



V CONGRESO NACIONAL E INTERNACIONAL de ESTUDIOS COMPARADOS en EDUCACIÓN

Educación y Futuro. Debates y desafíos en perspectiva internacional.

Buenos Aires, 24 al 26 de junio de 2015

POLÍTICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA EXCLUSIÓN EDUCATIVA.

Estudio comparado de las políticas de inclusión educativa

en los 90 y en el inicio del siglo XXI

Eje 3. Estudios comparados Nacionales

Pablo D. García, Universidad Nacional de Tres de Febrero, pgarcia@untref.edu.ar

RESUMEN:

Los años noventa en Argentina en particular y en general en América Latina, en general, han sido tiempos de cambios en lo que se refiere a la configuración de los Estados Nacionales y de su accionar, las políticas públicas. Las últimas décadas en Argentina y en general, en América Latina ha sido testigos de la recuperación de la institucionalidad democrática mientras que en lo económico como rasgo principal podría mencionarse la apertura de las economías al mercado mundial, una mayor presencia del mercado en la vida social y la recuperación del crecimiento económico luego de la “década perdida”. No obstante, se faltaría a la verdad si no se reconociera que en los noventa también asistimos a un saldo contradictorio: los avances obtenidos a nivel macro en lo político y en lo económico no se vieron reflejados en las condiciones de vida de los pueblos de Latinoamérica. Los sucesivos ajustes económicos han tenido efectos negativos en los niveles y las condiciones de vida de diversos grupos sociales. Se ha dado un abrupto incremento de la pobreza en la población, y agravando tal situación, una indudable polarización de la desigualdad en la distribución de la riqueza. Ahora bien, este avance de la polarización social genera el ascenso de un nuevo régimen de desigualdad: comenzó entonces a hablarse de excluidos y vulnerables para dar cuenta de la profundización del abismo entre quienes están integrados a la vida social y quienes no.

En el presente trabajo, a partir de pensar los modos en que desde la política educativa se busca hacer frente a la exclusión en diferentes momentos de la historia reciente de Argentina: los planes y programas desarrollados en los años 90, los programas desarrollados a partir del año 2000 y las estrategias utilizadas en la actualidad.

PALABRAS CLAVES: Política Educativa – Inclusión – Exclusión – Estudio comparado



Una mirada retrospectiva a las políticas de inclusión educativa.

En la década de 1990 tuvieron lugar en el ámbito educativo de la República Argentina una serie de medidas estructuradas alrededor de tres leyes sancionadas por entonces: la Ley 24049 o de Transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias, que completó un proceso iniciado por la última dictadura militar; la Ley 24195 o Ley Federal de Educación, que modificó la estructura del sistema educativo y las competencias de la Nación y las provincias en el manejo de la educación; y la Ley 24521 o Ley de Educación Superior, que reorganizó el nivel terciario, en especial el sistema universitario. Las tres leyes fueron el corazón normativo de lo que se planteó como una reforma completa de la educación argentina (Terigi, 2007). Este plan reformista implicó la discusión de una serie de temas sustanciales para la organización del sistema educativo: la responsabilidad del Estado, de las familias y de la sociedad civil en materia de educación, la estructura de niveles del sistema, los años de obligatoriedad y el financiamiento de la educación, entre otros (Tedesco y Tenti, 2004).

Particularmente a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, quedaron configurados los principales ejes de la Reforma educativa Argentina, que pueden resumirse en los siguientes puntos: una amplia reforma en la estructura de niveles del sistema educativo y extensión de la obligatoriedad, una renovación de los contenidos curriculares a partir de los nuevos Contenidos Básicos Curriculares (CBC) para todos los niveles de la Educación General Básica y la Formación Docente, aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación, la institucionalización de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la Educación (función que se instauró en manos del Ministerio de Educación de la Nación), el desarrollo de políticas compensatorias destinadas a compensar diferencias socio-económicas que se registraban tanto entre distintas regiones del país como al interior de cada una de ellas) y el propósito de modernización de la gestión institucional, a través de intervenciones en el nivel de las instituciones escolares y en las administraciones ministeriales de las provincias, en lo administrativo y pedagógico (Tedesco y Tenti, 2004). Estos lineamientos desarrollados a partir de la puesta en vigencia de la Ley Federal de Educación (y de todos los planes y proyectos que se pusieron en marcha a partir de ella) dan cuenta de un nuevo modo de accionar del Estado a partir de pensar nuevos criterios para su acción a través de políticas públicas en general (y en esta caso, a través de un nuevo modo de hacer política educativa).

Si bien los cambios habían comenzado ya en el régimen de facto, las transformaciones en el modo de intervención del Estado que se dieron en los años noventa dan cuenta de una reforma estructural del estado que se basó, en principio, en una dura crítica al formato que el llamado “estado de bienestar” tomó en nuestro país. Se lo acusó de ser el origen de la crisis fiscal que azotaba al país y por lo tanto, superar esta crisis implicaba cambiar el modelo de organización del estado y fundamentalmente el achicamiento de las instituciones del sector público. Las instituciones del sector público argentino encargadas de diseñar e implementar políticas sociales eran resultado de las progresivas



funciones que fueron asumidas por el estado durante décadas por lo cual formaban un conjunto incoherente, con diversidad de normativa a veces contradictoria entre sí y con competencias a veces superpuestas. Ajuste, reestructuración y transformación comenzaron a ser palabras cotidianas para pensar las cuestiones públicas y marcaron una forma específica de planificación de políticas públicas.

