b) el porcentaje de ese gasto dentro del PIB, c) el gasto por alumno y, d) el gasto por alumno en porcentaje del PIB por habitante.³³ (Morduchowicz y Duro, 2007). En este capítulo se utilizarán los dos primeros indicadores en tanto el objetivo es examinar la inversión destinada al sector educativo por el nivel nacional durante el período 1991-2015. En cambio, no se recurrirá a los dos siguientes en tanto su pertinencia radica en la generación de datos útiles para la comparación inter jurisdiccional, cuestión que no se encuentra presente en la investigación.³⁴

En consecuencia, primeramente se examinará el Gasto Público Consolidado (GPC), el Gasto Público Social (GPS), el Gasto en Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (GECCyT) y el Gasto Consolidado en Educación (GCE) por sector y nivel de gobierno, y su relación con el GPS, para explicar el comportamiento económico de los distintos niveles de gobierno. Luego se llevará a cabo el análisis del GCE según sector y nivel de gobierno, destacando el rol de los salarios docentes dentro del mismo. Con la presentación de estos datos financieros, se intenta

³² Se analiza el Gasto Público Consolidado (GPC), Nacional (GPN), Provincial (GPP) y Municipal (GPM) con dos series distintas presentadas por el actual Ministerio de Hacienda, una entre 1991 y 2003 y la otra entre 2004 y 2015, debido a que en 2004 se utiliza un nuevo modo de cálculo del PBI. Aún con ésta salvedad, se entiende que es posible la comparación entre ambos períodos.

³³ Cada uno brinda una aproximación distinta de la importancia asignada al sector educativo. Así, el primero señala la importancia relativa del sector dentro de las políticas encaradas por un gobierno dado. Desde esta perspectiva de análisis, el segundo indicador es complementario del anterior ya que explicita la porción de la riqueza generada en una economía que se invierte en educación (Morduchowicz y Duro, 2007).

³⁴ La relación entre el gasto educativo por alumno y el PBI, también por alumno, indica el impacto del esfuerzo financiero de los actores del sistema en cada una de las jurisdicciones. Sin lugar a dudas es un tema muy interesante para abordar y que muchos especialistas (Rivas) ya lo han hecho. Diversos estudios (CIPPEC – PRAL 2010, (Morduchowicz y Duro, 2007)) resaltan que el reparto de recursos fiscales nacionales tiene marcadas características redistributivas, esto es, que apunta a compensar las disparidades de desarrollo y actividad económica regionales.

discernir el modo en el que se compone el financiamiento y presentar un análisis de las principales tendencias de acuerdo a los recortes seleccionados. Vale aclarar que para el presente estudio se tomará la licencia de entender gasto como sinónimo de inversión, aunque no siempre sean considerados como tales, sobretudo en determinados ámbitos económicos.

Cabe destacar que en el sistema federal argentino aproximadamente el cuarenta por ciento (40%) del gasto público total está descentralizado en las 24 jurisdicciones (23 provincias y la C.A.B.A), quiénes se encuentran a cargo de la provisión de los servicios básicos del Estado (seguridad, justicia, educación y salud). Sin embargo, éstas no son las encargadas de recaudar la mayoría de los impuestos necesarios para financiar estos servicios, sino que, muy por el contrario, esa tarea está parcialmente delegada en manos del gobierno nacional, quien recauda aproximadamente más del 80%³⁵ de los recursos tributarios del país. (ALESSANDRO, BONIFACIO Y GUTIÉRREZ, 2008) Distintos análisis (CIPPEC 2010, MORDUCHOWICZ 2008, RIVAS 2010) enseñan que las jurisdicciones poseen impuestos propios aunque con una capacidad de recaudación fuertemente desigual que se encuentra estrechamente ligada al nivel de desarrollo económico de cada una de ellas, entre otras variables. Estas enormes disparidades en los recursos fiscales con los que cuentan los estados provinciales para financiar la atención de los servicios estatales tienen un impacto fundamental en la distribución del gasto educativo a lo largo del territorio nacional.³⁶

El comportamiento del sector público no financiero: Gasto Público Consolidado y Gasto Público Social

El cómputo del GPC³⁷ incluye las erogaciones del Sector Público No Financiero correspondientes a los tres niveles de gobierno –Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Municipios. Las erogaciones públicas incluyen los gastos presupuestarios, pero además, aquellos que no aparecen reflejados íntegramente en el presupuesto de todas las jurisdicciones.

Estos últimos son las erogaciones de las Obras Sociales Nacionales, del Sistema de Asignaciones Familiares, de las Sociedades y Empresas Públicas Nacionales, de Otros Entes (AFIP, INSSJP, etc.), el Gasto Público correspondiente a los Sistemas Provinciales de Previsión Social y las Obras Sociales Provinciales. El GPC está compuesto por las siguientes finalidades: i) Funcionamiento del Estado, ii) Gasto Público Social, iii) Gasto Público en Servicios

³⁵ Es decir, a pesar de la transferencia de competencias desde el Estado nacional hacia las esferas subnacionales y la consiguiente modificación en la composición del Gasto Público Consolidado, la estructura tributaria permanece prácticamente invariable desde 1983. Ese año, la Nación recaudaba el 85% del total de recursos del país, mientras que en 2006 recaudaba el 84%. En el caso de los impuestos provinciales tampoco se observan modificaciones significativas: pasan del 14% en 1983 al 15% en 2006. Asimismo, en el GPC, las provincias pasaron de una participación del 24,4% en 1983 al 42,6% en el 2006. (ABAL MEDINA, 2009)

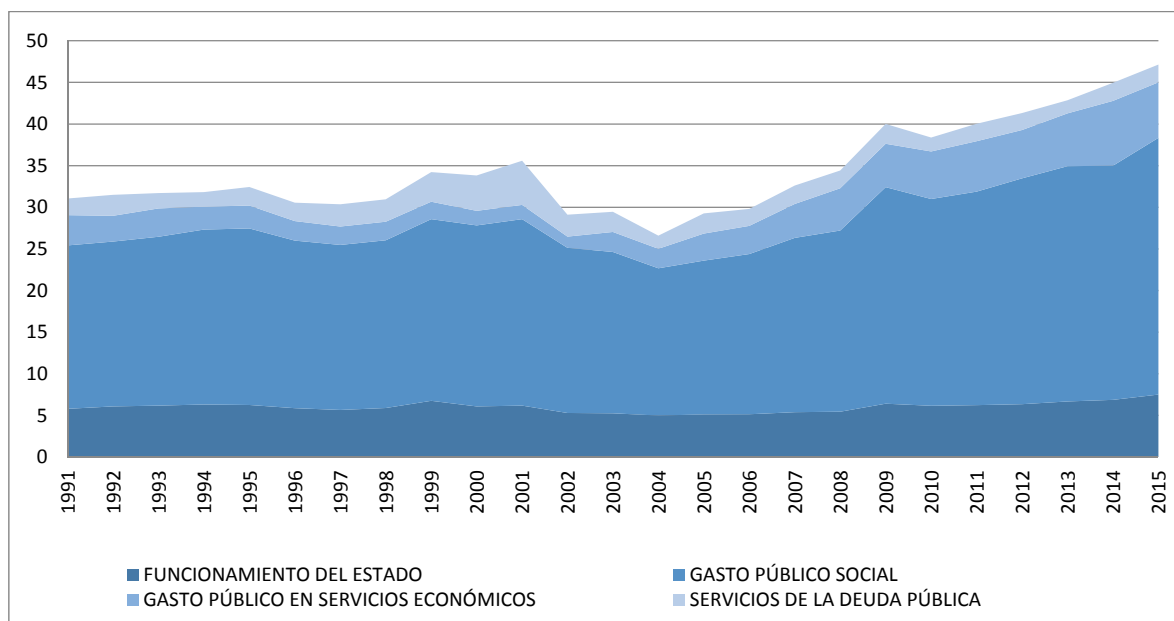
³⁶ Sólo se hace mención al federalismo fiscal para comprender las características del origen de los recursos con los cuáles se financia el sistema educativo. No es materia indagar exhaustivamente en las fuentes de financiamiento, el origen de los recursos y la distribución del gasto educativo en cada provincia. No obstante, es oportuno presentar mínimamente esta problemática no sólo para contextualizar el esquema fiscal del sistema educativo argentino sino también para delimitar al lector las dimensiones del tema a abordar.

³⁷ El registro de la ejecución del GPC se basa en la etapa contable de “devengado”. El universo de GP informado por el Ministerio de Hacienda resulta convalidado en la definición de Sector Público No Financiero del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917).

Económicos y iv) Servicios de la Deuda Pública. A continuación, se presenta el comportamiento del GPC durante el período analizado y la evolución de todos sus componentes (Gráfico 1). Allí se evidencia un comportamiento oscilante, marcado por un descenso de 1995 a 1998, un incremento de 1999 a 2001, nuevo descenso de 2002 a 2004 y un nuevo ascenso desde el 2005 al 2015.

Ahora bien, para indicar con precisión el porqué de estos cambios en el GPC, se debe prestar atención al comportamiento de sus componentes. De este modo se observan que el moderado ascenso del período durante la serie 1991-1995 se debe al crecimiento del Gasto Público en Servicios Económicos (por las inversiones extranjeras directas post privatizaciones) y del GPS. El leve descenso en el período 1995-1998 se explica por la reducción del GPS y la estabilidad del Gasto en Funcionamiento del Estado y en Servicios Económicos. El GPC se incrementa hasta el 35 por ciento en el lapso 1999- 2001 debido a la suba en el GPS y del pago de los servicios de la deuda pública previos a la devaluación. En el período de los años 2001-2004, (crisis y post crisis) el GPC disminuye notablemente hasta alcanzar su mínimo histórico, producto de la disminución de las mismas variables que anteriormente explicaban su crecimiento. A partir de allí, comienza un alza continua sin escalas, donde el GPS representa la mayor parte del GPC.

Gráfico 1. Composición del Gasto Público Consolidado 1991- 2015. En % PBI

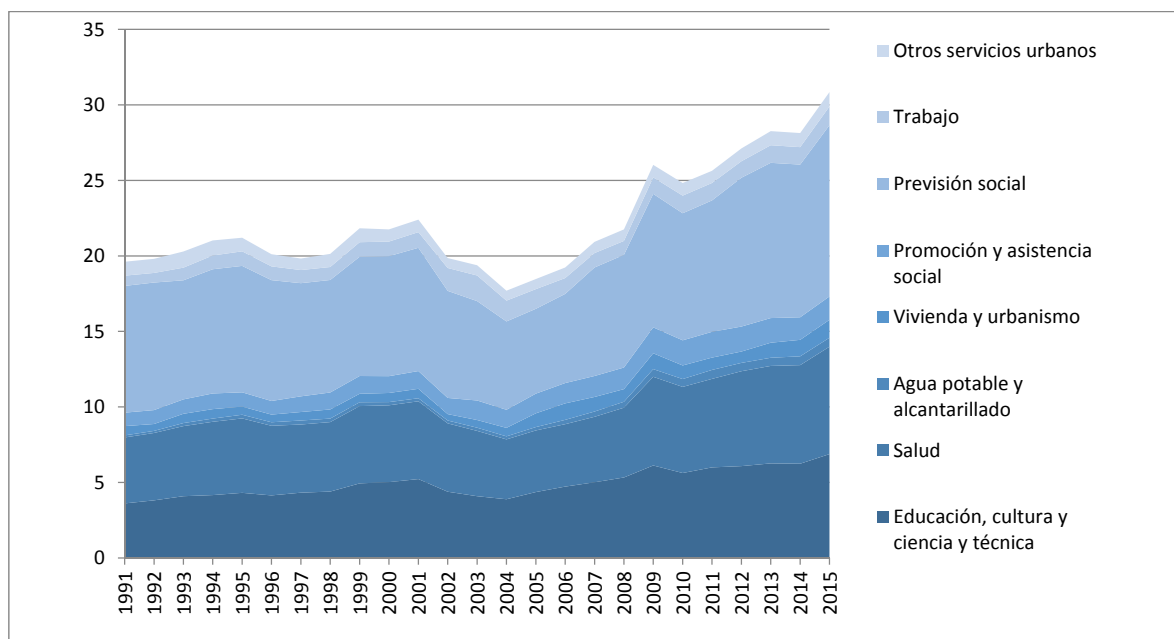


Fuente: Ministerio de Hacienda.

Para los fines del análisis es fundamental incorporar el GPS dado que la inversión en el sector educativo se encuentra allí contemplada. El GPS representa las erogaciones del sector público no financiero a nivel nacional, provincial y municipal destinado a brindar servicios de: i) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, ii) Salud, iii) Agua Potable y Alcantarillado, iv) Vivienda y Urbanismo, v) Promoción y Asistencia Social, vi) Previsión Social, vii) Trabajo y viii) Otros Servicios Urbanos. En el gráfico 2 se presenta el comportamiento de las dimensiones que componen el GPS durante el período analizado. Dentro del GPS, el gasto en Previsión Social representa la mayor proporción durante toda la serie y explica, en gran medida, el au-

mento que sucede a partir del año 2004. Le siguen el gasto en Salud y en Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, quienes acompañan el aumento mencionado. El resto de los indicadores también presentan una leve alza desde el año 2004 aunque el impacto no es significativo en relación a los indicadores mencionados anteriormente. Para el MECON (2011) los cambios más relevantes que se presentan durante el período 2003-2009 están dados por el incremento de la función Trabajo dada la ejecución del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD) por parte del Gobierno Nacional. En Promoción y Asistencia Social se mantiene una tendencia creciente entre 2003 y 2006, en la que incide fuertemente el incremento del Gasto Público destinado a las políticas de nutrición y alimentación. En la función Vivienda y Urbanismo vale destacar su menor participación en los años de crisis (2001 y 2002), que luego se revierte a partir de 2005 por las transferencias en el marco de los Programas Federales de Vivienda y el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI). A partir de 2007 se producen incrementos en la función Previsión Social relacionados con los aumentos otorgados en jubilaciones y pensiones para todos los tramos de haberes y con la incorporación de las prestaciones previsionales vinculadas a la Ley N° 25.994. En síntesis, el GPS disminuye en los períodos 1995-1998 y 2001-2004 tal como sucedía con el GPC y acompaña las dos crisis económicas más importantes del período (Crisis del Tequila y Crisis del 2001).

