

Políticas para la educación básica en Argentina

Los desafíos de la “inclusión”

MYRIAM FELDFEBER*

NORA GLUZ**

RESUMEN: En este artículo, mostramos algunos aspectos relativos a la educación básica en Argentina, que tuvo una expansión precoz en comparación con el resto de los países de la región, al mismo tiempo que muestra problemas similares referentes a la persistencia de las desigualdades. Es de nuestro interés discutir los alcances de las denominadas “políticas de inclusión”, que se proponen superar los problemas de desigualdad y exclusión que caracterizan nuestro sistema educativo. Analizamos en qué medida esas políticas para la educación básica contribuyen para la materialización del derecho a la educación.

Palabras clave: Educación básica. Políticas educativas. Inclusión. Argentina.

En las últimas décadas, se amplió el alcance del concepto de educación básica, a partir del aumento de los años de obligatoriedad escolar, considerando que lo básico ha estado principalmente asociado a la educación común y obligatoria. En el caso argentino, el concepto de educación básica no tiene una larga tradición. Se incorpora en la legislación a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación en el año de 1993, cuando se modificó la estructura del sistema educativo y los niveles de educación primaria y secundaria se transformaron en la Educación General Básica1 (EGB) (obligatoria con nueve años de duración) y en el nivel “polimodal”, cuando se establecieron los

* Maestra en Ciencias Sociales, con foco en Educación. Profesora e investigadora de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Buenos Aires - Argentina/ARG. E-mail: <mfeldefeb@filo.uba.ar>.

** Doctora en Educación. Profesora e investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Buenos Aires - Argentina/ARG. E-mail: <ngluz@ungs.edu.ar>.

“contenidos básicos comunes”. El concepto de educación básica no está presente en la Ley de Educación Nacional (LEN) vigente, que fue sancionada en 2006.

En este artículo, mostramos algunos aspectos relativos a lo que podemos considerar como educación básica en Argentina, que tuvo una expansión prematura en comparación con el resto de los países de la región, al mismo tiempo que muestra problemas similares relativos a la persistencia de las desigualdades educativas, tanto en términos regionales como de origen socioeconómico de la población destinataria. Es de nuestro interés discutir los alcances de las denominadas “políticas de inclusión”, que se proponen superar los problemas de desigualdad y exclusión, que caracterizan nuestro sistema educativo. Analizamos en qué medida esas políticas para la educación básica contribuyen para la materialización del derecho a la educación.

En la primera parte del trabajo, se presentan algunos aspectos vinculados a los sentidos, a los destinatarios de la educación básica y a la expansión de los diferentes niveles que componen la estructura académica del sistema educativo en los niveles inicial, primario y secundario. En la segunda parte, haremos una pausa en la consideración de las políticas de inclusión impulsadas por el gobierno nacional, destinadas a superar la fragmentación y la desigualdad del sistema. La tercera parte, incluye algunas de las políticas destinadas al sector docente implementadas durante la última década, articuladas alrededor de los problemas y desafíos que muestra la inclusión.

Educación básica: ¿para qué y para quién?

Históricamente, lo que hoy consideramos como educación básica u obligatoria estuvo vinculado a la educación primaria, que estaba asociada a la idea de la educación común. Lo común se traducía en un modelo de socialización homogéneo y homogeneizador a cargo del Estado. Este modelo tuvo la función de aglomerar a la población heterogénea alrededor de valores, principios de visión y clasificación comunes constitutivos de la identidad nacional. Contrariamente, la escuela secundaria se organizó como ciclo preparatorio para el acceso a la universidad y, al mismo tiempo, con un carácter selectivo y el objetivo de formar a la elite dirigente y los planteles burocráticos del Estado en formación (TEDESCO, 1986). A su vez, el nivel inicial surgió más tarde y se estructuró alrededor de dos principios divergentes: la estimulación precoz para los sectores medios y altos, así como el cuidado de las hijas y de los hijos de la clase trabajadora (FELDFEBER; GLUZ; FEDER, 2004).

Sobre esas racionalidades básicas, se expandió un sistema educativo que, así como los sistemas educativos de la región, tuvo características selectivas propias de sociedades que sufrieron una desigualdad persistente. Por otro lado, se destaca la precoz universalización de la educación primaria en la mayoría de los países de América Latina. De hecho, en la década de 1980, la educación primaria se encontraba prácticamente universalizada, con una tasa

del 93,9%, alcanzando un 96,9% en 1991 y, de acuerdo con el Censo de 2001, llegó al 98,1% (ABDALA, 2007). Por ese motivo, Argentina tiene una de las tasas más bajas de analfabetismo de la población de 10 años, que, de acuerdo con el último censo (2010), se ubica en el 1,9%.

A su vez, la educación secundaria se fue expandiendo e incorporando nuevas modalidades a la enseñanza media tradicional². Durante el proceso de industrialización por substitución de importaciones, ocurrió un fuerte aumento de la matrícula a partir de la creación de las escuelas comerciales y técnicas, expansión que se mantuvo constante hasta mediados de la década de 1970 (JUARROS; CAPELLACCI, 2009). Esa expansión significó el acceso de sectores anteriormente excluidos del nivel (FERNANDEZ; LEMOS; WIÑAR, 1987).