Según Terigi (2007), existen cuatro rasgos que adquirió el planeamiento en la reforma del sistema educativo argentino a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación: primero, el planeamiento se entendió como una función orientada al cambio, en desmedro de la planificación de la consolidación de los sistemas escolares; segundo, el planeamiento estuvo sostenido por una visión aplicacionista y progresiva de los cambios, según la cual los cambios tienen un impacto previsible en las instituciones y actores; tercero, el planeamiento se refirió a políticas centrales con intención de homogeneización y de ordenamiento, en desmedro del carácter federal que se pretendía adquiriera el sistema educativo; y cuarto, se consolidó una división del trabajo entre la Nación y las provincias, entre planificación y ejecución, y entre aspectos técnicos y políticos de las reformas. El planeamiento de la Reforma tuvo lugar desde una visión que podríamos llamar “aplicacionista de los cambios”, según la cual los cambios que se planifican a nivel central, si han estado bien diseñados, tienen un impacto previsible en el sistema educativo y en la práctica cotidiana de las escuelas. Según esta interpretación errónea acerca de cómo funcionan las políticas públicas, las prescripciones expresadas en una Ley general acordada en el plano político se concretan a nivel jurisdiccional y terminan aplicándose a nivel de las instituciones. Por otra parte, se planteaba la planificación desde un abordaje centralizado y homogeneizador. Según Almandoz (2000), en Argentina el federalismo establecido constitucionalmente convive con un sistema centralista informal de poder. Una mirada del planeamiento en el marco de la Reforma lo revela como una función referida a políticas cuyos contenidos se definen centralmente y con intención de homogenización o de ordenamiento. Asimismo en la reforma educativa argentina se verifica una división del trabajo entre las instancias de planificación y las de ejecución, división propia del desarrollo del planeamiento educativo a partir de la década del sesenta y que, en el marco de la aplicación de la Ley Federal de Educación, se reprodujo en la distribución real (más allá de la normativa) de estas funciones entre la Nación y las provincias: la división de funciones entre quienes planifican y quienes ejecutan (Terigi, 2007).

Estas características pueden pensarse específicamente en lo que respecta a las políticas que se planificaron desde el Ministerio de Educación en aquellos años para dar respuesta a la brecha social que se ampliaba y fragmentaba la sociedad.

El Plan Social Educativo, sus concepciones y acciones para el logro de la inclusión

Uno de los principios generales de la política educativa de los noventa fue la búsqueda de la equidad (a través de la justa distribución de los servicios educacionales a fin de lograr la mejor calidad posible y resultados equivalentes a partir de considerar la



heterogeneidad de la población). Eso supuso la puesta en marcha de un sistema de cobertura asistencial y programas especiales para posibilitar el acceso, permanencia y egreso del sistema educativo de todos los habitantes del país. Por ello, el mismo año de promulgación de la Ley Federal, el Estado Nacional y las provincias pusieron en marcha el Plan Social Educativo (PSE), orientado a la población más pobre, con necesidades básicas insatisfechas.

El propósito del Plan Social Educativo fue beneficiar a los alumnos de las zonas más desfavorecidas de Argentina, buscando compensar sus desigualdades en lo que respecta a condiciones para el aprendizaje a través de un programa de mejoría educativa con orientación pedagógica, y otro de mejoramiento de la infraestructura escolar. Se ideó así, el programa “Mejor educación para todos” que comprendió la provisión de libros escolares, diccionarios, útiles, formación docente y bibliotecas y se proporcionaron recursos para la inclusión de adultos que no han terminado la educación básica, se dio asistencia técnica para que las escuelas rurales aumenten su matrícula a través de sistemas de alternancia y grados agrupados, etc. Pero el énfasis de cualquier modo, estuvo en la construcción de nuevas aulas y escuelas. Todo esto se hizo con recursos del presupuesto nacional (Rivero, 1999). Dada la gran dimensión que cobró este plan, puede afirmarse sin lugar a dudas, que marcó una época en lo que respecta a las políticas de “inclusión educativa”. Fue la gran estrategia de los años noventa: abarcó a todas las provincias del país alcanzando diferentes niveles de cobertura de acuerdo a la definición de “zonas de mayores necesidades” -por ejemplo, en provincias del noreste como Misiones, Formosa o Chaco su cobertura llegó a más del 80% de las instituciones educativas- (Duschastky y Redondo, 2001).

Este plan priorizó la “asignación de recursos” como estrategia de trabajo. Incluyó entonces la construcción de aulas y escuelas -para poder aumentar así la cobertura escolar-, repartió becas para alumnos con riesgo de continuidad escolar, proveyó de materiales escolares y útiles para garantizar condiciones de escolaridad y también trabajó con la adquisición de competencias de lectura, escritura y nociones de matemática como prioridades pedagógicas y el fortalecimiento de las capacidades docentes y de gestión mediante capacitación específica. El tipo de gestión que implicó la puesta en marcha de este programa vinculaba de manera directa al Estado Nacional y a las Escuelas (específicamente, el nivel nacional se dedicaba a financiar, fijar la normativa necesaria y controlar la administración de recursos y las instituciones educativas administraban los recursos, materiales y financieros y elaboran los proyectos siguiendo tales pautas. El nivel provincial tenía un rol simplemente vinculado a la selección de escuelas y la producción de información para su monitoreo y control (Informe PSE, 1999).