Gráfico 2. Composición del Gasto Público Social 1991-2015. En % PBI



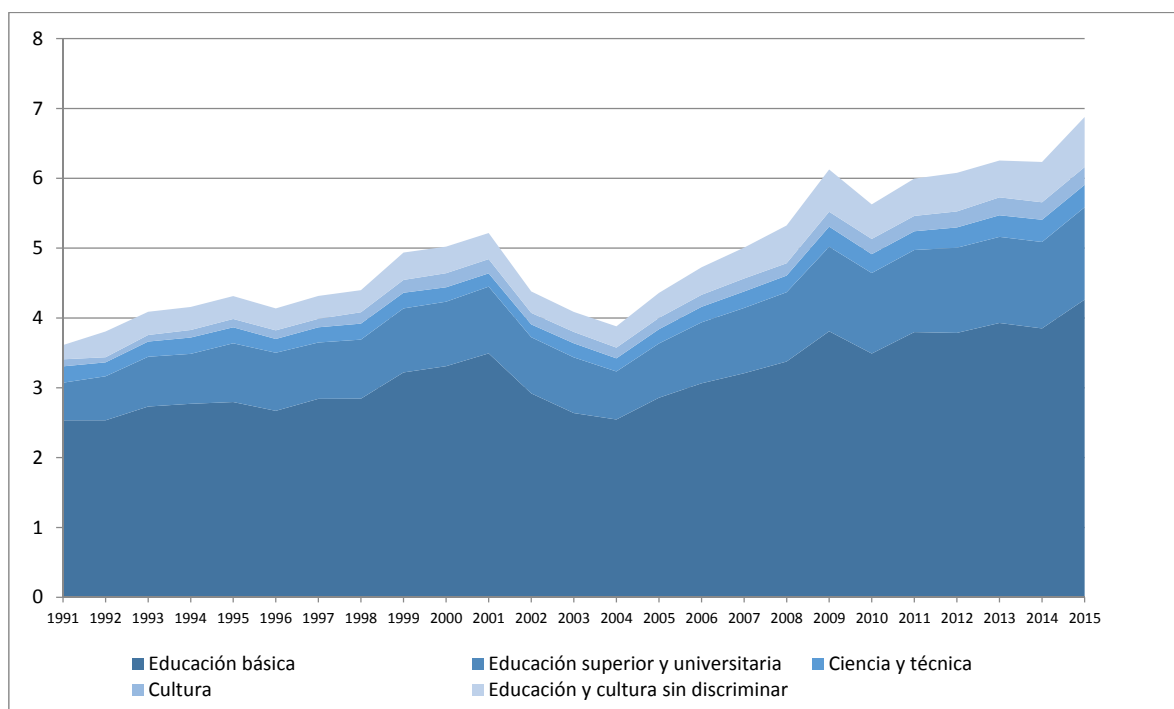
Fuente: Ministerio de Hacienda.

La Inversión en Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

Tras analizar el GPC y el GPS, es hora de adentrarse en el GECCyT para indagar la relevancia presupuestaria que se le ha asignado a esta dimensión. El GECCyT está compuesto por i) Educación Básica (EB en adelante), ii) Educación Superior y Universitaria (ESyU de aquí en más), iii) Ciencia y Técnica, iv) Cultura y v) Educación y Cultura sin Discriminar. En el Gráfico 3

se presenta la evolución y el promedio de la serie del GECCyT para el período 1991-2015 y la evolución de sus componentes. Allí se evidencia que hasta el año 2002 existe una moderada tendencia ascendente en el comportamiento del GECCyT manteniéndose hasta el año 1998 por debajo del promedio de la serie analizada y recuperándose ese nivel de impresión recién en el año 2009. En el período 1999-2003 experimenta fuertes incrementos y descensos recuperándose positivamente en el 2004, propensión que conserva hasta el final del período. Al desagregarse por finalidad se entiende que la EB es la de mayor peso específico dentro del GECCyT seguida por la ESyU, conformando cerca del 85% del total de la inversión. Las reducciones salariales y congelamientos de la antigüedad en la docencia sucedida en el ámbito provincial reflejan la leve propensión al alza que registra la EB durante el período 1991-1998. En el período 1998-2001 el incremento de la EB se explica por la creación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) mientras que el descenso durante los años 2001-2003 es producto de la cesación de pagos del mismo por parte del gobierno nacional. A partir de 2003 se produce una inflexión de la tendencia de los años previos con una brusca expansión de la inversión en el sector liderada por la EB y la ESyU, tendencia que se conserva hasta el año 2013, a excepción del año 2010.

Gráfico 3. Gasto en Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología 1991-2015. En % PBI



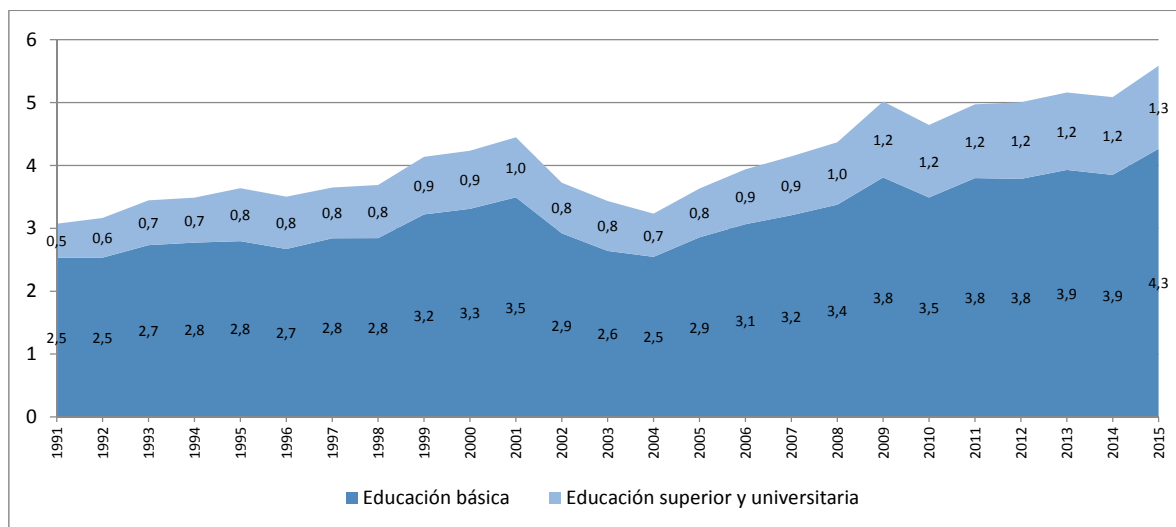
Fuente: Ministerio de Hacienda.

Características de la inversión en Educación

Llegado a este punto, se analizará el GE, entendiendo por éste a la suma de la inversión en EB y ESyU. El GE se divide en tres momentos según sus tendencias: i) desde el año 1991-2000, donde presenta un leve e intermitente incremento que alcanza el 1,3 por ciento del PIB,

ii) desde los años 2001-2003 donde desciende casi un punto y medio porcentual, y, iii) a partir del año 2004 hasta el 2015 cuando comienza un alza de alrededor del 40 por ciento lo cual eleva el gasto en Educación del 2,9 en 2004 al 5,6 por ciento del PBI en 2015. La curva que representa a la EB en el Gráfico 4, donde se presenta la evolución de las dos finalidades en el período analizado, es muy similar a la del GE, a excepción de los últimos años. Esto se explica en tanto ella representa más de las tres cuartas partes del GE según el año. Por su parte, la ESyU cuenta con un comportamiento estable salvo en los últimos diez años cuando crece del 0,6 al 1,3%, alcanzando su máximo histórico.

Gráfico 4. Composición Gasto en Educación 1991-2015. En % PBI

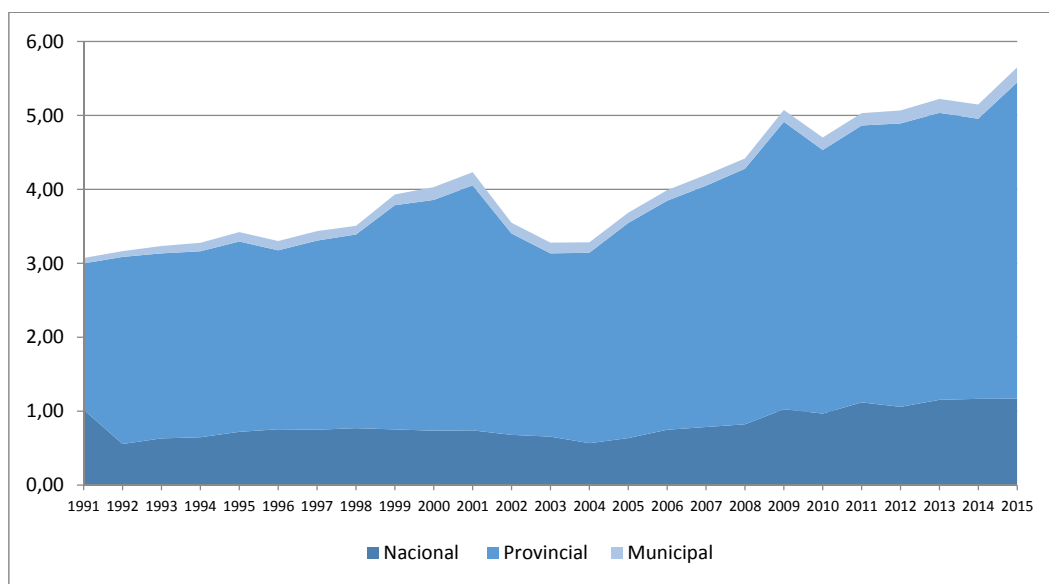


Fuente: Ministerio de Hacienda.

En este momento, es crucial conocer cuál es la participación de cada nivel de gobierno de gobierno en el GE y en qué sector concentra sus esfuerzos financieros. En el Gráfico 5 se demuestra que las jurisdicciones en su conjunto superan el 70% de participación en el período analizado. La participación del PEN en tanto crece en los últimos años pero no logra revertir la tendencia que lo ubica como financiador de una cuarta parte del sistema educativo.³⁸ Analizando de comienzo a fin, las jurisdicciones incrementan en 1,3% su participación en el GE y el PEN cuasi duplica el nivel de recursos invertidos, siempre comparando el año 2015 con 1992.

³⁸ Esta situación tiene una íntima relación con lo mencionado en la introducción del capítulo, donde se advertía que las jurisdicciones conservan alrededor del 40% del gasto público total dadas las competencias sobre el mantenimiento de los servicios educativos, de salud, etc.

Gráfico 5. Gasto en Educación según nivel de gobierno 1991-2015. En % PBI

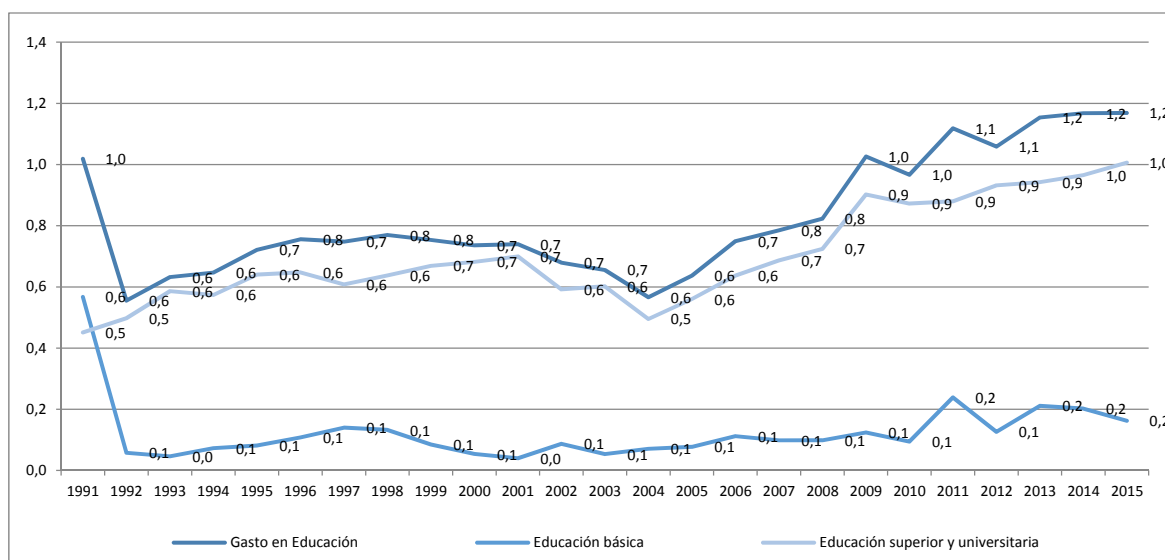


Fuente: Ministerio de Hacienda.