Desde entonces y durante la crisis del modelo de Estado de Bienestar, las políticas educativas de la última dictadura cívica/militar apuntaron a frenar el crecimiento del sistema (PINEAU et al, 2006). La transferencia de 6.779 establecimientos nacionales de los niveles inicial y primario para las provincias sin la correspondiente financiación, ni el aumento de la coparticipación federal de impuestos, constituyó una medida que, lejos de respetar el federalismo, apuntaba, realmente, a la reducción del déficit fiscal (BRAVO, 1994). A partir de ese momento, las provincias asumieron el sustento financiero de los establecimientos educativos con recursos propios; con capacidades, recursos y puntos de partida desiguales, hecho que aceleró el proceso de segmentación interna del sistema educativo nacional (BRASLAVSKY, 1985). Se cerraron establecimientos educativos en varias provincias, que carecían de recursos y, como no se establecieron mecanismos de coordinación y el Consejo Federal de Educación (CFCyE)³ no tuvo un papel, se verificó una anarquía en el gobierno del sistema, fundamentalmente a nivel del currículo y de las condiciones laborales de los docentes (FELDFEBER, 2011). Junto con la transferencia de establecimientos, se programaron medidas que limitaron el acceso al sistema, como la implementación de exámenes de ingreso a las escuelas secundarias y las universidades. Estas medidas fueron eliminadas con la vuelta de la democracia en 1983, cuando los objetivos de democratización del sistema orientaron las políticas en el campo educativo.

El sistema continuó en expansión durante la transformación educativa implementada en la década de 1990, con la reforma del Estado, en un contexto marcado por la creciente polarización social, como consecuencia de los procesos de exclusión del mercado laboral y de la precarización de aquellos que, todavía, se sustentaban en él. Hasta los años de 1970 el acceso al sistema educativo fue acompañado por la ampliación paralela del mundo laboral y por varias conquistas sociales fruto de las luchas de los trabajadores, pero en ese período la ampliación del acceso a la educación no estuvo acompañado de un acceso al bienestar social. En los años de 1980, el conjunto de los trabajadores había perdido cerca del 40% del valor de sus ingresos, situación que se agravó en los años de 1990, cuando perdieron cerca del 20%, y los sectores menos cualificados fueron los más afectados (KESSLER; DI VIRGILIO, 2008).

La masificación escolar en contextos de exclusión social significó un importante cambio en las condiciones para el desarrollo del trabajo pedagógico (TENTI FANFANI, 2007), mientras aproximadamente la mitad de los estudiantes se encontraba, a principios del siglo XXI, debajo de la línea de la pobreza.

En el contexto de la autodenominada transformación educativa, se sancionó la ley de transferencia de los servicios educativos de nivel medio y superior no universitario. La heterogeneidad de las jurisdicciones en términos de su situación socioeconómica, de su tradición política, de sus capacidades financieras y técnicas, y de los niveles de escolarización de la población, sumada a los diferentes modos y ritmos de implementación de la reforma de la década de 1990, agravó los problemas históricos de desigualdad entre las provincias. Actualmente, el Ministerio de Educación Nacional no tiene escuelas a su cargo, y las instituciones educativas se encuentran, básicamente, a cargo de las provincias⁴. Por ese motivo, uno de los principales problemas que enfrenta la gestión educativa nacional es cómo se articula lo que fue desarticulado a lo largo de la historia o lo que tal vez nunca pudo funcionar como un verdadero sistema (FELDFEBER, 2011).

En 1993, fue sancionada la Ley Federal de Educación (LFE), que introdujo transformaciones profundas en la organización del sistema y determinó una nueva estructura académica, extendiendo a diez años la educación obligatoria (sala de 5 de nivel inicial y de 9 años de EGB). En 2006, la LEN, actualmente vigente, extendió la obligatoriedad a 13 años: sala de 5 y educación primaria y secundaria (12 años de duración entre ambos niveles). Mientras la LEN pretendía la unificación del sistema educativo nacional, así como la recuperación de una estructura común a lo largo de todo el territorio nacional, hoy, casi 8 años después de su promulgación, hay 13 provincias en las que todavía rigen 6 años de educación primaria y otros 6 de educación secundaria; y 11 jurisdicciones con 7 años de educación primaria y 5 de secundaria, lo que genera algunos problemas en términos de articulación del sistema.

Al establecerse la educación secundaria obligatoria, se adquiere el desafío de conseguir la inclusión en una institución que se organizó históricamente con una lógica selectiva. Por eso, se destacan las políticas de inclusión, que serán explicadas de aquí en adelante.

En la última década, se observó un leve crecimiento en el porcentaje de asistencia educativa, como se observa en la comparación entre los censos de la población de los años 2001 y 2010. Para la edad de 6 a 11 años, sube del 98,2% de asistencia en 2001 al 99% en 2010. De 12 a 14 años, sube del 95,1% al 96,5%. Entre los 15 y los 17 años, subió del 79,4 % en 2001 al 81,5% de la población de esa edad que asistía en 2010 (Censo 2001; Censo 2010).