Ahora bien, el nacimiento y desarrollo del Plan Social Educativo debe entenderse en el marco brindado por este proceso de redefinición de los ámbitos de intervención del Estado y, en estrecho vínculo con la reformulación de la cuestión social (y la cuestión educativa) y las estrategias para su tratamiento. El objetivo del Plan Social Educativo de



“responder a los mayores niveles de autonomía y capacidad de gestión de las escuelas” parece dar cuenta de aquella “autonomía” nacida como consecuencia de las políticas de transferencia y de los preceptos de la orientación ligada a la Ley Federal. Es en este contexto que las nuevas acciones compensatorias del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación asumen como objetivo atender las dinámicas generadas por la aplicación de un esquema de “descentralización” motivado fundamentalmente por una política de ajuste fiscal. Es que, tal como afirman Duschastky y Redondo (2001), la transferencia de la totalidad de las escuelas del sistema educativo provocó graves desequilibrios en los presupuestos jurisdiccionales, lo que significó un deterioro de las inversiones en materia salarial, de equipamiento y asistencia técnica. El Plan Social Educativo, con su funcionamiento paralelo a las estructuras burocráticas del sistema, intentó cubrir aquellos déficits a partir de una intervención focalizada.

Momento de críticas y cambios

Es posible de realizar múltiples análisis de lo que fueron los años noventa en materia de inclusión educativa. Por un lado, los números cuantitativos dan cuenta de una inversión con un fuerte impacto: el Plan Social educativo atendió a más de 16.000 escuelas (de un total de 42.000 escuelas que existían en el país), se distribuyeron 12.000.000 de libros de textos, y se erradicaron 1961 escuelas ranchos junto con la construcción de 2847 salas de nivel inicial y 2139 aulas (Duschastky y Redondo, 2001). Ahora bien, esta inversión tan grande de recursos ¿logró la inclusión educativa? ¿Fue esta estrategia efectiva para incluir en la escuela a quienes nunca habían accedido a ella o la habían abandonado?

No podemos dar una respuesta a tal interrogante pensando solo en Plan Social Educativo sino que tenemos que referirnos a lo que fue la implementación de la reforma educativa en términos más generales. Al momento de pensar esto, aparece un primer punto: la ley federal de Educación tuvo una aplicación desigual, las distintas provincias implementaron diferentes plazos y estrategias para aplicar la nueva estructura del sistema educativo o bien, nunca la aplicaron. Si pensamos en términos de inclusión educativa, esta ley lejos estuvo de ser eficiente: el cierre de escuelas secundarias antes de implementar el Tercer Ciclo y el Polimodal, el cierre de varias opciones diversas de enseñanza técnica, el deterioro de la educación de adultos y especial que quedó separada del sistema dándole el carácter de “especial” y la insuficiencia de la educación inicial son algunos de los resultados negativos de la implementación de la ley (Puiggrós, 2003).

El modo de construcción de política educativa que marcó los años noventa y a la reforma educativa en particular trajo consigo una serie de puntos débiles que condenaron al fracaso al ambicioso emprendimiento: la desconfianza hacia los docentes o la relativización de sus saberes pedagógicos para intervenir en el diseño de la misma reforma, la dificultad para sostener presupuestariamente las propuestas de cambio, las secuencias elegidas (primero reformar luego ocuparse de la formación docente), la



prioridad dada a las políticas focalizadas por sobre las políticas intersectoriales, la primacía de conceptos economicistas por encima de los de eficacia social y eficiencia simbólica (criterios de mercado para políticas sociales y políticas públicas no favorecen la producción de lazos sociales), el “ahorro” en salarios docentes, la transposición acrítica de enfoques administrativistas empresariales, que desconocen u hacen caso omiso de la pedagogía, al campo de lo educativo escolar (Frigerio, 2000) solo por mencionar algunos de ellos.

Así, en términos generales, la Ley Federal de Educación fue en contra de la inclusión educativa en tanto que condujo a una restricción de la oferta de nivel medio cerrando establecimientos y abriendo menor cantidad de polimodal así como al cierre de varias modalidades de enseñanza técnica –vitales en algunas regiones- que llevó a la disolución de establecimientos. Además, una oferta insuficiente de educación inicial y exclusión de la asistencia materno –infantil de la responsabilidad educativa pública dejaba en desamparo a niños que ya eran afectados por la desocupación o subocupación familiar y sin la estimulación temprana que es indispensable para escolarizarse. Ahora bien, más allá de las cuestiones cuantitativas, a mediados de los noventa, la escuela se había convertido en un comedor, centro asistencia e institución contenedora de niños y jóvenes cada vez más golpeados por la crisis social. Las escuelas primarias y secundarias veían fuertemente deteriorada su función pedagógica, donde se extendía la pobreza. Allí los docentes debían atender problemas de alimentación, salud, documentación, etc. Así, aunque las estadísticas seguían mostrando al país con altas tasas de escolarización, el sistema estaba estallado hacia adentro.: miles de chicos se matriculaban pero fracasaban en el aprendizaje y seguían concurriendo a la escuela porque era el único espacio social donde podían permanecer y recibir una mínima atención a sus necesidades básicas.