¿Dónde y cuánto invierte el PEN en Educación?

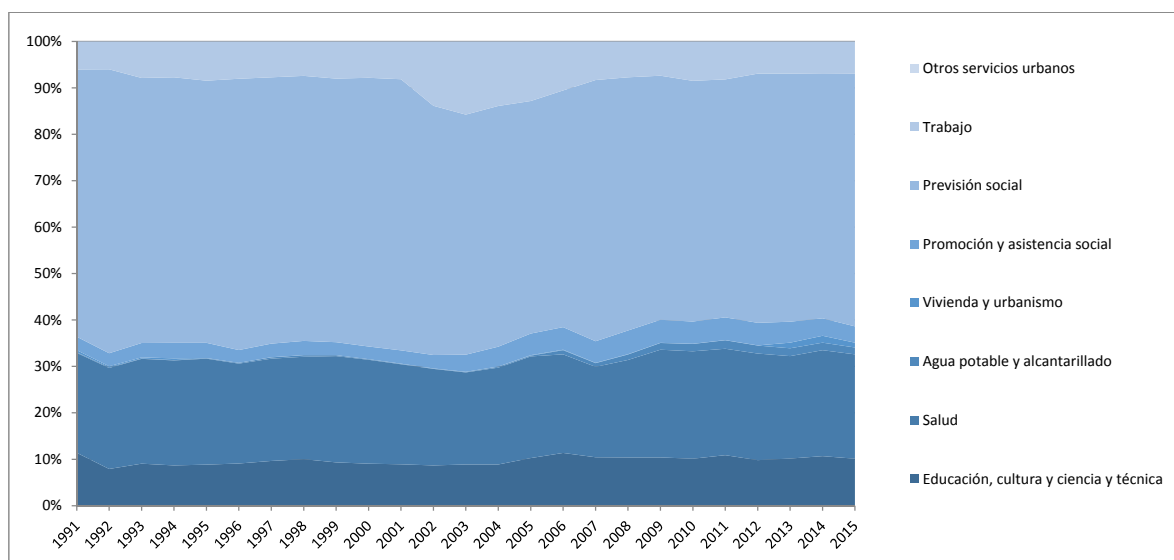
En el gráfico 6 se expresa la inversión en educación del PEN según nivel educativo: EB y ESyU. Se observa que el PEN luego de la LTSE (1991) destina cerca de tres cuartas partes a la ESyU y en menor medida a la EB. Durante 1991-1997 ambas finalidades aumentan con leves oscilaciones en la ESyU, disminuyen en el período 1998-2001 y luego se presenta un comportamiento en espejo de ambas finalidades en un contexto donde la inversión se mantiene constante. Desde el año 2004 al 2015 el GE ha crecido un 40% tanto en EB como en ESyU. En el gráfico 7 se presenta la composición del GPS nacional, donde el GECCyT representa aproximadamente un diez por ciento (10%) de los recursos destinados a tal fin. La inversión en Previsión Social y Salud representan cerca del cuarenta y cinco (45%) y del veinte por ciento (20%), respectivamente.

Gráfico 6. Gasto en Educación PEN según nivel educativo 1991-2015. En % PBI



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Gráfico 7. Composición del Gasto Público Social del Gob. Nacional 1991-2015. En %

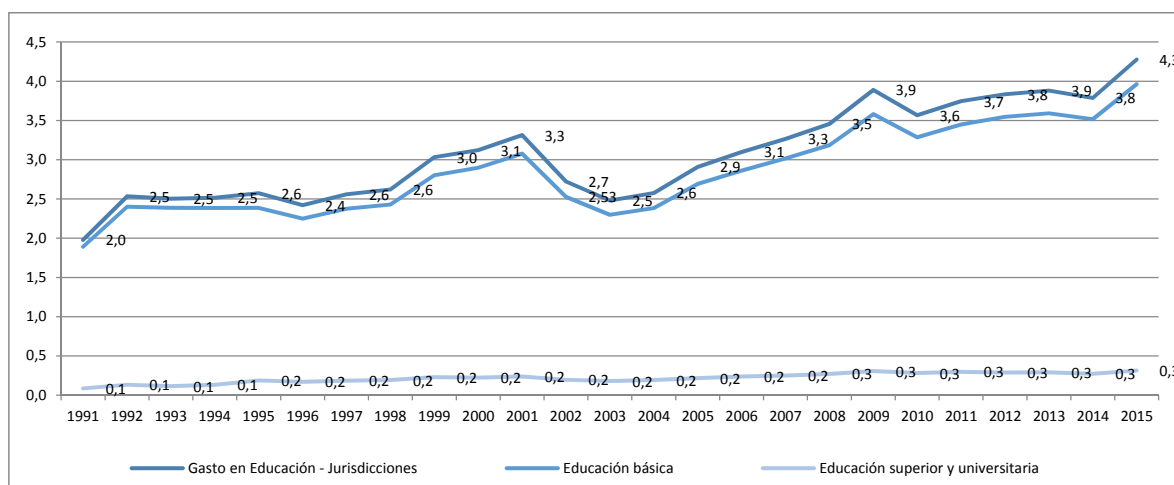


Fuente: Ministerio de Hacienda.

¿Y la inversión educativa de las jurisdicciones?

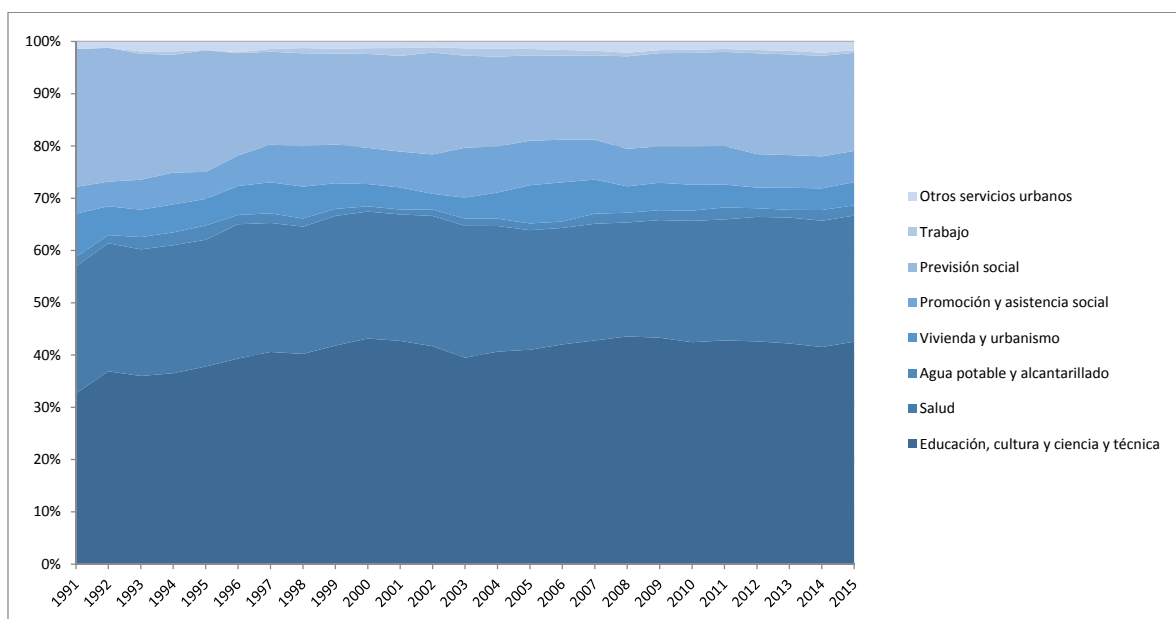
Se enseña en el gráfico 8 que las jurisdicciones destinan la mayor parte de su inversión a la EB y, en mucha menor medida, a los institutos de ESyU. No obstante, desde el año 2004 y hasta el final de la serie, se exhibe una tendencia a incrementar la masa de recursos afectadas a este último nivel en cuanto se duplican los recursos en ese período. Por su parte, el comportamiento de la inversión en EB tiende al alza constante salvo en el período de crisis y post crisis, sucedido entre los años 2001-2004 y 2009-2010. Para destacar la relevancia de la educación en la inversión pública, se incorpora el gráfico 9 donde se analiza la composición del GPS Jurisdiccional. Se observa entonces que la inversión en educación, cultura, ciencia y tecnología conlleva cerca del 40% de los recursos jurisdiccionales, en promedio, durante el período.

Gráfico 8. Gasto en Educación Jurisdiccional según nivel educativo 1991-2015. En % PBI



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Gráfico 9. Composición del Gasto Público Social Jurisdiccional 1991-2015. En %



Fuente: Ministerio de Hacienda.

¿Cómo influye la política nacional en los salarios?

Siendo que el objeto de gasto “Personal”, tanto en el PEN como en las Jurisdicciones, es el que concentra la mayor parte de la inversión educativa -cerca del 80% del presupuesto y del 95% si se consideran que las Transferencias al Sector Privado se derivan al sostenimiento de la planta orgánica funcional docente de aquél sector- a continuación se analiza el financiamiento destinado al mismo en el período elegido. Vale resaltar que la Ley de Transferencias de los Servicios Educativos (LTSE) sancionada en el año 1991 colocó a las jurisdicciones como las fuentes originales de competencias del sistema educativo y, por ende, debieron hacerse cargo del mantenimiento edilicio, la construcción de nuevos establecimientos y, sobretodo, de los salarios del personal docente y no docente del nivel obligatorio de la educación. En tanto el PEN continuó financiando, como se ha demostrado en los apartados previos, a la educación superior.

Tras la descentralización, el Decreto 964 de 1992 del PEN dispuso la equiparación de los salarios nacionales con los de cada jurisdicción a fin de evitar desigualdades laborales al interior de cada territorio. Sin embargo, con el correr de los años se forjó una creciente diferenciación del panorama salarial docente, debido a que la cuestión salarial estuvo sujeta a la disponibilidad de recursos fiscales en cada provincia para afrontar el pago de los haberes en un marco de crisis de las finanzas públicas y de fuerte endeudamiento. La Ley Federal de Educación, sancionada tiempo después, no pudo resolver entre sus apartados la cuestión salarial, a pesar de lo establecido respecto al financiamiento en los artículos 61, 62 y 63 del Título XI.³⁹ Al no

³⁹ El Artículo 61° menciona que “la inversión pública consolidada total en Educación (base 1992: 6.120.196.000), será duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20 por ciento anual a partir del presupuesto 1993; o se considerará un incremento del 50 por ciento en el porcentaje (base 1992: 4 por ciento) del producto bruto interno (base 1992: 153.004.900.000), destinado a educación en 1992. En cualquiera de los dos casos, se considerará a los efectos de la

cumplirse lo estipulado, se generó un clima de tensión permanente entre los representantes sindicales y los gobiernos de turno, en especial con las carteras de Economía y Educación.

Fruto de estas tensiones, y tras el ascenso de un nuevo gobierno al PEN, en 1999 se inicia el aporte del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID). El convenio de distribución del FONID determina que el 93% de sus recursos se distribuyen entre todas las jurisdicciones y el 7% restante se adiciona para las 8 iniciales (hoy 7) de menores niveles salariales con el fin de aminorar desigualdades salariales.⁴⁰ Esta diferencia no es menor, porque el incremento que el reparto del 7% en concepto de FONID compensador produce a los docentes de las provincias salarialmente retrasadas, reduce la brecha entre estas y el resto de las jurisdicciones. (ÁLVAREZ, 2010) En el año 2002, como secuela de la crisis del año anterior, el FONID no tuvo crédito y las transferencias por este concepto comenzaron a realizarse con cargo a los fondos remanentes del crédito presupuestario del año 2001, generándose retrasos en la cancelación de las cuotas de incentivo. Recién en el año 2003 el PEN instaura un esquema de cancelación gradual de la deuda, comenzando su cancelación en los años subsiguientes, la cual finalizaría recién en el año 2010. Por sucesivas leyes se prorroga la vigencia del FONID, cuestión que sucede hasta la actualidad.⁴¹

De acuerdo al estudio de Álvarez (2010) la evolución salarial docente de las jurisdicciones hasta el año 2002 conserva una tendencia indefinida, aunque puede observarse en ese período que varias provincias realizan reducciones salariales y congelamientos de la antigüedad en la docencia. Recién a partir de 2003 se produce una inflexión de la tendencia de los años previos.⁴² A partir del 2004, las 24 jurisdicciones realizaron modificaciones anuales en los salarios del sector docente y descongelaron la antigüedad, con distinta intensidad de intervención, lo que provoca que las reducciones salariales operaran de muy diferentes formas, dificultando la generación de tendencias a escala nacional o regional.⁴³

definición de los montos la cifra que resultare mayor." En tanto el artículo 62° establece que "la diferencia entre estas metas de cumplimiento obligatorio y los recursos de las fuentes mencionadas en el artículo 60, se financiará con impuestos directos de asignación específica aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva." Por su parte, el artículo 63° menciona que "a los efectos de la implementación del artículo 61 el Estado Nacional, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, formalizarán un Pacto Federal Educativo. El mismo será ratificado por ley del Congreso de la Nación y por las respectivas Legislaturas y considerará como mínimo: a) El compromiso de incremento presupuestario educativo anual de cada Jurisdicción. b) El aporte del Estado Nacional para el cumplimiento de las nuevas obligaciones que la presente ley determina a las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. c) La definición de procedimientos de auditoría eficientes que garanticen la utilización de los fondos destinados a Educación en la forma prevista. d) La implementación de la estructura y objetivos del Sistema Educativo indicado en la presente ley."