Con respecto a los indicadores de eficiencia interna del sistema, en el periodo de 2010 a 2011, el porcentaje de repetición en la escuela primaria fue del 4,21%. En el caso de la secundaria básica fue del 11,81% y del 6,70% en la secundaria orientada. La tasa de exceso de edad para el mismo periodo fue del 20,27% en la primaria, 38,55% en la secundaria básica y 37,98% en la orientada (DINIECE, 2013).

En el nivel inicial, se observa el avance más importante a partir de la inclusión del último año del nivel como obligatorio y la intensión de universalizar el año anterior, aunque perdura la tensión originaria del nivel entre "asistir y educar", y serias dificultades para expandir su oferta al ritmo exigido por la extensión de la obligatoriedad (GLUZ; KAROLINKY; MOYANO, 2014). En la clase de 4 años, la asistencia escolar durante el periodo entre los censos 2001-2010 aumentó en un 45%, yendo del 48% en 2001 al 70% en 2010. En el caso de la clase de 5 años, fue del 79% al 91% (SVERDLICK; AUSTRAL, 2013). Aunque de manera dispar, el aumento ocurrió en todo el país.

Diferentemente del crecimiento del sistema en la década de 1990, la expansión del sistema fue acompañada por un aumento de los recursos financieros educativos. El gasto consolidado en educación aumentó casi 3 puntos porcentuales con respecto al Producto Bruto Interno (PBI)⁵, yendo del 3,6% en 2003 al 6,74% en 2012 (DINIECE, 2013).

No obstante, es necesario destacar que esos datos esconden desigualdades profundas entre las provincias. La masificación en contextos de exclusión contribuye para reforzar la función selectiva del sistema escolar, en la medida en que introduce la diferenciación en el sistema mediante la fragmentación de la oferta, la diferenciación de las trayectorias de diferentes grupos sociales y de sus lucros educativos. La fragmentación es una de las características más repetidas en varios trabajos de investigación en Argentina, para mostrar las marcas de la desigualdad en la experiencia escolar de niños y jóvenes pertenecientes a diferentes sectores sociales y regiones del país (FERNANDEZ; LEMOS; WIÑAR, 1997; KESSLER, 2002; TIRAMONTI, 2004; entre otros). Podemos afirmar que, como en muchos países de la región, asistimos a lo que fue caracterizado como fenómenos de inclusión excluyente (GENTILI, 2009).

Esos trabajos destacan la necesidad de reconocer que la escolarización es una condición necesaria, pero no suficiente, para adquirir el conocimiento. Por ese motivo, la mera democratización en el acceso a las instituciones no asegura por sí sola ni la mejora en las trayectorias escolares, de manera que asegure la permanencia y el egreso, ni el acceso a los conocimientos monopolizados por algunos grupos privilegiados de la sociedad (TENTI FANFANI, 2007).

A continuación, nos preguntaremos en qué medida las denominadas políticas de inclusión implementadas avanzan en una perspectiva democratizadora. Concentraremos el análisis en algunas de las políticas impulsadas por el gobierno nacional.

Las políticas de inclusión escolar

Las políticas educativas impulsadas por el gobierno nacional a partir de 2003 se caracterizaron por un discurso centrado en la igualdad, en la inclusión social y en la restitución de derechos, que dentro de la crítica a los postulados del consenso de Washington fue

desviando la fuerza que el discurso de la equidad había adquirido en la década de 1990. Las denominadas “políticas de inclusión”, impulsadas por el Ministerio de Educación, se articularon alrededor de la preocupación por la desigualdad (especialmente por la exclusión del sistema escolar de los sectores más desfavorecidos), el deterioro de la calidad educativa, la desarticulación del sistema educativo nacional y la pérdida de días de clases. Las primeras medidas, a nivel legislativo, estuvieron destinadas a recomponer la unidad del sistema, asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad escolar, mejorar la trayectoria escolar de los estudiantes y superar las desigualdades, en un contexto que comienza a revertir el aumento de la desigualdad de las décadas anteriores. En 2006, se sancionó la LEN, que derogó la LFE, símbolo de la reforma educativa de los años 90, y estableció que la educación es un derecho personal y social asegurado por el Estado (FELDFEBER; GLUZ, 2011).

De los cambios, se destacan las intervenciones del periodo con respecto a la inclusión en la educación básica. En primer lugar, una transferencia de las políticas focalizadas y compensatorias como respuesta a la exclusión, mediante intervenciones sobre grupos en estado de pobreza, basadas en la “tutela” estatal; rumbo a una priorización de los sectores más vulnerables dentro de políticas más universales. En segundo lugar, y más recientemente, una preocupación por superar la lógica sectorial de intervención para promover una mayor integridad en la construcción de la política pública.