Otra perspectiva para el análisis de las reformas es la que presentan Tenti Fanfani y Tedesco en el documento que presentan para UNESCO en noviembre de 2001. Una idea interesante que surge del análisis que hacen a cerca del caso argentino (y que podría generalizarse a otros en Latinoamérica) es que el valor de las inversiones desarrolladas para la mejora de la situación educativa de un grupo específico no se debe medir por el monto específico que es invertido, dado que quizás sea poco la cantidad monetaria destinada; sino que en su lugar, este tipo de inversiones se deben juzgar por la calidad de la innovación que posibilitan, dado que estos proyectos actúan beneficiando directamente a grupos específicos afectados por la exclusión (Tedesco / Tenti Fanfani, 2001). Ahora bien, a la vez que se afirma este aspecto positivo de las políticas focalizadas, los autores explicitan una de sus grandes limitaciones: con políticas focalizadas no se modifican las condiciones estructurales que hacen a la reproducción de la pobreza (Tedesco/Tenti Fanfani, 2001). Apenas se contiene, pero no se logra construir un cambio en las condiciones de vida de los sujetos que les permita salir de la exclusión y de la dependencia de la asistencia estatal. Este seguía siendo el desafío pendiente.



3 –Nuevos compromisos con el cambio de milenio e innovación en la planificación educativa.

Para avanzar en el análisis de las propuestas para la superación de la exclusión resulta interesante pensar en los cambios que se dan en la configuración de los estados en la región a principios de milenio.

Años después de la primera implementación de las reformas, caracterizadas por un anti-estatismo radical –donde el estado estaba asociado a todo lo malo: la ineficacia, la corrupción, la burocracia, etc.-, surgen nuevas orientaciones deseables. Con el “Informe sobre el Desarrollo Mundial” de 1997 el Banco Mundial expresa un giro con respecto a las reformas de los noventa: el estado deja de ser causante de todos los obstáculos para el desarrollo y se reconocen en él, ventajas. Se inicia a partir de entonces una revalorización de lo estatal en un sentido general y de sus capacidades e instituciones. Así, el escenario latinoamericano que se esboza a partir del 2000, con la presencia de gobiernos en Latinoamérica caracterizados como progresistas o de centroizquierda, va a implicar ciertos rasgos en lo que respecta a continuidades y rupturas con respecto a las reformas de los 90 (Alonso Brá, 2007) .

En este marco, diez años después de la “Conferencia Mundial de Educación para Todos” de Jontiem, Tailandia; los países de América Latina, El Caribe y América del Norte, evaluaron los progresos realizados en la Región hacia el logro de los objetivos y metas entonces formuladas. Reunidos en Santo Domingo del 10 al 12 de febrero del 2000, los países renuevan en un Marco de Acción Regional sus compromisos de “Educación Para Todos” para los próximos quince años. En esta reunión se reconoció como logros la ampliación de la oferta educativa y la creciente preocupación del tema de la equidad y de la atención a la diversidad en las políticas educativas. No obstante, en lo que respecta a la acceso y permanencia de los sectores vulnerables en el sistema educativo se asume como desafío pendiente el garantizar el acceso y la permanencia de todos en la educación básica, (lo que supone trabajar con la repetición, la deserción escolar y la sobre-edad), asegurar el acceso a la educación de calidad a toda la población, enfatizando la atención a las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad, formular políticas educativas inclusivas y diseñar modalidades y currículos diversificados para atender a la población excluida por razones individuales, de género, lingüísticas o culturales, incrementar y reasignar recursos con criterios de equidad y eficiencia, así como movilizar otros recursos con modalidades alternativas y articular las políticas educativas con políticas intersectoriales de superación de la pobreza dirigidas a la población en situación de vulnerabilidad.

A partir de la participación en Santo Domingo, los países sudamericanos comienzan un nuevo momento de planificación de políticas educativas en post del logro de la equidad reapareciendo una práctica un tanto olvidada: la planificación. Durante gran parte de las décadas de los ochenta y noventa, la planificación y los planes de desarrollo fueron reemplazados por programas o proyectos específicos, muy limitados, con



financiamiento internacional. Los gobiernos de la región habían optado claramente por el modelo neoliberal y por ende por el rol subsidiario del estado. Ahora, con una mirada crítica a este modelo, se volvía a repensar el rol del estado en la planificación. Pero ya no en términos de planeamiento programático o normativo, sino estratégico (Fernández Lamarra, 2006). La propuesta de un modelo renovado de planificación (planeamiento dinámico o “rolling planning”) consiste en asumir metodologías que tengan en cuenta los constantes cambios y la rapidez de los procesos sociales y económicos, que adopten estrategias de innovación ya que las opciones son diversas según las circunstancias y que buscan desarrollarse en un marco participativo tendiente a que cada comunidad desempeñe un rol en la interpretación del desarrollo. Los planes estratégicos parecen ser la gran innovación en la región para el logro de la equidad educativa. No aparecen grandes innovaciones en lo que respecta a las políticas y metas, pero lo que se ve es un crecimiento de la coordinación del trabajo, la reflexión sobre la realidad local y la construcción de una estrategia pensada en función de las particularidades de cada contexto. En general entonces, podría plantearse la continuidad en lo que respecta a políticas de discriminación positiva y la ruptura en cuanto a los programas específicos que son suplantados por planificaciones mucho más complejas.