⁴⁰ El monto a distribuir por jurisdicción surge del devengado de las plantas docentes en el ejercicio inmediato anterior, cada Ministerio de Educación Provincial informa a Nación los docentes que revistaron en cada semestre y esa es la base de envío de fondos nacionales; y es por ello que las provincias abonan un concepto similar anticipo o adelanto FONID al docente ingresante dado que en su primer semestre de trabajo no lo percibe.

⁴¹ Ley 25919/04 que prorroga la vigencia del FONID por 5 años; Ley 26075/05 de Financiamiento Educativo por 5 años desde el 1/1/04 hasta el 31/12/08 y Ley N° 26.422 de Presupuesto 2009 por 2 años más hasta el 2010, prorrogándose por esa vía hasta la actualidad.

⁴² Según Álvarez (2010) entre 1995 y 2002 en general no realizaron sustanciales modificaciones en los salarios docentes: algunas jurisdicciones mantuvieron congelado el salario (Chaco, Formosa, Jujuy, La Pampa, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán), otras lo redujeron (Catamarca, Chubut, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta y Santiago del Estero) y otras combinaron incrementos y reducciones (Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, San Juan y Tierra del Fuego). Sólo una minoría lo incrementaron (Ciudad Autónoma, Córdoba, Misiones y San Luis).

⁴³ Los ejemplos que se destacan del estudio de Álvarez (2010) son: Buenos Aires desde julio 2001 hasta diciembre de 2003 aplicó una reducción progresiva a los salarios mensuales superiores a \$1.200 (el maestro de 10 años de antigüedad percibía \$481 por cargo) y el congelamiento de la antigüedad. Catamarca, desde enero de 2000, ejecutó una reducción sobre los salarios mensuales superiores a \$400 (el maestro de 10 años de antigüedad percibía \$699 por cargo). Chaco desde enero de 2000 pone un tope a la antigüedad y aplica un aporte del 5% a los salarios superiores a \$800 (el maestro de 10 años de antigüedad percibía \$424 por cargo). Jujuy reduce en un 5% los salarios superiores a \$1.000 desde enero de 2000. Mendoza congela la antigüedad desde diciembre de 1996. Río Negro aplica reducción del 20% entre junio de 1996 y enero de 1997 y del 10% adicional desde febrero de ese año hasta marzo del 2004. Salta destina una reducción del 17,8% desde febrero 2000 hasta el último trimestre de 2009. Santiago del Es-

Con la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo se crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente en el MECyT destinado a contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en las provincias que, a pesar del esfuerzo financiero realizado en educación y a las mejoras de eficiencia en la asignación de recursos, no puedan superar dichas desigualdades. En la reglamentación el PEN, con el apoyo del CFCyE, fijan los criterios tendientes a compensar estas desigualdades destinando parte de los recursos del artículo 4º (fija el compromiso de gasto educativo del gobierno nacional) a este Programa de Compensación Salarial, la operatoria y los requisitos para acceder a los recursos. Por esta misma Ley, el Gobierno Nacional establece el piso salarial para los docentes de todos los niveles del país en el marco de la Paritaria Nacional Docente implementada a partir del año 2009.

De acuerdo al estudio de Álvarez, y el de CIPPEC y PREAL realizados en el año 2010, post descentralización la brecha salarial entre los docentes de las distintas provincias evidencia una tendencia al ensanchamiento de la desigualdad salarial entre las jurisdicciones. En ese marco, la intervención del sector público nacional a través del FONID primero y del Fondo de Compensación Salarial Docente después, amortigua la desigualdad interprovincial pero no la elimina. El Informe Indicativo de Salarios Docentes de la Coordinación General de Costos del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, realizado en diciembre de 2015, sigue esta misma línea al asegurar que aún existen disparidades regionales en relación a los salarios docentes.

Tras analizar el cargo testigo de todas las jurisdicciones, informan que en la Región Sur se liquidan los salarios brutos más elevados del país, mientras que en el Noreste, Noroeste (salvo Salta) y Cuyo (a excepción de San Luis) no hay ninguna jurisdicción cuyos salarios brutos superen el promedio ponderado del total país. En el Centro, en tanto, se destacan Córdoba y Santa Fe con salarios superiores al promedio ponderado, mientras que las otras tres jurisdicciones que la integran están levemente por encima de dicho promedio. Asimismo, señala que los acuerdos paritarios de los últimos años han hecho foco en la composición de la mejora salarial, por lo que, a diciembre de 2015, un tercio de las 24 jurisdicciones posee más del 90% de su bruto con carácter remunerativo, considerando el FONID que tiene carácter de no bonificables ni remunerativos. Entre ellas se destacan las provincias de Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén, Buenos Aires, Entre Ríos, La Rioja, Corrientes y San Juan. Por el contrario, Formosa, Jujuy, Río Negro, Salta, Santiago del Estero y Tucumán son las provincias con menor cantidad de componentes remunerativos dentro del salario tanto con financiación provincial y nacional.

Reflexiones acerca del financiamiento

El proceso de transferencia de los servicios educativos a manos jurisdiccionales se inicia simultáneamente con la instauración del modelo económico neoliberal de la convertibilidad y responde, entre otros, a la crisis fiscal del estado argentino. Se intentó volver más eficiente el gasto, garantizar la apertura de la economía, reducir el papel del Estado como productor, generar condiciones para el ingreso de capitales y transferir la ejecución de las políticas sociales a

tero reduce en forma progresiva los salarios superiores a \$700, desde noviembre de 1993 y con mayor intensidad dependiendo el nivel.

las provincias, reduciendo así notablemente la administración central. En el período 1991-2002 prácticamente la totalidad del aumento de personal se explica por la transferencia (177.000 agentes) y las obligaciones emanadas de la Ley Federal (80.000 agentes). (ÁLVAREZ, 2010) La paradoja principal es que, al contrario de lo que se previó, el crecimiento de las burocracias y equipos técnicos locales superó ampliamente la racionalización de personal operada a nivel de la administración central. (FILMUS, 1997)

La Ley Federal de Educación abordó explícitamente la cuestión del financiamiento de la educación fijando un incremento progresivo de los fondos públicos a ser destinados al sector, pero en la práctica no se atendieron los dictados de la norma. Las promesas incumplidas respecto al esperado financiamiento por parte de la administración nacional y el estallido de los conflictos salariales a nivel provincial, tensionó fuertemente la relación entre las provincias y el PEN, a lo largo del período. Para remediar esta situación se firmó en septiembre de 1994 el Pacto Federal Educativo. El PEN se comprometió a partir de 1995 y hasta 1999 a realizar una inversión equivalente a tres mil millones de pesos destinada a atender las necesidades educativas provinciales, cifra que jamás fue alcanzada.⁴⁴ Recién en 1997 con la creación del FONID se incrementa la participación del PEN en el financiamiento educativo, situación que se mantuvo constante sólo unos años, en tanto después de la crisis del año 2001 hubo una cesación de pagos que recién se comienza a saldar a partir del año 2003.

Con la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) en 2005 y de la nueva Ley de Educación Nacional (LEN) en 2006, se “nacionalizan” varios aspectos de la política educativa, entre ellos, aspectos centrales de la negociación salarial y del financiamiento educativo. La LFE se crea con un doble propósito: incrementar en forma progresiva la inversión consolidada en educación, ciencia y tecnología de la Nación y las Provincias, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del seis por ciento (6%) en el Producto Bruto Interno y, por otro lado, disminuir la brecha salarial entre las jurisdicciones. Asimismo prórroga la vigencia del FONID hasta el año 2009 (que luego se prorroga hasta la actualidad) y pretende garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico - tecnológica. El incremento del gasto surgiría de una fórmula que tiene 2 componentes: por un lado la aplicación del incremento interanual del PBI al gasto educativo de cada jurisdicción y del gobierno nacional; y por otro, la diferencia de meta de gasto educativo/PBI aplicado al PBI corriente. En la segunda parte de la fórmula el esfuerzo se reparte de la siguiente manera: las Jurisdicciones afrontarán el 60% de este mayor gasto; mientras la Nación completaría el restante 40%. La metodología implica que si el PBI se mantuviera constante el incremento del gasto en educación respondería solo al logro de la meta anual.⁴⁵ Adicionalmente a la meta financiera la LFE incluye una garantía doble a cumplir por las

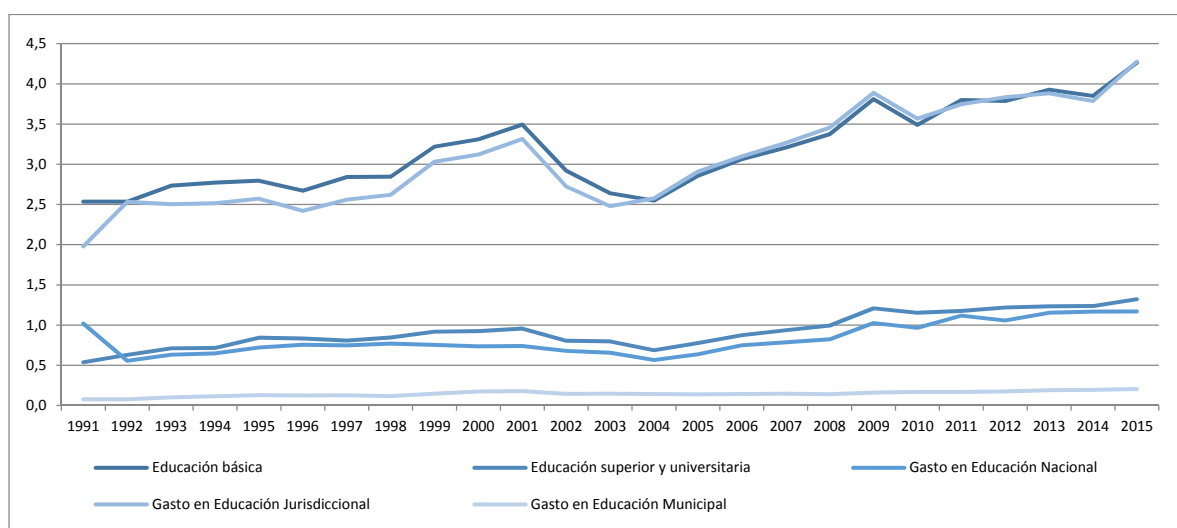
⁴⁴ Estas nuevas acciones se cristalizaron en el diseño de programas que implicaron distintas modalidades de intervención sobre los escenarios educativos provinciales. Entre los programas implementados, podemos citar: el Plan Social Educativo, el Programa Nueva Escuela, el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, el Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo y el Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación.

⁴⁵ Varios países de la región tienen mandatos constitucionales o leyes particulares que reflejan la importancia originaria del sector ya que prescriben que determinada magnitud de sus recursos fiscales o de sus presupuestos deben destinarse a la educación. Por sólo dar unos ejemplos, la Constitución ecuatoriana señala que el presupuesto educativo no debe ser inferior al 30% de los ingresos corrientes; la paraguaya señala que debe ser el 20%, pero del presupuesto total; la brasileña ordena que el 25% de los recursos fiscales de los Estados y Municipios de ese país deben asignarse a sus sistemas educativos. (MORDUCHOWICZ y DURO, 2007)

24 jurisdicciones (artículo 12): a) que la Participación del Gasto educativo / Gasto total no podrá ser inferior al año 2005: y, b) que el gasto anual por alumno no podrá ser inferior al del 2005.

En el período analizado la participación del PEN en el GE crece en valores constantes y corrientes, especialmente a partir del año 2004, pero no se traduce en una mejora en el consolidado global. La ecuación sigue siendo la misma: las jurisdicciones financian más de las dos terceras partes del sistema educativo y el PEN, la porción restante. Por lo que demuestra el Gráfico 10, se podría afirmar que los salarios docentes de la educación obligatoria son asumidos mayormente por las jurisdicciones mientras que la cartera nacional toma para sí los universitarios.

Gráfico 10. Comparación entre GE según nivel de gobierno y nivel educativo. En % PBI



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Como se observa en los gráficos 6 y 7 del presente, la inversión en educación del PEN aumenta nominalmente en todo el período pero se mantiene constante (en torno al 10%) si se la compara porcentualmente en la composición del GPS. En tanto que, como se explica en los gráficos 8 y 9, las jurisdicciones también aumentan su inversión en el GE elevando levemente (del 35 al 40%) la participación del GE en el GPS provincial. El ligero incremento del GE en el GPS explica en parte porque el aumento nominal en la inversión educativa no es suficiente para torcer las desigualdades pre-existentes en el sistema educativo. La inversión educativa va en aumento pero no trastoca sustancialmente el rol histórico del GE en el GPS ni la participación del PEN y las jurisdicciones en el mismo. Sí ha logrado paliar y revertir levemente la dispersión salarial al asegurar un piso común y reparar parcialmente la inequidad distributiva en el gasto jurisdiccional, lo cual se hizo a través de políticas educativas específicas, como las mencionadas anteriormente, y bajo la puesta a punto de otras afines (entre las cuales se destaca la Asignación Universal por Hijo) como bien sostiene en su estudio Álvarez (2010).