Continuidades y transformaciones en la orientación de las políticas para los sectores en estado de pobreza

El abandono progresivo de las intervenciones focalizadas y compensatorias se expresó en la propia estructura del Ministerio de Educación Nacional, que durante los años 90 se había organizado en dos subsecretarías, una de Información y Evaluación de la Calidad Educativa y otra de Políticas Compensatorias. Desde 2003, se redefine priorizando la organización del gobierno con respecto a los niveles del sistema escolar, dejando de diferenciar las políticas para los estudiantes que están en estado de vulnerabilidad de aquellos que no lo están. En el nivel primario es el nivel en el que se desarrolla esa estrategia política, al suprimir los programas asistenciales anteriores, que funcionaban bajo la subsecretaría de programas compensatorios y por fuera de la política rumbo al nivel, para crear, en 2004, el Programa Completo para la Igualdad Educativa (PIIE). El PIIE fue incorporado a la estructura de la Dirección de Nivel Primario y, desde ahí, se priorizaron las escuelas con gran proporción de estudiantes en situación de vulnerabilidad para la distribución de apoyo de material y pedagógico. Por esas características, los empleados responsables lo definieron como un programa transversal, ya que evitó establecer políticas diferentes para los sectores más vulnerables, como había sido en el caso del Plan Social Educativo en los años 90.

De la misma manera, los mecanismos de transferencia de dinero en la educación comenzaron a articular una lógica más cercana al derecho, evitando la competencia por los escasos recursos al establecer el acceso a ellos para todos los que cumplan los requisitos. Se crearon becas de estudios, que diferentemente de las existentes durante la etapa neoliberal desterraron los requisitos meritorios para la continuidad del beneficio y se eliminaron las cuotas (GLUZ, 2012). Llamadas “becas de inclusión” se integraron al “Programa Nacional de Inclusión Educativa”, primer programa formulado en esos términos, que en sus bases desataca la inadecuación de la institución escolar para albergar a los estudiantes que fueron expulsados del sistema, proponiendo la creación de un espacio específico y transitorio de trabajo, a cargo de facilitadores pedagógicos que puedan acompañar un reingreso escolar progresivo.

Aunque sea posible observar avances importantes, la persistencia de la intervención por programas, como en la etapa anterior, colocó en tensión las pretensiones transformadoras del cambio de orientación de las políticas de inclusión⁶. De esa manera, la organización de la gestión por programas supone el ordenamiento de recursos de la organización al servicio de objetivos temporalmente definidos y, con respecto al cumplimiento de metas (CHIARA, 2005), se debilitó su constitución como eje orientador de la política global para el nivel primario. Además, las escuelas bajo el programa, que tenían recursos y equipos específicos, formaron una identidad común y diferente del resto (GLUZ; CHIARA, 2007).

De la misma manera, la continuidad de acciones para transformar los atributos selectivos del modelo escolar propone proyectos institucionales para mejorar el trabajo pedagógico, y aísla los cambios en espacios complementarios con escasa incidencia en el ámbito de la clase. Con el nombre de “Proyectos de Reinserción”, en el caso de las becas, iniciativas institucionales en el caso del PIIE o “Planes de Mejora Institucional”, en el caso de la Nueva Escuela Secundaria, se aseguran recursos extras para implementar proyectos pedagógicos particulares elaborados con el apoyo de equipos jurisdiccionales específicos y de los supervisores. Encuestas de nivel secundario en provincias diferentes muestran cómo, a pesar de las transformaciones en las normas vinculadas con la inscripción, asistencia y promoción, los proyectos institucionales tienden a centrarse en espacios educativos complementarios, en el caso de la secundaria (PINKASZ, 2013), cuya capacidad inclusiva depende, en muchos casos, de los dirigentes o de los recursos humanos institucionales (MONTESINOS; SCHOO, 2013), y no se articulan con cambios en la categoría docente, que desarrolla su trabajo en condiciones precarias mediante pagos que no se incorporan al sueldo (LAURENTE; PENAS, 2013).

Las políticas que desarrollaban nuevos formatos para la escolarización tendían a desdoblarse en los márgenes del sistema escolar y fueron dirigidas, en general, a los adultos, centradas especialmente en la finalidad de los niveles obligatorios de enseñanza, como en el caso del “Plan FINES”.

Una política más completa frente al foco sectorial de la década del 90

El desarrollo de un concepto más integral de la política social se muestra a partir de 2009, con la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) para la Protección Social. La AUH es una política que otorga una remuneración monetaria no contributiva similar a las que reciben los hijos de los trabajadores formales (Decreto N° 1.602, de 2009), destinada a los niños y adolescentes cuyos padres, tutores o encargados estén sin empleo o trabajen en la economía informal por un sueldo menor que el Mínimo Vital y Móvil, y es financiada con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). De esta manera, la cobertura del régimen previsional público aumentó del 54% al 82% de los niños y adolescentes del país, mostrando un salto cuantitativo de gran importancia. Se incorporó, así, al régimen previsional público en conjunto, diferentemente de otros programas de renta mínima condicionada, que dependieron del Ministerio de Trabajo o Desarrollo Social. Esta política incluye otras formas de transferencia de ingresos a las familias, inclusive becas estudiantiles. Las cantidades son proporcionales a la cantidad de niños/as menores, ellos reciben mensualmente de manera sistemática y no recurren a intermediaciones de ningún partido político u organización social.