Nueva ley y nuevas formas de hacer política educativa: La ley de Educación Nacional

En nuestro país, este nuevo modo de planificar las políticas educativas queda plasmado en una nueva legislación educativa, que busca superar los fracasos de la primera ola reformista. Desde diciembre de 2006 es la Ley Nacional de Educación la que regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender. Esta ley reafirma a la educación y al conocimiento como un bien público y un derecho personal y social que debe ser garantizado por el estado. Postula también a la educación como una prioridad nacional y una política de estado para la construcción de una sociedad más justa, entre otras metas. Desde sus enunciados, aparece revigorizado el interés del estado nacional por la inclusión educativa: el estado nacional, las provincias y la ciudad tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos los habitantes de la nación. Se afirma que el estado debe garantizar el acceso de todos/as los/as ciudadanos a la información y al conocimiento como instrumento central de la participación en el desarrollo con crecimiento económico y justicia social. Entre los fines y objetivos de la política educativa nacional vinculados directamente a la inclusión educativa se menciona el asegurar la educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales; el garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad y el garantizar a todos el acceso y las condiciones de permanencia y el egreso de los distintos niveles del sistema educativo asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades.



En este marco, surgió una nueva estrategia para combatir la exclusión educativa: el Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE), proyecto que pretendió generar condiciones para que las escuelas afiancen su trabajo en pos de la transmisión cultural y la inclusión social de todos los habitantes del territorio nacional.

Un programa y varios proyectos, el Plan Nacional de Inclusión Educativa

Los programas o proyectos se han instalado en los aparatos de gestión del estado como forma de dar respuesta a problemáticas específicas, con objetivos y responsabilidades dadas a unidades especialmente creadas para hacerse cargo de ellos (Martínez Nogueira 2001). ¿Por qué el Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE) fue, justamente, un programa? Resulta interesante dar respuesta a esta pregunta para avanzar en su descripción. En principio, se define a los programas sociales como conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, y que pueden diferenciarse por trabajar con poblaciones diferentes y/o valerse de diferentes estrategias de intervención (CEPAL, s/a). El PNIE específicamente trabajó en principio con un conjunto de sub-programas a los que denominó “líneas de acción”. Las cuatro líneas de acción a través de las que se buscó beneficiar a diversos grupos de niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad fueron: “Volver a la escuela”, “Todos a estudiar”, “PNIE rural” e “Inclusión de chicos con causa judicial”.

Así, el PNIE implica algunas variaciones con respecto al Plan Social Educativo. Si bien la acción focalizada continúa, no aparece un único “mega plan” como fue el anterior, sino que la modalidad de intervención consiste en una especificación mayor a través de programas individuales destinados a población con requerimientos educativos específicos. Cada programa atiende los aspectos pedagógicos y materiales de la población “foco” de manera integrada.

La labor del Programa Nacional de Inclusión Educativa buscó lograr la inclusión educativa plena. Para ello el PNIE trabajó en el apoyo al desarrollo de propuestas pedagógicas institucionales destinadas a facilitar la reinscripción, inclusión y retención de esos alumnos, a través de instancias de capacitación y asistencia técnica, y apoyando estos procesos con el otorgamiento de becas y promoviendo la realización de actividades complementarias que incentiven a los niños y jóvenes en el proceso de inserción y retención del sistema (MECyT, Res: 677).

Podemos identificar tres componentes estratégicos en el Plan Nacional de Inclusión Educativa: las becas de inclusión, las actividades pedagógicas y el fondo escolar para la inclusión educativa. Las becas podemos enmarcarlas como parte de una estrategia de provisión o transferencia de recursos hacia sectores desfavorecidos por lo que resultan entonces un componente de inversión social ya que su objetivo es lograr un impacto sobre las condiciones de vida de las familias receptoras. Uno de los supuestos fundamentales aquí es que estos niños y jóvenes hasta el momento no asistían a la escuela por la falta de recursos económicos que les permitan hacerlo y la beca suponía



satisfacer esta necesidad. Otro componente del PNIE fueron las “actividades pedagógicas de capacitación y asistencia técnica”. En el documento de Lineamientos Generales de la Línea “Todos a Estudiar” se establece que la finalidad de la capacitación fue desarrollar en todos los actores involucrados en el programa las “sensibilidades y actitudes que permitan percibir a los niños y jóvenes como sujetos de derecho, portadores de saberes culturales y actores estratégicos con los cuales construir un horizonte común”. Para esto se especificaron dos modalidades: un primer momento de capacitación intensiva vinculada al conocimiento del programa y el diseño de los proyectos; y un segundo momento de capacitación extensiva que se desarrollaba a lo largo del año escolar y tenía como foco los aspectos pedagógicos vinculados a los proyectos de inclusión que se diseñaron. Un tercer componente del programa la creación de un “Fondo Escolar para la Inclusión Educativa” destinado a sostener financieramente los proyectos de inclusión diseñados por las comunidades locales o jurisdiccionales.

Por otra parte, lejos de los planes universales, con una matriz única y una lógica burocrática, el PNIE recupera algunas tendencias propias de las reformas de los noventa en lo que respecta al impulso de nuevos modelos de organización y gestión para lograr mayor eficacia y eficiencia. Así incorpora la noción de “gerencia educativa” y apunta a la flexibilización de espacios institucionales, de los tiempos y de los contenidos. Para ello, la descentralización aparece como una estrategia fundamental pero que debemos analizarla en función de su complejidad.