En cuanto al objeto del gasto, en el ámbito nacional se ha incrementado notablemente la magnitud de recursos disponibles para la educación superior siendo utilizados tanto en masa salarial como en la creación de nuevas casas de estudio. Allí también el peso de los salarios docentes es mayoritario: predominan casi por completo en las políticas universitarias y representan un 20% de los recursos educativos nacionales a partir de las asignacio-

nes destinadas al FONID. El Ministerio de Educación de la Nación, sin embargo, cuenta con mayor discrecionalidad que las jurisdicciones para realizar políticas educativas estratégicas: construir escuelas, capacitar a los docentes, asignar políticas socioeducativas, equipar a las escuelas técnicas u otorgar becas especiales. En términos cuantitativos se trata de una importante masa de recursos, dado que la inversión educativa nacional ha crecido mucho en los años recientes. (RIVAS, 2010)

En todo el período analizado el modelo de coparticipación federal con el que las jurisdicciones financian su inversión educativa no ha sufrido modificaciones. Más allá de la generación de algunos impuestos nacionales que no se co-participan, el esquema de divisiones se ha mantenido inalterable y cada jurisdicción toma decisiones autónomas. Esto anuncia una tensión entre una mesa nacional, constituida por la cartera educativa nacional y representantes de las distintas regiones educativas en torno al CFE junto a sindicatos nacionales docentes, que toman decisiones sobre recursos que mayoritariamente son provinciales y cuya dinámica depende de otra lógica y otros actores. Se presenta así un escenario que incluye resoluciones nacionales en material salarial que implican un financiamiento fundamentalmente -pero no exclusivamente- provincial, sopesados en parte por los aportes nacionales vía FONID en todas las jurisdicciones y mediante el Fondo de Compensación Salarial, en algunas de ellas.

Este marco de situación pone en la centralidad del debate la pregunta sobre la magnitud de los recursos necesarios para el sostenimiento y mejoramiento del sistema educativo y también, analizando las argumentaciones de gobiernos y sindicatos en la negociación salarial del año 2017, acerca del rol que tiene cada nivel de gobierno en cuanto al financiamiento y al alcance de sus competencias. La óptica de éste capítulo pretende que el abordaje de esta cuestión no se limite exclusivamente al campo económico, sino que éste es sólo una de las expresiones (aunque sin dudas decisiva) de las definiciones de política pública educativa. El interrogante que queda planteado aquí refiere no sólo a cuántos recursos monetarios se necesitan invertir sino qué tipo de políticas se deben implementar, quiénes las deben llevar a cabo y, en consecuencia, conocer su costo, los recursos necesarios y el origen de los mismos para llevarlas adelante.

Referencias

- Alessandro, M. Bonifacio, S. y Gutiérrez, M. (2008). Estado, federalismo y competencia política en la Argentina. *Revista de Gobierno y Políticas Públicas* "Nuevo Espacio Público". N°1, Diciembre.
- Álvarez, F. (2010). *Sistema Educativo Argentino, una mirada al futuro*. Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación. Disponible en <http://www.ciepyc.org/documentos-de-trabajo.html>
- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002): *Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado*, Buenos Aires. Recuperado en www.eclac.org/publicaciones/xml/8/13048/quito3.pdf

- CIPPEC – PREAL (2010). *La apuesta de invertir para una mejor educación: evaluando la Ley de Financiamiento Educativo en la Argentina 2006-2010*. Disponible en www.preal.org/publicacion.asp
- Falleti, T. (2001). *Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal*. Recuperado en http://www.ssc.upenn.edu/polisci/faculty/bios/Pubs/Falleti_S1_BolFLACSO.pdf
- Filmus, D. (1997). *La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto*, CLAD. Recuperado en <http://www.clad.org.ve/documentos/otros-documentos/la-descentralizacion-educativaenargentina-elementos-para-el-analisis-de-un-proceso-abierto>
- Finnegan, F y Pagano, A (2007). *El derecho a la educación en Argentina*. Buenos Aires. Fund. Laboratorio de Políticas Públicas. CLACSO.
- Iñiguez, A. (2000). El salario docente: un síntoma del estado de la educación en Argentina. *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte*, Año 1, N° 2, 2000.
- Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En Acuña, C. (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Ediciones.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología –MECyT- (2006). *Investigación y política educativa en Argentina. El papel de los ministerios de educación. Debates e interrogantes*. DiNIECE.
- Ministerio de Educación de la Nación. Coordinación General de Costos del Sistema Educativo. Informe Indicativo de Salarios Docentes. Octubre – Diciembre 2016. Última actualización: Abril de 2017. Recuperado en <http://portales.educacion.gov.ar/dpe/costos-educativos-cgcece/gasto-en-educacion/salarios-docentes/>
- Ministerio de Hacienda. *Serie de Gasto Público Consolidado por finalidad -función (Última actualización: Abril de 2017* <http://www.minhacienda.gov.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/gasto-publico-consolidado/>
- Morduchowicz, A. (2008). "Hitos y hiatos del federalismo fiscal argentino". Ponencia presentada en el Seminario Internacional del IIPE-UNESCO Buenos Aires: "Política educativa y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno".
- Morduchowicz, A. y Duro, L (2007). *La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos*. IIPE – UNESCO.
- Ornelas, C. (2003): Las bases del federalismo y la descentralización en educación. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 5 (1), Recuperado en <http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-contenido.html>
- Rivas, A. (2010). *Radiografía de la Educación Argentina*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble.
- Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Editorial Granica, Buenos Aires.
- Rothen, D. (2004). *La descentralización educativa en la Argentina, Chile y Uruguay: desde los ideales y las intenciones hasta las interpretaciones y las acciones*. En BID (2004) Las refor-

mas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay. Buenos Aires. Aikán Gráfica.

Sánchez, A y Peña, A.(1996). PRIES Cono Sur "Educación y Trabajo", en CTERA-Instituto de Investigaciones Pedagógicas, Marina Vilte, Congreso Educativo Nacional. Aportes para la discusión, Buenos Aires.

CAPÍTULO 6

Políticas científicas y promoción a la investigación en la Argentina

Pedro Fiorucci

Introducción

En el presente capítulo nos proponemos sistematizar las políticas de formación de investigadores desde la crisis acontecida en los años 2000 en la Argentina. En un primer apartado se realiza un recorrido histórico de las políticas científicas en el país, analizando el rol que ocuparon las principales instituciones académicas y organismos nacionales vinculados a la formación de recursos humanos altamente calificados. En segundo lugar, se presenta un balance de las políticas implementadas en los últimos años en la Argentina, las articulaciones que se buscaron desarrollar y el modo en que se fueron implementando. Por último, se presentan algunos desafíos que enfrenta el campo científico-universitario nacional en miras a los recientes cambios de gobierno nacional.

Historizando la política científica en la Argentina.

Instituciones y políticas de formación de investigadores

Cuando nos preguntamos por cuales son los orígenes de las políticas científicas institucionales en la Argentina para la formación de recursos humanos podemos ver que se trata de un campo bien complejo de organismos, con instituciones de distinto tipo, con diferentes funciones entre sí, que han sido creados en diferentes momentos de la historia nacional y donde se despliegan dispositivos de promoción, incentivo, financiamiento y vinculaciones a sectores académicos y productivos de muy diversas maneras propio de las misiones específicas de cada institución.

Las teorías del capital humano y la creencia de que el Estado debía ser el principal promotor de los conocimientos científicos permiten explicar la creación de los organismos nacionales que desde los años 60 vienen siendo los principales agentes de la ciencia argentina.

En líneas generales la historia institucional de la política científica y tecnológica ha transcrito en Argentina más próxima a la perspectiva y los intereses de la investigación académica que a las demandas del sector productivo (Albornoz y Estebanez; 2001). Si bien ha existido una diversidad de programas que buscaron mejorar los vínculos entre conocimiento científico y

sector productivo, desde el surgimiento de los organismos más importantes de ciencia nacional hasta la actualidad esta integración sigue siendo difícil de lograr.

Para poder comprender este entramado de instituciones y las estrategias desplegadas para la promoción a la investigación nos detendremos en los principales organismos que a nivel nacional fueron instituyéndose y formando los recursos humanos más altamente calificados.

Organismos nacionales de formación científica

CONICET

El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) fue creado por un decreto Ley en 1958, respondiendo a la necesidad de estructurar un organismo académico que promoviera la investigación científica y tecnológica en el país. El objetivo original del CONICET era organizar y fortalecer la investigación en las universidades con investigadores a tiempo completos y promover estándares internacionales de calidad para la producción científica.

Desde que surgió se le otorgó la potestad de poder regular sus actividades, y es así desarrolló una serie de instrumentos que se juzgaban adecuados para elevar el nivel de la ciencia y de la tecnología en la Argentina: las Carreras del Investigador Científico y Tecnológico y del Personal de Apoyo a la Investigación, el otorgamiento de becas para estudios doctorales y posdoctorales, el financiamiento de proyectos y de unidades ejecutoras de investigación y el establecimiento de vínculos con organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales de similares características (Buchbinder; 2005).

La figura de su presidente, Bernardo Houssay, primer galardonado en América Latina con un Premio Nobel en ciencias, tuvo un peso central en la conformación de una cultura institucional en torno a estos valores. Tanto histórica como simbólicamente, hay pocas dudas de que la institución pública con más gravitación en la investigación universitaria es este Consejo (Hurtaido; 2017).

El CONICET tuvo que transitar un período de variadas distorsiones en las políticas internas de desarrollo científico, malversación de fondos y crecimiento desproporcionado de la estructura administrativa durante los sucesivos golpes militares.

Con el retorno democrático, el gobierno se propuso eliminar del CONICET las dinámicas autoritarias heredadas de la última dictadura y recuperar sus vínculos con las universidades. Ya en este período surge la necesidad de profundizar los vínculos entre los conocimientos científicos con el sector productivo y en 1985 se crea el área de Transferencia de Tecnología. Sin embargo todas las iniciativas de reactivación de diversas políticas institucionales, fueron impulsadas en un contexto de crisis económica, deuda externa y escaso financiamiento, lo que dificultó seriamente los objetivos propuestos.

En los años 90 el CONICET inició un período de disputas ideológicas, con un marco general de achicamiento del Estado tanto en materia presupuestaria como de recursos humanos, se promovía una articulación más clara entre ciencia y sector productivo. El organismo atravesó un período signado por un “estado evaluador” con un interés en la innovación, definido en 1990

por la Ley de promoción y fomento a la innovación, donde el estado es pensado con una función de apoyo al sector empresarial (Versino; 2006).

AGENCIA

La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) fue creada por decreto a fines del año 1996, como marco de una reforma del Sistema de Ciencia y Tecnología (C&T) en nuestro país. Esta Agencia pretende dedicarse únicamente a las tareas de promoción sin tener unidades ni recursos humanos propios para la ejecución de actividades de innovación y desarrollo (I+D). El CONICET por el contrario tiene como prioridad la formación de recursos humanos y que puedan realizar una carrera científica de modo sostenido dentro del propio organismo.

Surge como una novedad institucional, iniciativa que iba a modificar drásticamente los mecanismos de financiamiento de las actividades de CyT en la Argentina. El Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT), constituyeron los dos núcleos sustantivos de la nueva Agencia. Respondía así a la necesidad de contar con un organismo dedicado exclusivamente a la promoción, sin instituciones propias de ejecución de actividades de CyT.

En 2004 luego de la sanción de la ley de Promoción de la Industria del Software se creó un nuevo fondo bajo la órbita de la Agencia: El Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT).

Si bien fue una medida controvertida la creación de esta Agencia, considerando la crisis que estaba atravesando en ese período el sector científico nacional, significaba una buena noticia, en tanto inyectaba fondos al sistema. Con una impronta hacia el fomento de investigaciones dirigidas hacia la innovación productiva, esta agencia definía el interés del gobierno por fomentar la articulación con el sector privado. En este sentido el interés por el cual fue creado no dejaba de ser materia de discusión, en tanto se asentaba en un sentido “mercantil” de la relevancia en su concepción de la política científica (Vasen, 2011).

Por otra parte, al no tener investigadores propios de carrera, los postulantes a subsidios se encontraban en una posición más ventajosa ya que se podía contar con otra fuente pública de financiamiento. Sin embargo, esta ventaja tiene un carácter relativo, en tanto muchos de los subsidios de la Agencia se otorgan a investigadores de CONICET y a centros de esa institución.

Universidades Nacionales

En sus orígenes las universidades nacionales argentinas ocuparon la función de formar profesionales liberales para las actividades civiles y comerciales. Con un modelo profesionalista predominaron en nuestro país los estudios de medicina o derecho por sobre los técnico-ingeneriles. Tal como lo plantea Buchbinder (2005) la obtención de un diploma de estudios superiores permitía el desempeño de una profesión calificada y se transformaba en la vía regia para el ascenso social.

A pesar de esta tendencia dominante en cuanto a la formación de los universitarios, también han existido propuestas orientadas a hacer de la investigación científica el eje de la universidad

pública. El caso de mayor referencia es la Universidad Nacional de La Plata, que con Joaquín V. González como fundador, se cimenta sus bases en la ciencia experimental y junto con esto en la importancia de desarrollar investigación científica en el ámbito universitario.

Influenciados por las teorías del capital humano, en un contexto internacional signado por la idea de que el conocimiento científico cumplía un papel estratégico en el desenvolvimiento económico de los estados, la investigación pasó a ocupar un lugar importante en la agenda de los gobiernos. Durante este periodo de “modernización académica” que se vivió en la Argentina entre 1955 y 1966, se buscaba renovar las estructuras curriculares, los planes de estudio y los métodos de enseñanza, fortalecer el perfil científico de la universidad.