Aunque la AUH todavía se “concentra” en los más vulnerables, extiende derechos que antes eran reservados a los trabajadores registrados en otros sectores de la población, principalmente a los trabajadores informales de ingresos más bajos y a los desempleados. Diferentemente de las intervenciones sectoriales propias y focalizadas de la etapa anterior, propone una estrategia de intervención integral y la responsabilidad estatal para asegurar los derechos al régimen previsional público, a la salud y a la escolarización. Su implementación supone una articulación de diferentes instancias gubernamentales mediante una Mesa Interministerial, en la que los diferentes ministerios coordinan una serie de acciones para atender los derechos vinculados; está formada por los Ministerios de Salud, Desarrollo Social, Trabajo, Seguridad Nacional, Educación y ANSES.

Fue considerada por las autoridades educativas como una política que acompaña y fortalece la política de inclusión escolar y, así, se expresa en diferentes resoluciones del Consejo Federal de Educación (ámbito de articulación de políticas entre las diferentes provincias); supera la perspectiva individualista por la cual los sujetos deben asumir la responsabilidad por el acceso a la escuela; y constituye la premisa educativa de quién debe generar las condiciones para que eso sea posible: creación de una nueva oferta, ubicación de vacantes, entre otras cuestiones.

No obstante, paralelamente existen mecanismos de control propios de la asistencia, que deriva en formas de control moral a la pobreza. La constatación del cumplimiento de controles de salud y asistencia escolar en una Libreta Nacional de Seguridad Social es elaborada bajo estrictas normas de seguridad, para evitar “modificaciones intencionales”

de identidad o la retención del 20% de la remuneración hasta que la condicionalidad se verifique como cumplida. Este trato diferente, respecto a los trabajadores formales cuyo derecho se pretende ampliar, tiene consecuencias estigmatizadas en la vida cotidiana de las escuelas. Encuestas previas muestran que, tanto docentes como directores, reclaman de un poder mayor de sanciones para el que no cumple con la asistencia escolar; así como extender su lógica tradicional “civilizadora” a las familias (GLUZ; MOYANO, 2013). Pero, también, son evidentes los límites de la integridad de la política por no lograr intervenir sobre otros factores estructurales de la desigualdad social. En los barrios más pobres y de infraestructura urbana precaria, el ausentismo estudiantil adquiere relevancia. La falta de acceso a la salud y una infraestructura urbana deficitaria actúan contra la continuidad escolar, ya que las familias tienen dificultad para asegurar la movilidad cuando hay problemas climáticos, los estudiantes sufren enfermedades crónicas y la cobertura de salud no fue universalizada. Por ese motivo, el acceso a la atención exige momentos y esfuerzos importantes en detrimento de la presencia escolar (GLUZ; KAROLINSKY; MOYANO, 2014).

Resumiendo, aunque las recientes políticas educativas se articulen alrededor del derecho social a la educación y a la responsabilidad estatal, tengan una perspectiva integral e intersectorial, no pueden, todavía, orientar una transformación del sistema y de las prácticas. Eso, probablemente, obedezca tanto a la persistencia de la gramática tradicional en la escuela como a la dificultad de abandonar las formas típicas de intervención estatal, que actualmente se muestran inadecuadas como respuestas a los problemas que cotidianamente enfrentan las escuelas.

La formación y el trabajo docente frente a los desafíos de la inclusión

La ampliación continua de la cobertura del sistema educativo argentino trajo también un constante aumento de la cantidad de docentes: entre los años 1994 y 2004, la cantidad de docentes en los establecimientos educativos de ambos sectores de gestión y de todos los niveles de enseñanza tuvo un aumento del 22%⁷. De acuerdo con el último censo docente, realizado en 2004, eso representaba 825.250 docentes; el 70,8% de los docentes actuaba en el sector público, el 22,2% en el sector privado y el 7% en ambos sectores (DINIECE, 2007).

Así como en el resto de los países de la región, se trata de un grupo muy heterogéneo, tanto en términos de sus condiciones materiales de existencia como de sus características subjetivas (TENTI FANFANI, 2005). Una encuesta realizada en 2010, durante la UPEA, con una muestra representativa de 2.400 docentes de la educación común en los niveles inicial, primario y secundario, comprueba esa heterogeneidad, que se manifiesta en varios aspectos, entre otros, en las diferentes perspectivas y posiciones en el ámbito pedagógico y en los objetivos prioritarios asegurados para la educación. Es interesante destacar que, entre las situaciones problemáticas, casi la mitad de los docentes (42%) identifica las características sociales de los alumnos. El informe indica que, aunque la expresión “características

sociales” tal vez sea un poco genérica, es probable que los docentes la consideren como un problema, cuando esté relacionada a las condiciones de vida que no favorecen el proceso de enseñanza/aprendizaje (UPEA-IIPE, 2010).