Si pensamos el PNIE a partir del trabajo de las Mesas de Coordinación Provincial podemos ver en él mecanismo para propiciar autonomía en las instancias intermedias del sistema. Ahora bien, si miramos la lógica de trabajo del producto final del PNIE encontramos una descentralización a las bases, a las escuelas. En el PNIE podemos encontrar diversas lógicas de funcionamiento. Las becas, por ejemplo, implican todo un proceso administrativo planteado de antemano, por lo que la participación de cualquier actor distinto al nivel central, queda reducida al llenado de formularios (no existe participación en la identificación de necesidades, en la formulación de diagnósticos o en el planteamiento de demandas, ni en la identificación de prioridades, ni en decisiones estratégicas, ni en la asignación de recursos, ni en la ejecución). Ahora bien, en el caso de la capacitación técnica, por ejemplo, se establece una intervención que tendrá en consideración las situaciones específicas de cada región y sus problemas específicos. En el caso de las Mesas Locales y los proyectos de inclusión que deben generar, la descentralización es total en tanto que se apela a cada escuela, a cada comunidad. Aquí el PNIE recupera los argumentos que se suelen sostener al momento de defender la descentralización: el desempeño deficiente de las escuelas en relación a la eficiente, la calidad y la equidad estaría asociado a la incidencia del exceso centralismo y la autonomía de las escuelas (Andrada, 2003)

Ahora bien, apelar a las instituciones por su eficacia en la gestión de los recursos está asociado también al nuevo rol que desde el discurso reformista se le da a la autonomía



escolar. Las escuelas dejan de trabajar en la lógica burocrática lineal de dependencia y pasan a ser interpeladas directamente desde la política nacional. Cada escuela es invitada a armar su proyecto, a convocar a la gente para que esto sea posible, luego lo debe implementar y debe rendir cuenta de los gastos que esto le implicó. La vuelta a lo local va de la mano de la responsabilización.

Nuevamente, momentos de cambios en la intervención del Estado frente a la exclusión.

El Programa Nacional de Inclusión Educativa se propuso dar respuesta al problema de la exclusión educativa y social de niñas, niños y adolescentes que se encontraban fuera del sistema escolar. Su objetivo central fue la inclusión a la escuela de aquellos que por diversos motivos nunca ingresaron o que abandonaron los estudios. Se desarrolló durante tres años (desde el 2005 al 2008) y tuvo notables resultados: según las cifras oficiales, a partir de su implementación en las 24 jurisdicciones del país: han vuelto a la escuela 93.400 jóvenes de entre 6 y 18 años quienes percibieron una beca otorgada por el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, fueron ejecutados \$ 45.400.000.- para el pago de becas y el financiamiento de proyectos de inclusión en 6.492 escuelas incorporadas, hubo 1.800 organizaciones de la comunidad que han cogestionado con las escuelas los proyectos de inclusión educativa en los territorios y 4.957 docentes facilitadores han gestionado los proyectos de inclusión y percibieron un reconocimiento “plus horario” por su dedicación por un monto total de \$10.003.000 (Memoria Detallada Del Estado De La Nación - Año 2007). En el año 2008 se producirá un viraje en el modo de ejecución del programa, buscando superar algunos de sus defectos.

En lo que respecta al Programa Nacional de Inclusión Educativa, en términos de evaluación, podríamos decir que continúa siendo una política focalizada, en particular dirigida a la población socialmente vulnerable. No obstante, se distingue del modo de intervención que lo antecedió (el Plan Social Educativo) en varios aspectos. En primer lugar, la intervención no se dirige solamente hacia la escuela: se convoca a las instituciones de la comunidad a participar en las estrategias de inclusión, en segundo lugar, puede observarse una mayor preponderancia de los componentes pedagógicos en detrimento de los materiales. Ahora bien, en estos años también, a partir de la Ley de Educación nacional amplia el concepto de inclusión a partir de reconocimiento de modalidad es de la educación común y el Estado se constituye como responsable y garante de la inclusión. Con la ley de Financiamiento educativo aumenta también la participación del Estado a partir del aumento del gasto y en las metas de cumplimiento a partir de fijar prioridades (Beech y Larrondo, 2007). A partir de esto, queda mucho por hacer: quedan jóvenes aún fuera del nivel secundario, siguen siendo altos los índices de repitencia y abandono escolar, es necesario mejorar la calidad de los aprendizajes en todos los niveles, entre otras cuestiones. Intentando trabajar en el logro de estas metas, es que el PNIE se transforma. Frente a este escenario, la política social de inclusión



educativa no es estática y podemos dar cuenta de ello con la creación de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas.

Ya no más planes ni programas...