En este período se fortaleció la planta docente con una expansión del sistema de dedicación exclusiva. En 1958 había nueve profesores con esa dedicación en la UBA, y ya en 1962 sumaban casi 500 y alrededor de 700 cuatro años después (Buchbinder; 2005). La mayor inversión del Estado en educación superior permitió la modernización de las bibliotecas y la creación de nuevas carreras y organismos públicos de incentivos científico. Este proceso estuvo concentrado principalmente en las universidades de Buenos Aires y La Plata.

En los años 70 y 80 la investigación en las universidades nacionales atraviesa un período difícil de su historia producto de los sucesivos golpes de estado, en el cual sucedieron hechos de persecución, controles ideológicos y exilios de muchos científicos. Al mismo tiempo, como una estrategia enmarcada en el plano ideológico, se quitó apoyo a la investigación universitaria y se favoreció un trasvase de los grupos más calificados hacia el CONICET.

Ya en el retorno democrático, tras un proceso de normalización, las universidades comenzaron a recuperar su papel en los espacios de producción de conocimiento. Es entonces que algunas instituciones, en especial la UBA, comienzan a tener una política científica propia, creando secretarías de ciencia y tecnología e iniciando programas de subsidios con continuidad.

Las políticas de promoción científica en la Argentina desde los años 2000

En los años posteriores a la crisis del 2001 y 2002, se tomaron decisiones políticas estratégicas que reconfiguraron el campo de la ciencia y tecnología en la Argentina. Con continuidades con la década anterior en algunos instrumentos de financiamiento como en el funcionamiento de algunos organismos, pero con cambios notorios en el presupuesto que se le fue destinado, se inicia un nuevo período para el campo científico. En este proceso de reconversión se busca ubicar a la ciencia, teniendo al estado como principal impulsor, en un plano central para el desarrollo nacional. Esto implicó que nuevos actores empezaran a participar en la dinámica científica, con mayores dinamismos institucionales producto de recibir más financiamiento, y la necesidad de hacer reconocimiento de problemas estratégicos a abordar.

A partir de 2007 la elevación a rango de Ministerio de la entonces Secretaría de Ciencia y Técnica, la delimitación del Plan Argentina Innovadora 2020, el fortalecimiento de INVAP, de

las universidades, de la Comisión nacional de actividades espaciales (CONAE) y Comisión nacional de energía atómica (CNEA) son algunos aspectos que se pueden reconocer del nuevo rol del campo científico. La construcción de una agenda de mayor densidad en materia de Ciencia y Tecnología ha sido posible por cambios sustanciales en la política presupuestaria en el que se aumentó de manera sostenible.

Dentro de este marco nacional de reconfiguración del campo de la política en Ciencia y Tecnología, una de sus principales estrategias fue el fortalecimiento de la dotación de RRHH del sector que se encontraba en una situación de fuerte degradación. Esta política para la realización de estudios de posgrado fue llevada adelante por varios organismos científicos en la Argentina (CONICET, Universidades, CIC, ANPCyT, entre otros).

En este apartado buscaremos desarrollar las principales políticas llevadas adelante para la promoción científica en las instituciones más relevantes de la Argentina y las estrategias desplegadas para poder alcanzar en el año 2014 el número de 3 investigadores cada 1.000 personas de la población económicamente activa.

Para eso hemos elegido poder establecer un recorrido por las principales políticas implementadas en los organismos de referencia del campo científico. Como se podrá ver no todos los organismos se enfocan en desplegar las mismas estrategias para el crecimiento del campo científico en términos cuantitativos y cualitativos. Sin embargo en este período seleccionado todas confluyen en un interés general por ubicar a la ciencia en un rol protagónico dentro de la política nacional y regional.

CONICET

Es innegable la importancia que el CONICET ha tenido a lo largo de la historia, y en el período que se inicia posterior a la crisis del 2001 de reinversión en Ciencia y Técnica lo ha ubicado en un lugar nuevamente protagónico. Dentro de un conjunto considerable de organismos nacionales que promueven el desarrollo científico, el CONICET concentró su atención en la formación y el sostenimiento de los recursos humanos y se posicionó como la institución de referencia del campo.

Hacia los años 2000 despertaba fuerte preocupaciones el sistema científico por la situación crítica que atravesaba en sus diferentes esferas: con un nulo ingreso a la carrera de investigador científico, envejecimiento de los investigadores y poco incentivo a la formación de nuevos aspirantes, generaba un alerta sobre la continuidad de la ciencia nacional. Las políticas públicas en el campo no fomentaban en las jóvenes generaciones los estudios de doctorado, generando escasez de doctores y de investigadores que había en el país.

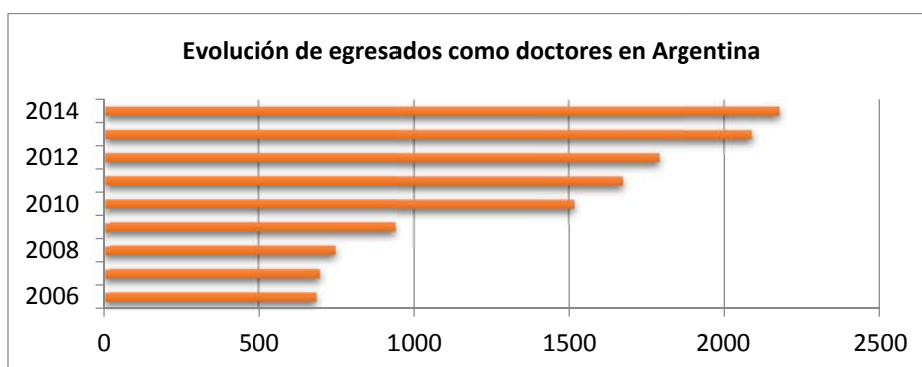
Con la decisión de revertir la situación delicada que atravesaba la ciencia, considerándolo como un eje estratégico para el crecimiento y desarrollo del país, se define como uno de los ejes prioritarios la formación de nuevos recursos humanos altamente calificados. De esta manera se pone en marcha una etapa de crecimiento cuantitativo y cualitativo de la planta científica: llegar a los 20.000 investigadores de tiempo completo en una década.

Una de las estrategias principales que se implementaron para llevar adelante ese objetivo fue la oferta de becas para estudios de doctorado. Esta política para la realización de estudios de posgrado fue llevada adelante por varios organismos científicos en la Argentina, pero en el

CONICET específicamente estas becas permitirían generar una base estable de becarios con horizontes de ingresar a carrera de investigador científica (CIC) que rondaría cerca de los 9.000 en unos años. De esta manera se podría garantizar en el organismo un crecimiento en su planta de científicos a lo largo de los años.

En cuanto al presupuesto destinado a la formación de recursos humanos, el CONICET fue la principal institución en recibir fondos, siendo responsable de más del 60% de los becarios doctorales del sistema.

Considerando la importancia que tiene este organismo para el impulso de investigadores en todo el país, es que se analizó el peso relativo que tenían las diferentes provincias en las diferentes esferas del fomento científico, y entre ellos el acceso a las becas de posgrado. Así es que se reconoce que a principios de los años 2000, sólo 4 provincias concentraban casi la totalidad de los becarios CONICET del país. Por esto es que se comenzó a implementar una política de federalización de los recursos (Jeppesen; 2015), con mejores salarios para los becarios en las provincias con menos personal y más posibilidades de acceso a las becas.



Fuente: Anuario universidades SPU – ME

Como otra política de federalización se fomentó la radicación de investigadores en provincias que requieren el desarrollo de ciertas áreas estratégicas. El interés por la relocalización y por la promoción del desarrollo de áreas claves ha llevado a que desde el CONICET se impulsaran un conjunto de acciones, entre las que se incluye la creación de los Centros de Investigación y Tecnología (CIT) en zonas en las que no había presencia institucional del Consejo. Estos Centros tienen como propósito promover la conformación y consolidación de grupos de investigación orientados a la generación y transferencia de conocimientos a través del impulso a la radicación de investigadores formados, así como también a la formación de becarios doctorales y posdoctorales.

Estos centros de investigación han permitido que se consolide la federalización logrando que provincias que contaban con muy pocos investigadores, logren aumentar exponencialmente su personal de investigadores formados y en formación.

El aumento en el número de becas doctorales disponibles, acompañado de un proceso de expansión de los estudios de posgrado y en especial de los doctorados en las universidades nacionales, se tradujo en pocos años en un esperado y necesario incremento en el número de nuevos doctores (Unzué, 2011). El fortalecimiento del conjunto de investigadores y becarios en

el período 2002-2014 no sólo produjo un notable incremento en su masa crítica, sino también un rejuvenecimiento y una feminización de la población.

Existieron esfuerzos por crear centros interinstitucionales (asociados con el INTA, o con gobiernos provinciales entre otros), pero también empresas, de las que Y-TEC parece ser el primer ejemplo, fruto de una asociación estratégica entre el CONICET e YPF.

Como otro elemento muy destacado de este organismo fue la incorporación de los Proyectos de Investigación Orientada (PIO) como un instrumento nuevo, complementario a las convocatorias tradicionales, para la promoción de la investigación a través del financiamiento de proyectos. Con esta línea de financiamiento se busca promover la vinculación con instituciones universitarias e instituciones de gestión que estén buscando desarrollar líneas de Investigación.

AGENCIA

La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica si bien fomenta el desarrollo de nuevos investigadores, tiene como principal área de acción los subsidios a proyectos, ofreciendo a los investigadores los montos más altos que pueden conseguirse en organismos públicos.

En este sentido se caracterizan en este organismo dos programas que con diferentes características y destinados a diferentes poblaciones, logran también promover la formación de recursos humanos. Estos son el Fondo para la Investigación científica y Tecnológica (FonCyT) y el Fondo Tecnológico Argentino (FonTAr).

El FonCyT es una de las líneas de financiamiento que busca apoyar proyectos de investigación científica y tecnológica (PICT) y Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID) que busquen la generación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos -tanto en temáticas básicas como aplicadas- desarrollados por investigadores pertenecientes a instituciones públicas y privadas sin fines de lucro. En este sentido las becas que se otorgan para la formación doctoral están destinadas a los investigadores en formación asociados a los proyectos que son financiados.

A su vez a través del Programa de Recursos Humanos (PRH) busca fortalecer proyectos que a través de la incorporación de investigadores especializados en organismos e instituciones científicas puedan mejorar las condiciones para la producción científica. Con este tipo de iniciativas el FonCyT busca que las diferentes instituciones académicas puedan mejorar sus perfiles científicos.

Enmarcándose en los lineamientos estratégicos planteados en el Plan Argentina Innovadora 2020, las convocatorias del FonCyT priorizan los proyectos y áreas disciplinares vinculadas a esas líneas de trabajo. Esto conlleva que los recursos humanos que sean formados con una beca del organismo siempre van a ser en temas asociados a esas áreas. En líneas generales los proyectos asociados a las disciplinas biomédicas, ingenierías y tecnológicas se han ido distribuyendo la gran mayoría de los recursos.

El FonTAr por su parte es una línea de financiamiento destinada a proyectos que busquen el mejoramiento de la productividad del sector privado a través de la innovación tecnológica. Como uno de sus programas se encuentra el denominado “doctores en empresas”, que busca subsidiar la contratación de doctores del sistema científico en empresas privadas. Para lograr esto se financia por tres años consecutivos el costo laboral por la contratación del personal

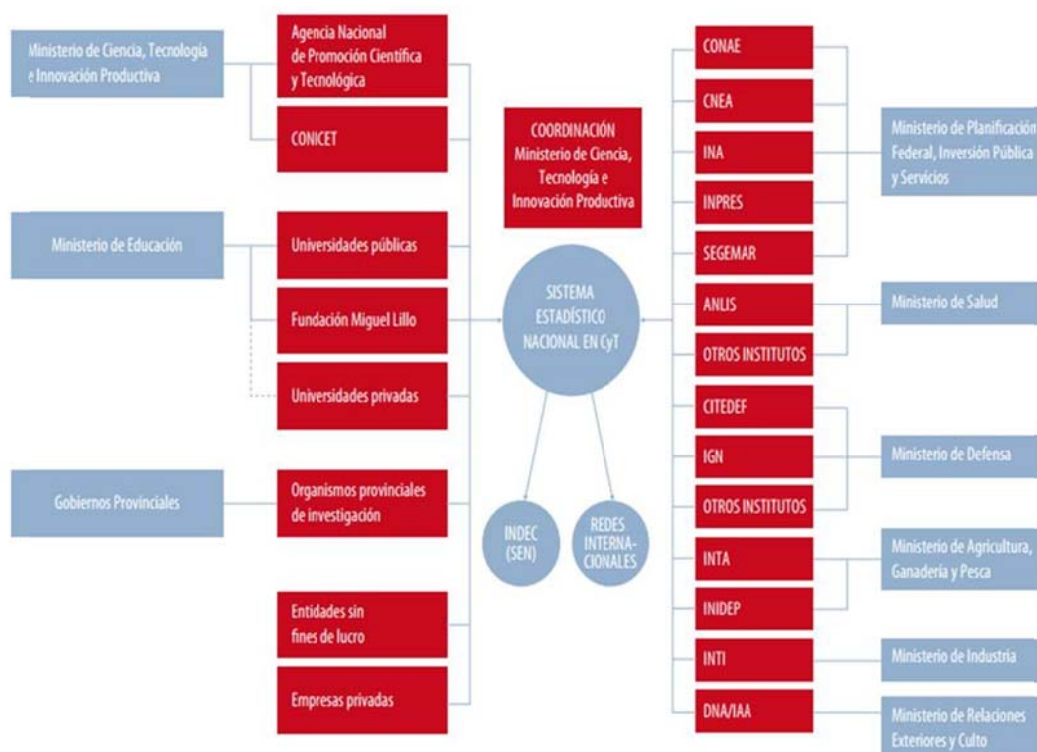
especializado, es un 80% inicialmente, luego un 60% y el último año un 40%. Este programa no ha llegado a tener un alto impacto en el sector productivo, y su alcance se vincula más al apoyo a pymes que a grandes empresas.