Con respecto a las políticas para el sector docente, varias leyes han impulsado mejoras en las condiciones deterioradas de trabajo. La Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase (2003) fijó un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días de clase, contemplando la posibilidad de asistencia financiera del Poder Ejecutivo Nacional para las jurisdicciones provinciales que no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, con el fin de garantizar la continuidad de la actividad educativa. La Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (2004) prorrogó el término a 5 años o hasta la aprobación de una Ley de Financiamiento Educativo Integral, un fondo creado en 1988 para otorgar aumentos salariales a través de una suma fija para todos los docentes del país. La Ley de Financiamiento Educativo (2005), que estableció el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología, contempló, entre sus metas, “mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo, la jerarquización de la carrera docente y la mejora de la calidad en la formación docente inicial y continua”. No obstante, no quedó definido lo que se entiende por mejoras en las condiciones laborales y por jerarquización de la carrera, y cuáles son los cambios a implementar en ese sentido. A partir de la ley, se creó, también, el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, con el objetivo de compensar las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales se evalúe que no resulte posible abonar el salario mínimo.

El Ministerio de Educación de la Nación ha incrementado los recursos destinados a las provincias, constituyendo el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), que tiene una fórmula fija y universal como complemento salarial para todas y todos los docentes del país, el mayor componente del financiamiento educativo nacional destinado a las provincias. No obstante, Rivas (2009) destaca que esa destinación ignora las profundas disparidades entre las provincias en lo que se refiere al financiamiento educativo y a los salarios docentes, desaprovechando una oportunidad para compensar las desigualdades.

Es importante destacar que la LEN reconoce la formación permanente como un derecho: El derecho de todos los docentes del sistema educativo a la capacitación y actualización integral, gratuita y en servicio, a lo largo de toda su carrera. En 2012, por Resolución del CFE se aprobó el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente, que establece como prioridades de la política la inclusión educativa, la protección a la primera infancia y el aprendizaje, como construcción de ciudadanos y ciudadanas de una nación integrada, para adentro y para afuera de la región. En ese sentido, mediante la Resolución del CFE N° 206, de 2013, se aprobó el Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela”, orientado a la jerarquización de las prácticas de todos los docentes y al fortalecimiento de las instituciones educativas. La estrategia de formación fue propuesta dentro de los espacios y tiempos de la jornada laboral y en consenso con los sindicatos docentes,

intentando revertir la lógica tecnocrática que consideraba a los docentes como “objetos” y no como sujetos de su formación; reconociéndola como parte del horario de trabajo.

Sin embargo, surge el interrogante sobre si esas políticas, que muestran un importante cambio discursivo con respecto a las demandas de profesionalización y a las nuevas reglamentaciones y orientaciones de política, podrían configurar nuevos espacios de formación y trabajo, que puedan dar respuestas a los problemas y desafíos complejos que enfrentan hoy las escuelas. Entre esos desafíos, se destaca el ingreso de sectores históricamente excluidos y la necesidad de desterrar prejuicios arraigados, de los cuales los docentes no están exentos y que atentan contra una posible democratización escolar.

Como conclusión, podemos afirmar que, tal como se evidenció durante todo este trabajo, las denominadas políticas de inclusión marcan un cambio de paradigma, en lo que se refiere al modelo hegemónico en la década del 90, centrado en la lógica asistencialista y compensatoria, que justificó las intervenciones para los sectores más vulnerables de la población, aunque con algunas continuidades en las estrategias de intervención. Un nuevo enfoque basado en la igualdad y en el ejercicio de los derechos predomina en las formulaciones de las políticas y de los programas que impulsa el Estado Nacional. No obstante, debemos destacar, por un lado, que esas reglamentaciones todavía son insuficientes para generar nuevas institucionalidades; por otro, que las nuevas reglamentaciones no se traducen mecánicamente en transformaciones en las prácticas y en los procesos de enseñanza y aprendizaje y en las percepciones de los sujetos sobre cómo todas y todos pueden aprender y tienen derecho a la educación durante toda la vida, porque, en definitiva, es ahí que ocurren los denominados procesos de inclusión en términos de democratización social.

Recibido en enero y aprobado en marzo de 2014

Notas

- 1 Entre los objetivos de la EGB, está “proporcionar una formación básica común a todos los niños y adolescentes del país, asegurando su acceso, permanencia y promoción, así como la igualdad en la calidad y ganancia de los aprendizajes”. (ARGENTINA, 1993, art. 15).
- 2 Las escuelas normales se crearon en nivel secundario de enseñanza a partir de 1870, con el objetivo de formar profesores para las escuelas comunes. La formación de profesores pasa al nivel terciario a partir del año 1970. Actualmente se concibe dentro del nivel de educación superior.
- 3 El CFCyE fue (hasta la sanción de la LEN en 2006) el órgano responsable de planificar, coordinar y definir la política. Estaba constituido por los Ministros o Secretarios de Educación de todas las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, presidido por el Ministro de Educación de la Nación. El actual Consejo Federal de Educación tiene la misma formación, pero diferentemente del anterior, puede establecer resoluciones de carácter vinculante para las provincias.
- 4 Algunos municipios administran instituciones educativas, pero la educación no está municipalizada como ocurre en Brasil.