Decíamos que a partir de 2008 se inició una nueva etapa en la que el Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE) y el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) comenzaron a trabajar juntos para conformar una Propuesta de Apoyo Socioeducativo para las Escuelas Secundarias, en la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas. Se pautan entonces como objetivos de la Dirección el promover el derecho a la educación de jóvenes y adolescentes, garantizar el ingreso, la permanencia y la promoción de los estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeducativa y reducir los niveles de abandono y repitencia. En términos generales podemos decir entonces que las políticas socioeducativas tienen como propósito contribuir al fortalecimiento de las trayectorias escolares de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeducativa. Con el objetivo de ofrecer a los alumnos y alumnas una propuesta institucional inclusiva, además del apoyo brindado a los estudiantes, la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas dirige sus acciones hacia las escuelas y jurisdicciones. Asimismo, trabaja en conjunto con otras áreas del Estado como así también, en articulación con Organizaciones de la Sociedad Civil. Por ello, desde la Dirección Nacional se trabaja en varios planos simultáneamente: por ejemplo, el nivel primario, el nivel secundario, las becas y el apoyo a la movilidad de los estudiantes. Las políticas socioeducativas para el nivel de educación primaria, se proponen contribuir al fortalecimiento de las trayectorias escolares y ampliar las trayectorias educativas de todos los niños y niñas que asisten a escuelas situadas en contextos de alta vulnerabilidad social. Entre las acciones de acompañamiento que se emprenden aparecen: Centros de Actividades Infantiles -que constituyen la expresión de una política socioeducativa integral orientada a ampliar y fortalecer las trayectorias escolares y educativas de los niños y niñas que requieren mayor apoyo pedagógico y acompañamiento para acceder y/o completar sus estudios; los Proyectos Socioeducativos Escolares -que tienen como objetivo generar más espacio y más tiempo de estudio para los niños y las niñas que requieren de mayor acompañamiento pedagógico, ampliando, profundizando y/o complementando la propuesta de enseñanza que hacen las escuelas, el “aporte para la Movilidad” -con la compra de bicicletas o abonos para colectivos, la provisión de libros, entre otros.

Otro ámbito de trabajo de la DNPS es el Plan Nacional de Abordaje Integral con el propósito de promover el desarrollo humano y la inclusión social de las familias y las comunidades en situación de alta vulnerabilidad, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales lanzó el Plan Nacional de Abordaje Integral. Este plan, dependiente de Presidencia de la Nación, es implementado mediante el trabajo conjunto y articulado de los Ministerios de Educación, de Salud y de Desarrollo Social. El Plan Nacional de Abordaje Integral desarrolla políticas públicas orientadas al cumplimiento de los derechos sociales vinculados con la educación, la salud comunitaria, el trabajo, la



vivienda, la cultura, la recreación y el acceso a servicios públicos. El Ministerio de Educación, participa en esta propuesta a través de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas con el objetivo de facilitar el acceso, la permanencia y la promoción de los niños, niñas y jóvenes del sistema educativo.

Tendencias que se afianzan, gestiones que se fortalecen

Los cambios en el modo en que se desarrolló la política de inclusión educativa son recientes como para realizar comentarios sobre su implementación. Sin embargo, sí se pueden arriesgar algunas tendencias que parecen afianzarse con el paso de los años y las gestiones. En este sentido considero que un punto importante es la cuestión de la institucionalidad. Considero que se ha avanzado un gran paso en el pasaje de un “plan” o “programa” anexo a la administración pública a la creación de una “Dirección Nacional”. El desarrollo de un plan de trabajo a partir de una Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas estimo que permite una mejor coordinación de las acciones en post de la inclusión, garantizando además continuidad y financiamiento.

En segundo lugar, considero como otro punto relevante en el devenir del modo de hacer política de inclusión educativa el lugar central que va cobrando lo pedagógico por encima de la lógica de provisión de recursos materiales. Si bien continúan existiendo las becas, en realidad aparecen como un componente más de un complejo número de acciones que buscan mejorar la calidad de la propuesta de inclusión. Cada vez más las estrategias están basadas en lo pedagógico y en este sentido, no solo se convoca a las escuelas, sino a la comunidad local en general a involucrarse en la resolución de la problemática de los excluidos del sistema. Finalmente, continúa la lógica de trabajo interinstitucional. La Dirección Nacional de Políticas Socioeducativa se suma al trabajo en red con otras direcciones nacionales y ministerios para el desarrollo de un plan integral.

En síntesis, se ha superado considero la lógica de gestión por proyectos y en este sentido, creo que se ha reducido el riesgo de realizar acciones aisladas con escaso impacto. A la vez, la creación de una Dirección para trabajar con Políticas Socioeducativas da cuenta de la importancia que se le da a la cuestión desde el ámbito de gobierno. Por otra parte, lo interinstitucional permite coordinar las acciones, integrar políticas, sumar esfuerzos brindando marcos claros para que se definan prioridades y rumbos entre organismos que conservas su capacidad de autonomía. Con este tipo de trabajo en red se da logrado un paso superando la cuestión de la fractura organizacional para enfrentar la pobreza y la exclusión que durante tanto tiempo marcó el devenir de la gestión de políticas sociales. También considero que se han dado algunos pasos en la cuestión de la apertura de la gestión: convocando a la construcción de proyectos a las escuelas y a las organizaciones de la sociedad civil, capacitando para fortalecer las capacidades de las jurisdicciones. De manera incipiente, aparece una gestión operacional participativa. En síntesis, se han dado algunos pasos, pero aún resta mucho



por recorrer en el proceso de identificar y responder a la diversidad de necesidades de todos los niños, niñas y jóvenes para que tengan las mismas oportunidades de aprender.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

- AGUERRONDO, I. -coord-. (2006), “Educación en la Argentina: ¿Qué pasó en los 90?” Papers Editores. Buenos Aires.
- ALONSO BRA, M. (2007) “Reforma, post-reforma, política y gestión. El escenario político administrativo contemporáneo”. Planificación y gestión de Políticas Públicas. Untref Virtual. Buenos Aires.
- ALVAREZ, M. (2007). Módulo: Gestión y evaluación de programas educativos. Unidad 2. mecanismos de regulación en el diseño y gestión de políticas y programas educativos.
- ANDRADA, M. (2003) Descentralización, regulaciones y modelos de autonomía. Una perspectiva comparada entre Buenos Aires y San Pablo (1996-2002). Revista Mexicana de investigación Educativa, mayo – agosto. Año /Vol. 8 número018. Consejo Mexicano de Investigación Educativa. México.
- CARNOY, M. (2002), “¿Están funcionando las reformas educativas en Latinoamérica?” Nuevas Perspectivas. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- CASSASUS, J. (1997) “Acerca de la práctica y la teoría de la gestión. Marcos conceptuales para el análisis de los cambios en la gestión de los sistemas educativos” en “La gestión en busca del sujeto”. Seminario Internacional “Reformas de la gestión de los sistemas educativos en la década de los noventa”. UNESCO. Santiago de Chile
- CORAGIO, J. Y TORRES, R.M. (1997), La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos. Buenos Aires, Centro de Estudios Multidisciplinarios / Miño.
- DE LELLA, C y KROTSCH, P (1989). Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas. Buenos Aires: Sudamericana.
- DUSCHATZKY Y REDONDO, (2001). “Chicos en Banda”. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2006). “Reflexiones sobre la planificación de la educación en la Argentina y en América Latina.



- Evolución, crisis, desafíos y perspectivas”. En Fernández Lamarra, N. (Compilador): “Política, Planeamiento y Gestión de la Educación. Modelos de simulación en Argentina”, Caseros, EDUNTREF.
- FILMUS, D. -comp- (2003), “Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo”. EUDEBA, FLACSO, Buenos Aires.
 - FRIGERIO, G. (2000), “¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?”. Seminario sobre Prospectivas de la Educación en América Latina y el Caribe, 23 al 25 de agosto de 2000: Chile (mimeo).
 - GOROSTIAGA, J y PINI, M. (2004) “Nuevos modelos de gobierno escolar; entre lo local y lo global”. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
 - MARTÍNEZ NOGUEIRA, R (2006), “Desafíos estratégicos en la implementación de programa sociales. Provisión, participación y coordinación.” Sin otros datos.
 - MARTINEZ NOGUEIRA, R. (2001). “La gestión pública: del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad”, Buenos Aires.
 - OEI (2010) “Metas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”. Documento Debate. Buenos Aires, OEI. Disponible en <http://www.oei.es/metas2021/todo.pdf>
 - OSZLAK, O. (1990), “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. Estudios del CEDES vol 3 N° 2. Buenos Aires: CEDES.
 - OSZLAK, O. y O’DONNELL, G. (1982) “Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación”. Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo N° 1, Caracas.
 - PEREZ, H. (1996). “Estado y Escuela: breve historia de una relación amenazada”, en Ctera, Congreso Educativo Nacional. Aportes para la discusión. Buenos Aires.
 - PUELLES BENÍTEZ M. Y DE URZÚA, R. (1996) “Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos” Revista Iberoamericana de Educación, nº 12 (sep –dic). España: OEI.
 - PUIGGRÓS, A. (2003). “¿Qué paso en la Educación Argentina? Breve historia desde la conquista hasta el presente”. Editorial Galerna, Buenos Aires.
 - REDONDO, P. (2004) “Escuelas y pobreza. Entre el desasosiego y la obstinación”. Paidós. Buenos Aires.
 - RIVERO, J. (1999). “Educación y Exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización”. Editorial Miño y Dávila Editores, Buenos Aires



- RIVERO, J. (2000). “Reforma y Desigualdad en América Latina”. En Revista Iberoamericana de Educación. Número 23. Ediciones OEI.
- TEDESCO, J.C. Y TENTI FANFANI, E. (2004) “Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay”. Buenos Aires: BID.
- TENTI FANFANI, E. (2004) “Nuevos problemas de gobierno de la educación en América Latina. Comentarios a las tesis de François Dubet”. En AAVV (2004) “Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina”. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- TENTI FANFANI, E. (1989), “El Estado Educador”; en Isuani, E – Tenti Fanfani, E (1989); “Estado Democrático y Política Social”. Eudeba. Buenos Aires
- TERIGI, F. “Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo en la reforma educativa argentina de los noventa”. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 15 (10), 2007. Recuperado de <http://epaa.asu.edu/epaa/>
- TIRAMONTI, G. (1996). “El escenario político educativo en los 90”. Revista paraguaya de Sociología, Año 33, N° 96.
- ZELLER, N. (2007) “Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas”. Secretaría de Gestión Pública. INAP, Buenos Aires.

- Documentos oficiales y legislación consultada
 - Educación para todos en las Américas. Marco de Acción Regional. UNESCO. PNUD. FNUAP. Santo Domingo, 2000.
 - Informe del Plan Social Educativo. Publicación del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1999.
 - Ley de Educación Nacional (N° 26.206)
 - Ley Federal de Educación (N° 24.195 /93)
 - Lineamientos generales. Programa Nacional de Inclusión Educativa. Todos a Estudiar. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Presidencia de la Nación.
 - Memoria Detallada Del Estado De La Nación - Año 2007.
 - Plan Social Educativo. Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina. 1998.
 - Resolución N° 677 de 2007, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.



- Volver a la escuela. . Programa Nacional de Inclusión Educativa. Todos a Estudiar. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Presidencia de la Nación.