Como se ha podido observar la política de formación de investigadores que implementa la Agencia no se asocia a la que promueve el CONICET, ya que lo que se busca promover y financiar en este organismo se vincula más a proyectos de investigadores formados que a nuevos recursos humanos de alta calificación.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

A partir de 2007 se elevó a rango de Ministerio la hasta entonces Secretaría de ciencia y técnica, lo cual buscó marcar una posición con respecto al lugar de la ciencia en miras al desarrollo nacional. Esa misma medida también puede ser presentada como un desdoblamiento, dada la existencia hasta ese momento del “Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología”, del que surgirá el “Ministerio de Educación” y el “Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva” (Emiliozzi, 2011). Este ministerio tendrá un desafío muy grande de coordinación de todas las esferas de ciencia y tecnología que existen en todo el país, donde cada una guarda una tradición particular, con finalidades diferentes y modos de trabajo que han desarrollado hacia adentro de cada organismo.

A continuación mostramos un diagrama de todas las esferas que componen el sistema nacional en ciencia y tecnología, donde se puede observar la diversidad de dependencias de cada una de los organismos e instituciones que componen el sistema, y que los principales organismos continúan fuera de la órbita del Ministerio de Ciencia, Tecnología e innovación productiva.



Fuente: Indicadores de ciencia y tecnología 2013 (MINCyT)

En cuanto a las áreas estratégicas que nos interesan en particular es la articulación del ministerio con el CONICET como con la Agencia Nacional de Promoción Científica, quienes ante-

ceden en su origen al ministerio y que se vinculan con procesos nacionales diferentes. En este caso el ministerio sin poder olvidar las finalidades que cada institución tiene, va a buscar potenciar las iniciativas que ya se venían desplegando y va a tratar de posicionarse como un gran articulador de las estrategias científicas que buscan desarrollarse.

En el año 2012 el Ministerio lanzó un Plan Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación denominado Argentina Innovadora 2020, y definió los lineamientos estratégicos 2012-2015. Estos lineamientos van a funcionar como un marco general para que los diferentes organismos puedan orientar y fomentar áreas principales de mayor interés nacional.

A su vez el ministerio desde el año 2008 implementó el programa RAICES, de gran impacto social, que busca desarrollar estrategias para que los científicos emigrados puedan revincularse con los centros y grupos de investigación en la Argentina, desplegando herramientas como estadías parciales hasta la promoción del retorno al país de los investigadores. Con la participación del CONICET, CONAE, INTI, INTA, CONEA, CIN entre otros organismos públicos, el programa despliega estrategias de repatriación a través de subsidios y el desarrollo de estrategias para que puedan insertarse laboralmente en la Argentina. Hasta el momento el Programa contabiliza cerca de 1.000 repatriados.

A su vez el programa buscó asociarse a empresas privadas que puedan integrar a los científicos en las áreas de innovación y desarrollo tecnológico. Si bien tuvo un muy bajo impacto esta articulación con el sector privado buscaba promover otros tipos de inserción laboral vinculados al sector productivo, pero casi la totalidad de los investigadores repatriados se insertaron en las universidades nacionales o en el CONICET. A su vez la gran mayoría se insertaron entre la ciudad de buenos aires y la provincia de buenos aires.

Esto permite pensar que si bien es valioso el despliegue de una política de revinculación y repatriación al permitir que los científicos formados en el país puedan desarrollarse profesionalmente allí, también puede observarse que en términos cuantitativos es una escala baja de científicos y que sólo pueden insertarse en el sector público.

Plan Argentina Innovadora 2020

El Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Argentina Innovadora 2020 se presenta como el instrumento por el cual el Ministerio establece los lineamientos de política científica, tecnológica y de innovación en el país hasta el año 2020. A través de varias instancias de diagnóstico de problemas y oportunidades de desarrollo productivo y mejoramiento del bienestar social con más de 300 referentes del campo científico, tecnológico, productivo y social, se elaboró este plan estratégico de corto y mediano plazo.

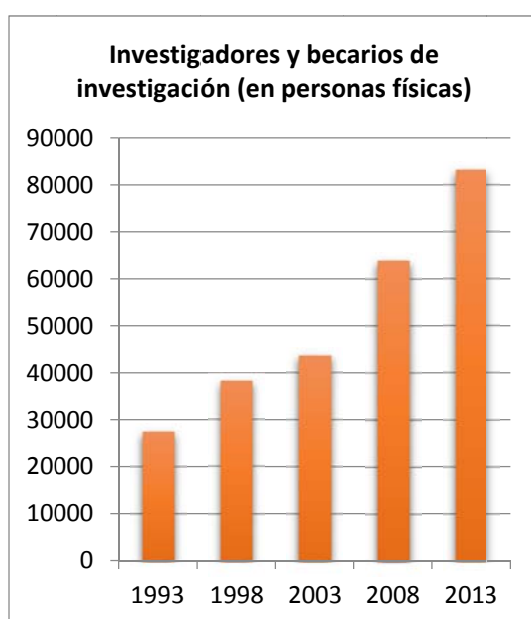
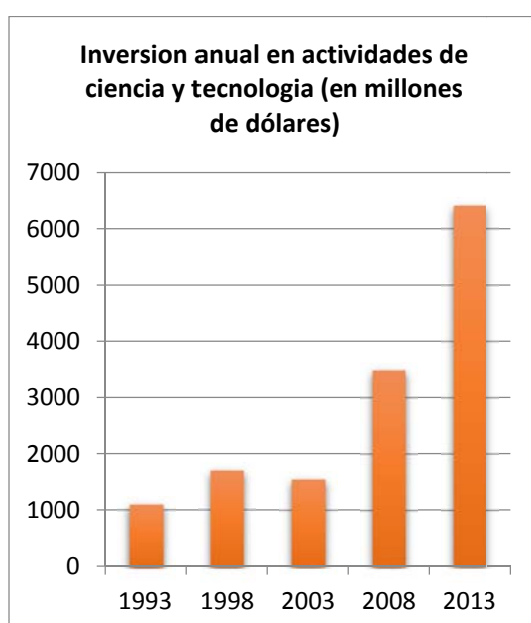
Entre los principales ejes de desarrollo de este plan se busca: más articulación entre los diferentes organismos del campo científico nacional, con el sector privado, con el desarrollo territorial; aumentar la planta de investigadores y científicos con el otorgamiento de becas y mejorando la oferta de posgrado y movilidad académica; acrecentar la inversión en todo el polo científico hasta alcanzar el 1% del PBI en I+D.

Esta articulación entre el producción científica y el sector privado contiene rasgos de la política científica de la década de los años 90 porque tal como plantea Versino y Roca (2010) “se mantiene la vigencia de una visión neo schumpeteriana respecto de la innovación, pero se

hace explícita una conceptualización crítica del rol del estado. El Plan refiere a la histórica desarticulación de las políticas públicas y se propone establecer un marco coordinado de acciones consensuadas entre los distintos sectores.”

En este plan se buscó realizar un proceso de focalización para direccionar los principales recursos, por lo cual se definieron algunas áreas prioritarias: agroindustria; ambiente y desarrollo sustentable; energía e industria; salud y por último desarrollo y tecnología social. Una de las líneas de becas doctorales y posdoctorales que otorga el CONICET, como los subsidios que se otorgan a través de la Agencia estuvieron marcados por estas áreas estratégicas.

Este plan nacional es una de las herramientas más visibles y estratégicas que ha podido desarrollar el ministerio de Ciencias y Tecnología, lo que da cuenta de los esfuerzos realizados para señalar prioridades, diseñar políticas y asignar recursos con un criterio productivo e innovador, y todo esto considerando la base del fortalecimiento de la plataforma científico-tecnológica nacional.



Fuente: Indicadores de ciencia y tecnología 2013 (MINCyT)

Como se mencionó, uno de los ejes prioritarios del plan fue el fomento a la formación de recursos humanos altamente calificados, lo cual generó que los doctorados aumenten la cantidad de estudiantes gracias a los diferentes programas de becas, y tal como lo afirma Unzué (2015), estos doctorandos tenían la posibilidad de abocarse a tiempo completo a su formación.

El resultado en este sentido puede considerarse positivamente en términos del aumento de la oferta académica que desplegaron las universidades como en la cantidad de estudiantes que lograron doctorarse de modo sostenido a lo largo de los años. En dos informes de gestión emitidos por el CONICET (2012 y 2014) se informó que cerca del 80% de los estudiantes que recibieron becas han podido terminar sus estudios de doctorado.

El papel de las Universidades Nacionales

Al analizar el lugar que ocuparon las universidades nacionales a partir de los años 2000, si bien no se ha logrado configurar una nueva agenda de política, (Suasnábar y Rovelli, 2011) en el fomento de la investigación y de los recursos humanos se puede reconocer que con características particulares las universidades también son un actor a considerar. Basándonos en el trabajo de Federico Vasen (2013) a través de un análisis sobre las estructuras de gestión de la investigación, los subsidios y las becas que se otorgan a través de las universidades se pueden reconocer la preocupación de estas instituciones por fortalecer el campo científico nacional.

Al observar las estructuras internas de las universidades se refleja que todas poseen una Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT) dependiente del Rectorado, que coordina y fomenta la investigación hacia adentro de la institución con diferentes tipos de políticas internas. Las estrategias que cada Universidad despliega son diferentes y lo hace articulando con actores específicos en cada caso, pero todas garantizan un órgano promotor de la formación de investigadores.

En cuanto a los subsidios, siendo este un dispositivo habitual de sostenimiento económico de los proyectos y centros de investigación, algunas universidades han puesto en marcha programas propios de financiamiento a través de sus secretarías de Ciencia y Tecnología. Si bien hay reglamentaciones específicas en cada caso que tienen requerimientos particulares para conseguir esos fondos, nada de esto puede garantizar el sostenimiento en el tiempo ni la regularidad. A su vez en línea con los dispositivos desplegados por el Ministerio al buscar reconocer áreas prioritarias y estratégicas de investigación, existen líneas de financiamiento de universidades nacionales que atienden a prioridades temáticas definidas por la institución.

Tal como afirma Vasen “La universidad ocupa el papel de dar apoyo no sólo a grupos consagrados sino también a los más pequeños, con menos antecedentes en investigación, que no podrían competir en convocatorias nacionales. (...) También por esta vía se garantiza la continuidad de los grupos, pues podría ser más factible la continuidad en el financiamiento institucional que en el caso de agencias externas, cuyos fondos son mucho más competitivos. En este sentido, podría decirse que la política científica de las universidades adquiere un carácter “solidario”, de permitir a la mayor cantidad posible de docentes realizar investigación, mientras que los organismos como la ANPCyT tienden a concentrar recursos en pocos grupos. Esta afirmación se sostiene al evaluar la gran dispersión del volumen de los subsidios asignados en las universidades frente a la pauta de distribución de los organismos nacionales.” A su vez

podría decirse que las universidades colaboran en la búsqueda de algunos investigadores de la acreditación y formalización de distintos proyectos de producción de conocimientos

En cuanto a las políticas desarrolladas para el otorgamiento de becas de investigación no solo están destinadas a la formación de doctores, sino que por el contrario, que también tiene como destinatario a estudiantes de grado. En el caso de las becas que se orientan a la formación de posgrado, tienen como requisito la obtención de algún estudio de posgrado, pero no todas se dirigen a los estudios doctorales, algunas buscan la obtención de estudios de magister. Independientemente del estudio que se realice, se requiere que los becarios tengan una dedicación exclusiva, al igual que lo pretenden los organismos nacionales y se le otorga en ese sentido un estipendio similar en las universidades nacionales.

Palabras de cierre

Debido a la inversión en la formación de doctores, ha aumentado la planta de científicos y tiene un gran número de aspirantes a carrera científica, con un buen nivel de producción de conocimiento. Los investigadores del CONICET y las universidades públicas son responsables de casi la totalidad de las publicaciones argentinas en la última década. Esto se debe a que ha habido una inversión importante destinada a este campo con recursos provenientes en su gran mayoría del Estado.

Tal como se fue mencionando, varias de las líneas de política emprendidas fueron continuidades de los programas de los años 90, que se vieron interrumpidas por la crisis del 2001. Al año 2002 se registraron los valores más bajos de la serie histórica en cuanto a proporción de científicos en relación a la población económicamente activa (PEA), en ese sentido es un logro de las políticas destinadas a la formación de investigadores alcanzar en 2014 un promedio de 3 investigadores equivalentes a jornada completa (EJC) cada 1.000 (PEA). La cantidad de doctores con reciente graduación aumento exponencialmente, llegando a graduarse más de 1500 doctores en un año en el sistema público.