- 5 Ese aumento fue posible gracias al crecimiento del PBI durante ese periodo.
- 6 También se están implementando nuevas políticas de carácter universal, como el Programa Conectar Igualdad, política de inclusión digital de carácter federal, que distribuye un netbook para cada estudiante de nivel secundario de las escuelas públicas. El CFE aprobó, también, una resolución para mejorar las trayectorias escolares, que elimina la repetición en la primaria y establece la unidad pedagógica del primer ciclo de la primaria como ámbito de alfabetización.
- 7 No se incluye en ese dato el nivel universitario.
- 8 En este año se debería implementar un nuevo censo docente.

Referencias

ABDALA, Félix. La política educativa de los años 90 y la cobertura escolar en las provincias. In: Jornadas Argentinas de Estudios de Población, 9., 2007, Córdoba. **Anales...** Córdoba: AEPa, 2007. Disponible en: <http://www.redaepa.org.ar/jornadas/ixjornadas/resumenes/Se11--Cobertura-Educativa_Harrington/ponencias/Abdala.pdf>. Consulta: 18 jun. 2014.

ARGENTINA. Ley N° 24.195, del 14 de abril de 1993. Ley Federal de Educación. **Orden del Día**, Buenos Aires, DF, 1993.

_____. Ley N° 26.206, del 27 de diciembre de 2006. Ley de Educación Nacional. **Orden del Día**, Buenos Aires, DF, 2006.

ARGENTINA. **Censo Nacional de Población y Vivienda 2010**. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010.

ARGENTINA. **Censo Nacional de Población y Vivienda 2001**. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2001.

ARGENTINA. Ley N° n. 25.864, del 4 de diciembre de 2003. Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase. Disponible en: <<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ceduacion/leyes/25864.html>>. Consulta: 28 de jun. 2014.

ARGENTINA. Ley N° 25.919, del 11 de diciembre de 2004. Ley de Fondo Nacional de Incentivo Docente. Disponible en: <http://portal.educacion.gov.ar/consejo/files/2009/12/Ley_250531.pdf>. Consulta: 28 de jun. 2014.

ARGENTINA. Ley N° 26.058, del 7 de septiembre 2005. Ley de Financiamiento Educativo. Disponible en: <http://www.me.gov.ar/ley_financ.html>. Consulta: 28 de jun. 2014.

ARGENTINA. Resolución del CFE N° 206, del 29 de octubre 2013. Disponible en: <<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res13/206-13.pdf>> Acceso en: 28 de jun. 2014.

BRASLAVSKY, Cecilia. **La discriminación educativa en Argentina**. Buenos Aires, DF: Miño y Dávila editores, 1985.

BRAVO, Héctor Félix. **La descentralización educacional**. Sobre la transferencia de establecimientos. Buenos Aires, DF: CEAL, 1994.

CHIARA, Magdalena. **Formas de organización de la gestión con énfasis en el nivel local**. Buenos Aires, DF: ICO/UNGS, 2005.

DIRECCIÓN NACIONAL DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA (DINIECE). **Mayores recursos para una educación inclusiva y de calidad**. Buenos Aires, DF: Ministerio de Educación de la Nación, oct. 2013. (Serie una Escuela más Justa Produce Mejores Resultados, n. 6).

DIRECCIÓN NACIONAL DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA (DINIECE). **El perfil de los docentes en la Argentina. Análisis realizado en base a los datos del Censo Nacional de Docentes 2004.** Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, diciembre de 2007. (Serie Boletín Temas de Educación n. 4)

FELDFEBER, Myriam. **¿Quién garantiza el derecho a la educación en un país federal?** Algunas reflexiones sobre el caso argentino. In: CUNHA, Celio; VIEIRA DE SOUSA, José; SILVA, María Abadia (Orgs.). **Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios.** Campinas: Autores Associados, 2011.

FELDFEBER, Myriam; GLUZ, Nora. Las políticas educativas en Argentina: herencias de los 90, contradicciones y tendencias de nuevo signo. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr./jun. 2011. Disponible en: <www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf>. Consulta: 10 jun. 2014.

FELDFEBER, Myriam; GLUZ, Nora; FEDER, Valeria. **La jornada completa en el nivel inicial.** Buenos Aires, DF: GCBA, 2004. (Serie Estudios e Investigaciones, v. 5).

FERNANDEZ, María Anita; LEMOS, María Luisa; WIÑAR, David. **La Argentina fragmentada.** El caso de la educación. Buenos Aires, DF: Libros del Quirquincho, 1997.

GENTILI, Pablo. Marchas y contramarchas: el derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 49, p. 19-57, 2009. Disponible en: <<http://www.rioei.org/rie49a01.pdf>>. Consulta: 10 jun. 2014.

GLUZ, Nora. Reduccionismos en los diagnósticos, selectividad social en los resultados. Los sentidos de la exclusión en las políticas educativas argentinas. In: GLUZ, Nora; ARZATE SALGADO, Jorge (Coords.). **Debates para una reconstrucción de lo público en educación del universalismo liberal a “los particularismos” neoliberales.** Buenos Aires, DF: UNGS/UAEM, 2012.

GLUZ, Nora; CHIARA, Magdalena. **Evaluación del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE).** Buenos Aires, DF: DINIECE, 2007.

GLUZ, Nora; KAROLINKY, Mariel; MOYANO, Inés Rodríguez. Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH en la provincia de Buenos Aires (2009-2013). In: GLUZ, Nora et al. **Avances y desafíos en políticas públicas educativas: análisis de casos en Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay.** Buenos Aires, DF: CLACSO, 2014.

GLUZ, Nora; MOYANO, Inés Rodríguez. Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 21, 2013. Disponible en: <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1102>>. Consulta: 10 jun. 2014.

JUARROS, Fernanda; CAPELLACCI, Inés. El proceso de democratización del nivel medio en el sistema educativo argentino. **Espacios de crítica y producción**, n. 40, p. 88-95, maio 2009. Disponible en: <[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/40.13%20\(9\).pdf](http://C:/Users/Usuario/Downloads/40.13%20(9).pdf)>. Consulta: 10 jun. 2014.

KESSLER, Gabriel. **La experiencia escolar fragmentada: estudiantes y docentes en la escuela media de Buenos Aires.** Buenos Aires, DF: IIPE/UNESCO, 2002.

KESSLER, Gabriel; DI VIRGILIO, Mercedes. La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y Argentina en las últimas dos décadas. **Revista de la CEPAL**, v. 95, p. 31-50, ago. 2008. Disponible en: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/33749/RVE95KesslerDiVirgilio.pdf>>. Consulta: 10 jun. 2014.

LAURENTE, María José; PENAS, Paula. La configuración del trabajo docente de la escuela secundaria en las denominadas políticas de inclusión. In: Seminario Nacional de la Red Estrado “Trabajo Docente y Pensamiento Crítico. Políticas, Prácticas, Saberes y Transformación Social”, 2., 2013, Paraná. **Anales...** Paraná: Red Estrado, 2013.

MONTESINOS, María Paula; SCHOO, Susana. **Procesos de mediación en la implementación de políticas educativas en un contexto federal.** Un estudio de caso: el plan de mejora institucional. Buenos Aires, DF: Ministerio de Educación de la Nación/DINIECE, 2013. (Serie Educación en Debate, n. 13).

PINEAU, Pablo et al. **El principio del fin. Políticas y memoria de la educación en la última dictadura militar (1976-1983)**. Buenos Aires: Colihue, 2006.

PINKASZ, Daniel. **Los planes de mejora institucional de la escuela secundaria como herramienta de las políticas de inclusión educativa**. Análisis de dos casos provinciales. Buenos Aires, DF: CADE, mar. 2013.

RIVAS, Axel. **Lo uno y lo múltiple. Esferas de justicia del federalismo educativo**. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación, 2009

SVERDLICK, Ingrid; AUSTRAL, Rosario. **La situación educativa en Argentina**. Panorama general en base a los censos 2001 y 2010. Buenos Aires, DF: CADE, mar. 2013.

TEDESCO, Juan Carlos. **Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)**. Buenos Aires, DF: Ediciones del Solar, 1986.

TENTI FANFANI, Emilio. **La escuela y la cuestión social**. Ensayos de sociología de la educación. Buenos Aires, DF: Siglo XXI, 2007.

TIRAMONTI, G. (Comp.). **La trama de la desigualdad educativa**. Mutaciones recientes en la escuela media. Buenos Aires, DF: Manantial/FLACSO, 2004.

UPEA-IIPE. **Características socioeconómicas, opiniones, valoraciones y expectativas de los docentes argentinos de educación básica**. Informe de investigación. Buenos Aires: IIPE_UPEA, 2010.

Policies for Basic Education in Argentina *The challenges of "inclusion"*

ABSTRACT: This article presents some aspects of basic education in Argentina, which developed and expanded earlier than other countries of the region, even though it has similar problems as a result of persistent inequalities. It is in our interest to discuss the implications of the so-called "politics of inclusion", which aim to overcome the problems of inequality and exclusion that characterize our education system. We reflect on the extent to which these policies contribute to basic education in the realization of the right to education.

Keywords: Basic Education. Educational policies. Inclusion. Argentina.

Politiques pour l'éducation basique en Argentine *Les défis de l'"inclusion"*

RÉSUMÉ: Nous présentons dans cet article quelques aspects de l'éducation basique en Argentine, qui s'est répandue précocement en comparaison des autres pays de la région, mais qui, en même temps, présente des problèmes similaires de persistance des inégalités. Il est aussi ici de notre intérêt de discuter la portée des dites "politiques d'inclusion" qui se proposent de dépasser les problèmes d'inégalité et d'exclusion caractéristiques de notre système éducatif. Nous examinons dans quelle mesure ces politiques pour l'éducation basique contribuent à la matérialisation du droit à l'éducation.

Mots-clés: Education basique. Politiques éducatives. Inclusion. Argentine.