A su vez es necesario seguir trabajando sobre los tipos de perfiles profesionales que se buscan construir, como a su vez en la inserción en el mercado de trabajo de estos nuevos perfiles académicos. La cantidad de doctores recientes plantea un desafío que se vincula con su continuidad laboral siendo ahora recursos altamente calificados. El CONICET en este 2017 ha decidido abrir una convocatoria a carrera de investigadores científicas para 450 doctores lo que muestra que este organismo no va a poder incorporar la gran masa de reciente egresados. En este sentido se requiere seguir analizando y definiendo estrategias que no interrumpan las trayectorias científicas de los más jóvenes.

Como se ha mencionado, son diversos los dispositivos que se han tratado de implementar para lograr una mayor participación del sector privado en actividades de innovación y desarrollo, tratando de incorporar investigadores formados dentro de su planta funcional. Nunca ha resultado fácil esta articulación del campo científico y el sector privado, más cuando se habla de inversión en recursos humanos y actividades de investigación en un país periférico como Argentina que suele importar tecnología y utilizar desarrollos científicos que se han producido

en casas matrices. En ese sentido es que las empresas argentinas presentan una baja participación y muy poco interés en invertir en desarrollo científico insertando laboralmente a doctores formados. En este sentido las políticas científicas implementadas en la última década tampoco han podido revertir esta desarticulación y es un desafío para los próximos años-

La posibilidad de insertar a los recursos humanos en algunas esferas del ámbito público ya sea en universidades nacionales, donde el porcentaje de doctores no supera el 10% en la planta docente y donde el nuevo convenio colectivo para docente de universidades nacionales hace necesario pensar la articulación con la carrera docente; o en esferas de la gestión pública pueden plantear posibles soluciones para mejorar esas trayectorias laborales.

Este balance general sobre las políticas en la promoción de la investigación después de la crisis sufrida hasta el año 2001 es una primera aproximación y apunta a poder continuar un debate sobre el rol que ocupó el estado en estos últimos años y el lugar que ocupará en adelante, sobre la situación de un sistema científico que se vio renovado en algunas de sus aristas, y sobre las decisiones para orientar las investigaciones en algunas áreas prioritarias.

Si estas políticas han sido un punto favorable para la historia de la ciencia y para la sociedad argentina, si ha abierto la posibilidad de otro modo de producir conocimiento científico nacional, si se hizo de modo apresurado y sin tanta orientación serán temas que se continuarán debatiendo.

El cambio de gobierno renueva el debate en un contexto de restricción presupuestaria y rediseño de la política científica, poniendo en discusión cuales han sido las prioridades en cuanto al destino de los fondos, los temas prioritarios de investigación y los horizontes posibles para quienes quieran hacer una carrera como investigador. Esto está llevando a una polarización política que a veces preocupa, pero es necesario pensar a las políticas de ciencia y tecnología como políticas de estado.

Referencias

- Albornoz, M. y Estebanez, M. E. (2001). Hacer ciencia en la Universidad. *Pensamiento Universitario*, año 10, núm. 10; Buenos Aires.
- Buchbinder, P. (2005). *Historia de las universidades argentinas*. Bs. As.: Ed. Sudamericana
- CONICET (2014). "Informe Eficacia del Programa de becas de posgrado del CONICET en la obtención de títulos de doctorado". Buenos Aires, abril de 2014.
- CONICET (2012). Análisis de la inserción laboral de los ex-becarios doctorales financiados por CONICET. Buenos Aires, 2012.
- De la Fare, M. (2008). La expansión de carreras de posgrado en Educación en Argentina. *Archivos de Ciencias de la Educación* (4a. época), 2(2).
- Emilliozzi, S. (2011). Políticas en ciencia y tecnología, definición de áreas prioritarias y universidad en Argentina. *Revista Sociedad* n° 29/30. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales/UBA.
- Hurtado, D. (2017). El recorte en el CONICET. Ciencia para qué. *Revista Anfibia*. Buenos aires, Universidad Nacional de San Martín.

- Jeppesen, C. (2015). Estrategias, instrumentos y resultados de la política pública de RRHH en los últimos diez años. *Revista Sociedad* N° 34. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales/UBA.
- MINCyT. Informe sobre indicadores en ciencia y tecnología. Editor: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva Godoy Cruz 2320. Buenos Aires. República Argentina. Disponible en: http://indicadorescti.mincyt.gob.ar/documentos/indicadores_2013.pdf
- MINCyT. Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Bicentenario 2006-2010.
- Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2012). Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente. En Rinesi, E., Chiroleu, A. y Marquina, M. (coord.) *Educación superior y Kirchnerismo: las políticas para el sector durante el período 2003-2010*. Los Polvorines: Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Unzué, M. (2011). Claroscuros del desarrollo de los posgrados en Argentina. *Sociedad. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires* n° 29/30.
- Unzué, M. (2015). Nuevas políticas públicas de formación de doctores en Argentina. *Sociedad. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires* n° 34.
- Vasen, F. (2013). Las políticas científicas de las universidades nacionales argentinas en el sistema científico nacional. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, Año XXIV, N° 46.
- Versino, M. (2006). Aportes del análisis constructivista de casos para una renovación normativa de las políticas de ciencia y tecnología locales. *Primer Congreso Argentino de Estudios Sociales de Ciencia y Tecnología*. UNQ, Bernal, 5 y 6 julio.
- Versino, M. y Roca, A. (2010). Producción y legitimación de conocimientos en las instituciones públicas de educación superior: políticas de ciencia y tecnología y evaluación de la investigación académica. *VIII Jornada Latinoamericana de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*. Buenos Aires, 2010.

Epílogo

El propósito de este libro procuró abordar de manera panorámica e introductoria algunos debates teóricos, enfoques metodológicos y tendencias en el campo de producción de conocimiento sobre las políticas educativas en la Argentina. Así, los distintos capítulos buscaron desplegar diversas claves analíticas a través de enfoques histórico-políticos situados e investigaciones empíricas sobre los ejes temáticos propuestos, a la vez que plantearon algunos puntos críticos y alternativas posibles sobre los procesos de reforma y las políticas educativas de las últimas décadas.

Tomando en consideración los avances, la herogeneidad y las vacancias de la investigación centrada en las políticas educativas en nuestro país, el trabajo intentó aportar algunas herramientas que modestamente puedan contribuir con las posibilidades de una mayor consolidación de esta área de conocimiento y que paralelamente favorezcan el fortalecimiento de los dispositivos para su enseñanza. Asimismo, abrió un espacio para reflexionar sobre las particulares vinculaciones entre la investigación educativa y la formulación de políticas, cuestión que se espera pueda colaborar con el diseño de “agendas de investigación” que recuperen problemas de interés público y habiliten diversas dinámicas de apropiación del conocimiento.

El escrito fue resultado del trabajo colectivo y de los intercambios entre distintos miembros y colaboradores de la cátedra de *Historia, Política y Gestión del Sistema Educativo* en nuestra Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Asimismo, contó con el valioso aporte de adscriptos y estudiantes quienes lúcidamente cuestionaron y enriquecieron muchos de nuestros planteos durante las clases y reuniones de trabajo. Los aportes de colegas de las cátedras afines a nuestra problemática de estudio y de los distintos equipos de investigación donde nos insertamos fueron, por otra parte, un insumo valiosísimo para pensar y plasmar la publicación.

Finalmente, tenemos la expectativa de poder compartir y someter a discusión de otros colegas la lectura de este material en distintos espacios que se han institucionalizado en los últimos años en torno a la enseñanza y la investigación sobre política educativa en la Argentina. Nos referimos, entre otros, a los *Encuentros de Cátedras de Política, Planeamiento, Administración y Financiamiento de la Educación de Universidades Nacionales* convocados regularmente desde diversas instituciones públicas de educación superior, como también a los paneles específicos de la subdisciplina en el ámbito del I y II *Coloquio de Investigación Educativa en Argentina* celebrados en 2015 y 2016, respectivamente. Esperamos, además, que la publicación pueda beneficiar los procesos de escritura de reseñas, artículos y tesinas de grado de aquellos que se inician en la producción de conocimiento en esta área y que también posibilite nuevos debates, planteamientos y reflexiones en el marco de la cátedra, a fin de colaborar con los procesos de formación de su equipo docente y sus estudiantes. A todos ellos dedicamos este libro.

Los autores

Coordinadores

Suasnábar, Claudio

Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina), Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO/Argentina) Prof. en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Plata) y Post-doctorado en el Instituto de Educación de la Universidad de Lisboa. Profesor Adjunto Ordinario de Historia y Política del Sistema Educativo en la Universidad Nacional de La Plata, y Profesor Titular Ordinario de Sistema Educativo e Instituciones Escolares de la Universidad Nacional de las Artes. Ha publicado entre otros libros: *Intelectuales, exilios y educación: producción intelectual e innovaciones teóricas en educación durante la última dictadura*. (Prohistoria Edit. 2013), *Universidad e Intelectuales: educación y política en la Argentina (1955-1976)* (Manantial, 2004), y en co-autoría *Política Universitaria en la Argentina. Revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. UNGS/IEC-CONADU (2012). Investigador Categoría I del Programa de Incentivos de la SPU/Ministerio de Educación e Investigador Principal del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad del Área Educación de la FLACSO.

Rovelli, Laura Inés

Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (2011 y 2000), Magíster en Ciencias Sociales con Orientación en Educación (2009) por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Se especializa en el análisis de políticas educativas y científicas, con énfasis en la educación superior y la investigación científica-universitaria. Profesora Adjunta en la asignatura Historia, Política y Gestión del Sistema Educativo en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FaHCE, UNLP) y profesora en el posgrado de dicha institución. Ha publicado distintos artículos en revistas académicas internacionales y nacionales y en co-autoría el libro *Política Universitaria en la Argentina. Revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. UNGS/IEC-CONADU, 2012. Actualmente, es Directora de la Maestría en Educación de la FaHCE-UNLP e Investigadora Asistente del CONICET, con sede en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), FaHCE, UNLP.

Di Piero, M. Emilia

Doctora en Ciencias Sociales (2016) y Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (2014) por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/ Argentina. Licenciada y

Profesora en Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación- Universidad Nacional de La Plata (2012 y 2010). Se especializa en el campo de estudios sobre el nivel secundario y la desigualdad desde las perspectivas de la sociología y el análisis de políticas educativas. Actualmente se desempeña como becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con lugar de trabajo en el Área de Educación de la FLACSO/ Argentina. Asimismo, forma parte de distintos proyectos de investigación radicados en la FaHCE- UNLP, en donde también se desempeña como ayudante diplomada en la asignatura Historia, Política y Gestión del Sistema Educativo y como profesora en el posgrado.

Autores

Gallo, Gustavo

Magíster en Ciencias Sociales con Orientación en Educación (2014) por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Licenciado en Ciencia Política (2007) por la Universidad de Buenos Aires, Orientación Administración y Políticas Públicas. Docente de la Diplomatura en Liderazgo para la Transformación (2016-2017) dictada por la Universidad Nacional de San Martín en conjunto con la Cooperación Andina de Fomento. Trabajo desde hace una década en el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación desempeñándome actualmente como profesional asesor de la Subsecretaría de Enlace y Cooperación Intersectorial e Institucional. Participé en proyectos de investigación sobre trayectorias educativas en el ámbito metropolitano y acerca del proceso histórico de integración regional del MERCOSUR y de la UNASUR en el campo educativo, ambos en el marco de la Universidad Nacional de San Martín.

Fiorucci, Pedro

Profesor en Ciencias de la educación por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de La Plata. Actualmente se desempeña como becario doctoral en temas estratégicos de CONICET con lugar de trabajo en IdIHCS. Ayudante diplomado en la cátedra de Historia, Política y gestión del sistema educativo en la FaHCE - UNLP. Trabajó en el Departamento de Ciencias de la Educación (FaHCE-UNLP) y como tutor en la Maestría en Educación dictada por la FAHCE en convenio con el ministerio de educación de Ecuador. Forma parte de distintos proyectos de investigación y extensión en temáticas orientadas al campo de la política educativa.

González, Federico Martín

Licenciado y Profesor en Sociología (FaHCE-UNLP). Actualmente se desempeña como becario doctoral de CONICET con lugar de trabajo en el Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (LESET-IdIHCS/CONICET). Es profesor de grado en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP). Forma parte de distintos proyectos de investigación y extensión en temáticas orientadas a los campos de la sociología de la educación y del trabajo.

Análisis de política educativa : teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina / Claudio Suasnábar ... [et al.] ; coordinación general de Claudio Suasnábar ; Laura Rovelli ; Emilia Di Piero. - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata ; La Plata : EDULP, 2018. Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-34-1613-6

1. Educación. I. Suasnábar, Claudio II. Suasnábar, Claudio, coord. III. Rovelli, Laura, coord. IV. Di Piero, Emilia, coord.
CDD 379

Diseño de tapa: Dirección de Comunicación Visual de la UNLP

Universidad Nacional de La Plata – Editorial de la Universidad de La Plata
47 N.º 380 / La Plata B1900AJP / Buenos Aires, Argentina
+54 221 427 3992 / 427 4898
edulp.editorial@gmail.com
www.editorial.unlp.edu.ar

Edulp integra la Red de Editoriales Universitarias Nacionales (REUN)

Primera edición, 2018
ISBN 978-950-34-1613-6
© 2018 - Edulp

S
sociales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA