

# Forma y contenido de la política educacional: los programas del Ministerio de Educación Nacional para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión (2003-2015)<sup>1</sup>

María Betania Oreja Cerruti  
Aceptado Mayo 2016

---

## Resumen

El artículo recupera parte de las conclusiones de la investigación “Los programas del Ministerio de Educación Nacional para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria (2003-2013). Políticas y procesos institucionales”. La investigación abordó la acción del Ministerio de Educación Nacional en las instituciones educativas de enseñanza obligatoria, entre 2003 y 2013, a través de diversos programas que declararon como propósito el mejoramiento de la calidad, la equidad, la igualdad y la inclusión. Se analizaron sus concepciones político-educacionales y los logros, limitaciones y problemas organizacionales para alcanzar los objetivos enunciados. Se procuró superar un análisis técnico o normativo sobre las políticas y avanzar hacia un enfoque que permita comprender su origen histórico, sus características, contradicciones y su unidad constitutiva respecto de las relaciones sociales.

**Palabras claves:** educación – calidad/equidad – Ministerio nacional – programas

## Abstract

The paper recovers part of the main findings of the research “Programs of the Ministry of Education to improve quality, equity and inclusion in compulsory education levels (2003-2013). Policies and institutional processes”. The research

---

<sup>1</sup> Este artículo es una versión corregida de la versión papel con las correcciones publicadas como *fe de erratas*.

is about the intervention of the Ministry of Education in educational institutions of compulsory education between 2003 and 2013 through different programs that stated purpose in improving the quality, equity, equality and inclusion. Its political-educational ideas and achievements, constraints and organizational problems to achieve the objectives set were analyzed. It sought to overcome a technical or normative analysis on policies and to move towards an approach to understand its historical origin its characteristics, its contradictions and its constitutive unity regarding social relations.

**Key words:** education – quality- equity- Ministry- programs

### **Presentación**

Este artículo recupera parte de las conclusiones de la investigación “Los programas del Ministerio de Educación Nacional para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria (2003-2013). Políticas y procesos institucionales”<sup>2</sup>. Se estudió la acción del Ministerio de Educación Nacional (MEN) en las instituciones educativas de enseñanza obligatoria, entre 2003 y 2013, a través de diversos programas que declararon como propósito el mejoramiento de la calidad, la equidad, la igualdad y la inclusión. Se analizaron sus concepciones político-educacionales y los logros, limitaciones y problemas organizacionales para alcanzar los objetivos enunciados.

Offe (1994) identifica dos enfoques de análisis predominantes en el estudio del Estado y de la política social. Una concepción liberal –que pone el foco en conceptos formales y procedimentales– y una perspectiva normativa –que relaciona la política social con nociones como justicia, igualdad, etc., definidas por el científico social–. Este último tipo de investigación intenta mostrar las deficiencias y omisiones de las políticas existentes, poniendo en evidencia la discrepancia entre las metas y lo que efectivamente se realiza. En contraposición, el autor señala la necesidad de desarrollar una investigación sustantiva sobre el Estado y la política social cuyo punto de partida no sea “el establecimiento de modos específicos de regular la actividad estatal a nivel de procedimiento [...], sino más bien nociones hipotéticas sobre conexión fundamental entre actividad

---

<sup>2</sup> Desarrollada en el marco de la Maestría en Política y Gestión de la Educación (UNLu), con una beca doctoral del CONICET. Fue dirigida por Susana Vior y radicada en el Departamento de Educación de la Universidad Nacional de Luján. El jurado que entendió en la defensa de la tesis recomendó su publicación. El informe final se encuentra en proceso de publicación en EDUNLu.

estatal y problemas estructurales de una formación social (capitalista)” (ibid.: 74).

Por su parte, Beltrán Llavador (2010) afirma que, en el estudio de las organizaciones, prevalecen modelos mecanicistas que las conciben como estructuras factibles de ser gestionadas racionalmente. El enfoque da origen a estudios de corte analítico en los que cada componente de la organización es aislado y el comportamiento organizativo es explicado en términos unidimensionales. En consecuencia, se solapan aspectos de la realidad de la organización, se reduce su comprensión y se limitan las posibilidades de acción.

A partir de estos planteos, hemos buscado superar un enfoque meramente técnico o normativo que “midiera la eficiencia” de los programas, contraponiendo sus objetivos con sus resultados. Procuramos comprender el origen histórico de los programas, sus características, contradicciones y su unidad constitutiva respecto de las relaciones sociales de manera de evitar análisis abstractos que aíslan artificialmente un fenómeno y lo separan de la totalidad concreta (Kosik, 1976).

Existe abundante bibliografía internacional sobre políticas compensatorias, focalizadas, prioritarias y de discriminación positiva en el ámbito educativo. Aunque hemos considerado esos trabajos como antecedentes indispensables para la investigación, nuestra mirada se centró, al mismo tiempo, en el organismo que impulsa la política y en los problemas organizacionales que conlleva el “formato programa”, en sus múltiples planos. La construcción del objeto de estudio consideró, entonces: la definición de objetivos explícitos sobre el mejoramiento de la calidad, la equidad, la igualdad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria; el MEN como organismo que impulsó esos objetivos; un formato organizativo determinado para intervenir en escuelas que dependen de las provincias; el procesamiento institucional de los programas.

La investigación tuvo dos etapas. Por un lado, el relevamiento y análisis documental de los programas para los niveles de enseñanza obligatoria, impulsados por el MEN entre 2003 y 2013. Complementariamente, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a informantes clave, involucrados en el desarrollo de programas (funcionarios, docentes y directivos). Se relevaron y analizaron documentos de organismos internacionales referidos al gobierno de los sistemas educativos, al papel de los Ministerios de Educación y a programas compensatorios y focalizados, con recomendaciones particulares para América Latina y Argentina. Se analizó, también, la normativa que regula la conformación

y atribuciones de las secretarías, subsecretarías y direcciones del MEN, desde 1989 a 2013, considerando, específicamente, lo relativo al diseño y la evaluación de programas.

En una segunda etapa se analizó un programa identificado como caso, el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE). Se consideraron sus distintos niveles de concreción (nacional, provincial, distrital e institucional) así como los cambios a lo largo del período. Se analizaron documentos del programa; información obtenida a través de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios, directivos y docentes; un informe de evaluación del programa, realizada entre 2007 y 2008, por solicitud de los funcionarios responsables del programa; e información estadística a nivel nacional, provincial e institucional<sup>3</sup>.

Dados los límites de extensión, en este artículo nos propusimos comunicar las conclusiones referidas al conjunto de los programas. En una primera parte nos referimos al surgimiento de este tipo de programas, en América Latina, y a las principales conclusiones de estudios sobre el tema. Luego, presentamos los programas desarrollados entre 2003 y 2015 y planteamos algunas de sus características y conclusiones de la investigación. El texto pretende contribuir a la caracterización de la política educacional de la etapa reciente.

### **Reformas educacionales y programas para el mejoramiento de la calidad y la equidad: entre el ajuste y la compensación**

Los programas para el mejoramiento de la calidad y la equidad<sup>4</sup> fueron parte de las reformas educativas implementadas, desde fines de los 80, en los países de América Latina. En general, se focalizaron en la población más pobre y/o indígena y, muchos de ellos, fueron financiados mediante préstamos del Banco

<sup>3</sup> Dado que el programa se destinó a escuelas que atienden a una población en situación de “alta vulnerabilidad social”, se seleccionaron cinco escuelas de José C. Paz, distrito escolar del Conurbano Bonaerense que ha presentado, históricamente, elevados indicadores de pobreza y que contaba con el mayor porcentaje de escuelas públicas incorporadas al programa (82% del total, en 2012). Las escuelas fueron representativas de las diversas etapas que se identificaron en el curso del programa y de diferentes situaciones institucionales, en función de la cantidad de alumnos y de sus condiciones de vida. Se entrevistó a funcionarios nacionales (Subsecretaría de Calidad y Equidad del MEN entre 2004 y 2007, integrantes del equipo PIIE en la etapa 2004-2007, funcionarias del FOPIIE, PROMSE y PROMEDU y coordinadora del PIIE en 2012). A nivel provincial se entrevistó a la coordinadora del PIIE (2004-2007 y 2012), a una inspectora del distrito seleccionado, a tres Asistentes Pedagógicas del programa y una docente y representante sindical de SUTEBA General Sarmiento. En total se realizaron 25 entrevistas.

<sup>4</sup> En adelante, “programas”.

Mundial y del BID. En su puesta en marcha confluyeron, por un lado, los cambios promovidos en el gobierno de los sistemas educativos; y, por otro, la recomendación de focalizar el gasto social. Ambos procesos respondieron, principalmente, a la búsqueda de reducción del déficit fiscal de los países de la región.

Respecto del primer aspecto, organismos como CEPAL, UNESCO y el Banco Mundial recomendaron que los Estados nacionales transfirieran la responsabilidad directa de la educación a unidades menores de gobierno. Bajo el argumento de una supuesta mayor democratización y una menor burocratización, se pretendía disminuir el gasto nacional para educación. Al mismo tiempo, se promovió que las instancias centrales de gobierno concentraran ciertas atribuciones específicas, como la evaluación y el desarrollo de políticas de mejoramiento de la calidad y la equidad.

La focalización, por su parte, obedeció a una búsqueda de mayor eficiencia en el gasto social en el marco de programas de ajuste económico. Tanto la CEPAL (1995) como el Banco Mundial (1990) aseveraron que el aumento del gasto social no implicaba, necesariamente, la mejora en las condiciones de vida de la población y que la focalización generaría resultados superiores. Desde criterios asociados al *marketing*, recomendaron superar un enfoque homogéneo sobre la población y sus necesidades y diseñar “una oferta que se adecue al segmento al que interesa llegar” (CEPAL, op.cit.: 14). Así, se identificarían individuos, familias, espacios geográficos o “matrices de grados de urgencia”, excluyendo a quienes no estuvieran afectados por las necesidades o pudieran satisfacerlas de forma privada. Al mismo tiempo, las políticas sociales focalizadas se presentaron como un instrumento para compensar las consecuencias del ajuste y hacerlo “sustentable” políticamente. De esa manera habrían posibilitado cierto resguardo de la legitimidad de la acción del Estado y contribuido a la reducción de los conflictos sociales (Lo Vuolo *et al*, 1999; Wanderley Neves, 2008).

En educación se argumentó, además, que la homogeneización de la oferta reforzaba la reproducción de las desigualdades sociales y negaba las diversidades culturales y regionales. Se afirmaba que los diversos programas posibilitarían dar respuesta a esta situación al tiempo que se promovió la corresponsabilidad del Estado y las organizaciones de la sociedad civil en su desarrollo (Gajardo, 1999; Jacinto, 1999; Braslavsky, 1999).

En Argentina, la culminación del proceso de transferencia de escuelas a las provincias, a inicios de los 90, implicó la conformación de un Ministerio Nacional

sin escuelas a cargo y la puesta en marcha de programas para el mejoramiento de la calidad y la equidad del sistema educativo<sup>5</sup>. El más destacado, el Plan Social Educativo (PSE), incluyó dos programas iniciales, “Mejor educación para todos” y “Mejoramiento de la infraestructura escolar”, y un tercero, posterior, el “Programa Nacional de Becas Estudiantiles”<sup>6</sup>.

La difusión de este instrumento de política pública, especialmente desde la década del 90, ha generado investigaciones y debates en torno a sus significados, problemas, posibilidades y limitaciones (Birgin, Dussel y Tiramonti, 1998; Mallamaci, 2003; Saforcada 2009, entre otros). El PSE dio lugar a diversos estudios que plantearon el problema de la acción del MEN a través de programas y abordaron los procesos institucionales en el marco de la reforma (Isuani, 1998; Duschatzky y Redondo, 2000; Barreyro, 2001). Esos trabajos señalaron problemas relativos a los destinatarios de los programas (criterios de selección, cobertura, concepciones sociales clasificatorias y asistenciales que definen a los destinatarios desde el déficit, construcción de “subjetividades agradecidas” por sobre la lógica de derechos) y sus efectos institucionales (sobrecarga de trabajo por el cumplimiento de requisitos técnico-burocrático, instalación de la necesidad de innovación constante como sinónimo de mejora, elaboración de proyectos como instrumento para la obtención de recursos, competencia por el financiamiento, escaso margen para la reflexión institucional, difusión de una concepción individual de la pobreza y reducida a la distribución de recursos, generación de prácticas de adaptación y consenso por parte de docentes y directivos, entre otros).

---

5 Si bien hubo dos programas previos –el Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural (EMER), aprobado en 1978, y el Programa Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Técnica Agropecuaria (EMETA), aprobado en junio de 1983– no persiguieron fines compensatorios sino que constituyeron acciones específicas, en el área rural, en un momento en el que aún no se había completado el proceso de transferencia. Se financiaron mediante préstamos del BID, gestionados por la dictadura militar, y recursos nacionales.

6 Vigente entre 1993 y 1999, el PSE alcanzó a 16.000 escuelas de nivel inicial, EGB y polimodal, de las zonas más pobres del país (DINIECE, 2005). Incluyó la construcción y reparación de aulas, erradicación de escuelas “rancho”, provisión de libros, útiles escolares, recursos didácticos y equipamiento informático, conformación de bibliotecas escolares y acciones de formación de docentes. Fue financiado con recursos nacionales y, marginalmente, a través de un préstamo del Banco Mundial. Otros programas implementados fueron el Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educativo (PRISE), el Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Enseñanza Secundaria-Polimodal (PRODYMES) I, II y III, el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos (PREGASE) y el Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes. Este último, que incluyó acciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, financió una línea de becas de retención y apoyo a las escuelas del PSE.

Asimismo se advirtió acerca de la superposición y multiplicidad de programas, creación de estructuras burocráticas con escasa articulación con las secretarías y direcciones ministeriales, procesos que derivaron en prácticas clientelares y asistenciales, contradicciones entre objetivos que proponían descentralizar y regulaciones que generaron mayor centralización. Por último, algunas de las investigaciones citadas mostraron el papel de los programas en el mantenimiento del orden social, su alto grado de visibilidad y rédito político en el corto plazo y su escaso cuestionamiento de las causas de los problemas sobre los que intervienen.

### **Los programas en la etapa 2003-2015**

Algunos autores, como Iaies (2011), han planteado que en los 90 predominó un enfoque de planificación a través de programas –configurados como estructuras *ad hoc*– con problemas de articulación y escasa vinculación con las políticas educacionales generales. Se afirma que, por el contrario, desde la primera década de este siglo, se habría buscado fortalecer el papel del Estado –al que se considera debilitado en la década anterior– y se estaría superando la planificación a través de programas y poniendo el acento en “las políticas”.

Desde nuestra perspectiva, las caracterizaciones de la década del 90 (Estado débil, desarticulación entre programa y política) como las de la etapa reciente (supuesto fin de la planificación por programas y “reposicionamiento” del Estado) requieren de precisiones que eviten conclusiones esquemáticas. Por un lado, las investigaciones sobre el Plan Social Educativo permiten poner en cuestión la idea de que los programas hayan estado desarticulados de la política general y muestran su estrecha vinculación con las concepciones y orientaciones de la reforma. Por otro, el análisis de la etapa 2003-2015 da cuenta de la existencia de numerosos programas en los países de América Latina –con estrategias muy similares a las de la década anterior– lo cual contradice el supuesto de que hubieran perdido consenso entre los funcionarios, tal como plantea Iaies (*op.cit.*)<sup>7</sup>.

---

7 En Argentina, también se desarrollaron programas similares durante el breve gobierno de F. de La Rúa y de E. Duhalde. En el año 2000, el MEN lanzó el Programa de Acciones Compensatorias en Educación (PACE), en reemplazo del PSE. Previamente y por algunos meses, se implementó el Programa Escuelas Prioritarias orientado hacia la población escolar más pobre, a personas con “necesidades educativas especiales” y a adultos que no hubieran completado su escolaridad (OEA-MECT, 2002). En 2001 se lanzó el “Programa Escuela para Jóvenes”, destinado al mejoramiento de la calidad de la escuela secundaria y, en 2002, el “Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios Alimentarios de las Escuelas en Situación de Mayor Vulnerabilidad Socioeducativa” (DINIECE, 2005). Finalmente, entre 2002 y 2003, durante el gobierno provisional de Duhalde, se desarrolló el Programa Integral para la Equidad Educativa destinado a alumnos en situación de riesgo socioeducativo. Su estrategia central fue el estímulo a la conformación de redes de escuelas.

Para el caso argentino, Tiramonti (2010a y 2010b) señala la persistencia de un sentido común sobre este tipo de política entre los “gestores de la educación” debido a inercias burocráticas e intereses creados, a las líneas de acción de los organismos internacionales de crédito y a la efectividad de esas formas de regulación. Otras autoras identifican ambigüedades, cambios de discursos y de concepciones en las políticas post 2003 pero advierten que se mantuvieron formatos de la década anterior (Feldfeber y Gluz, 2011)<sup>8</sup>.

Después de la crisis de 2001 y con particular énfasis desde 2003, los discursos oficiales pregonaron el “regreso del Estado” y la necesidad de “reposicionar el papel de la política” en la sociedad. Estas afirmaciones suponen que en la década del 90 el Estado se habría “retirado” dejando la supremacía al mercado. En contraposición, en la etapa posterior, el Estado habría “regresado” para regular el mercado e intervenir en los problemas de la sociedad por medio de políticas públicas, antes ausentes. A los fines de construcción de consenso, el planteo parece haber sido exitoso. Sin embargo, advertimos que esa caracterización supone concebir la economía y la política como instancias autónomas y desconocer la determinación del Estado como representante del capital social total (Iñigo Carrera, 2013).

La necesidad de “recomponer el papel de los Estados” fue planteada por los mismos organismos internacionales que impulsaron las políticas de ajuste estructural y la reducción de algunas de sus atribuciones, es decir, la llamada “primera generación de reformas”. Luego de la implementación de estas medidas, desde mediados de los años 90, el propio Banco Mundial indicó la necesidad de llevar a cabo “reformas de segunda generación” que contemplasen la ampliación de las “capacidades institucionales” del Estado a través de mecanismos como la rendición de cuentas, el establecimiento de sistemas de evaluación de la calidad, la descentralización, la transparencia, el control y la participación ciudadana (López, 2005).

---

<sup>8</sup> La revisión bibliográfica de la producción nacional en revistas académicas, reuniones científicas y producción de investigaciones en universidades y programas de postgrado, evidencia escasos trabajos dedicados al estudio de programas nacionales para las instituciones de enseñanza obligatoria. La mayor parte de los trabajos que abordaron programas nacionales del período estudiado no tuvo como objeto central el tipo de acción del MEN sino otros temas que, al materializarse a través de este tipo de instrumento, llevaron al análisis de un caso o de algunos de sus componentes. Por otra parte, se han producido informes de evaluación, de algunos de estos programas, por parte del MEN, a través de la DINIECE. Algunos de los trabajos relevados fueron los de Zandrino y Cayre (2009), Domínguez y Dal Bianco (2011), Domínguez (2011), López y Yapur (2009), Perassi (2011), Maimone (2012), DINIECE (2005 y 2008), Vassiliades (2008), Indarramendi (2012) e Indarramendi y Rochem (2012). En los últimos años se produjeron publicaciones sobre el Plan FINES y los Planes de Mejora Institucional del nivel secundario.

Ante al incremento del desempleo, la pobreza, la desigualdad y el aumento de conflictos sociales tanto los organismos internacionales como los diversos gobiernos que asumieron en los primeros años del siglo XXI en América Latina expresaron la necesidad de generar políticas de promoción de “cohesión social” de manera de garantizar la “governabilidad”, eufemismo utilizado frecuentemente por los organismos para designar el “normal” desarrollo del proceso de acumulación en cada espacio nacional. Así, el “crecimiento sostenido con mayor equidad” y la “inclusión social” fueron objetivos compartidos por los gobiernos de la región y por los organismos (consultar, por ej., la “Estrategia de Asistencia al País” 2004-2006 y 2006-2008 del Banco Mundial para Argentina y el documento del BID de Ferroni *et al*, 2006).

En Argentina, la crisis de 2001/2002 implicó una fuerte acción por parte del gobierno de Duhalde. Cesación parcial de pagos, devaluación, pesificación asimétrica, establecimiento de un impuesto a las exportaciones y masificación de la asistencia social por medio del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados fueron medidas necesarias para el proceso de valorización del capital y la contención de la profunda conflictividad social.

Durante los gobiernos de N. Kirchner y C. Fernández el discurso oficial buscó diferenciarse de lo que denominó “modelo neoliberal” y afirmó la voluntad de promover un “modelo de desarrollo económico con inclusión social”. En ese marco, la educación fue presentada como una de las “políticas de inclusión”, fundamental para el “desarrollo” del país. Se postuló la intención “recuperar” el papel del Estado en la educación y de contribuir a la ampliación de la “justicia social”. Así, entre 2003 y 2015<sup>9</sup>, el MEN argentino diseñó un entramado de programas a través de los cuales actuó, de forma directa, en las provincias y en las instituciones educativas. En las escuelas se entrecruzaron con otros, diseñados por las provincias y los distritos escolares, o coordinados por organizaciones privadas.

Los programas variaron según sus objetivos, destinatarios, alcance, duración, formatos de gestión y fuentes de financiamiento. Mientras algunos formaron parte de planes más generales, otros estuvieron acotados a temas o áreas específicas. A pesar de su diversidad, pueden agruparse en un mismo conjunto a partir de considerar las siguientes características:

---

<sup>9</sup> Si bien la investigación (que culminó en 2014) fijó a 2013 como límite del período, las conclusiones puede ser extendidas a 2015, año de finalización del mandato de C. Fernández.

- Se propusieron, en términos generales, el mejoramiento de la calidad, la equidad y/o la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria;
- fueron definidos y diseñados en el ámbito del MEN, por iniciativa de alguna de sus secretarías y direcciones o por mandato de resoluciones del Consejo Federal de Educación y de leyes nacionales;
- implicaron acciones del MEN en las escuelas, con la mediación de las provincias e impactaron, de diversa manera, en las políticas jurisdiccionales;
- fueron financiados, principalmente, con recursos del Tesoro nacional y/o con financiamiento externo gestionado por el gobierno nacional.

Un conjunto de programas se puso en marcha en 2003 y 2004, antes de la sanción de nueva normativa para el sistema educativo. Se originaron, principalmente, como respuesta a las consecuencias de la crisis económica de 2001/2002. Fueron iniciativas del MEN y no estuvieron explícitamente integrados a planes más generales. Es el caso del Programa Integral para la Igualdad Educativa, el Programa Nacional de Inclusión Educativa y el Programa Nacional de Convivencia Escolar.

Los objetivos establecidos en la Ley de Financiamiento Educativo (2005) y en la Ley de Educación Nacional (2006) y los acuerdos posteriores alcanzados en el Consejo Federal de Educación dieron origen a nuevos programas. En el marco del establecimiento de la obligatoriedad del nivel secundario, por ejemplo, se crearon los Planes de Mejora Institucional (PMI). En este mismo sentido y en relación con la población joven y adulta puede ubicarse al Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES). El mandato legal de atender a la población “más desfavorecida” se materializó en un conjunto de programas y líneas de acción impulsados por la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas<sup>10</sup>. Otros respondieron a leyes específicas como el Programa de Educación Sexual Integral y el Programa por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Algunos programas se financiaron a través de créditos de organismos internacionales. El *Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural* (PROMER, 2006), fue financiado por el Banco Mundial y el Programa de Mejora de la calidad de la enseñanza de las Ciencias Naturales y Matemática (2008), por el BID. Un grupo de programas, financiado por el BID, se implementó de forma consecutiva, con una misma modalidad de ejecución: un subprograma para el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, a cargo del MEN, y otro

<sup>10</sup> Hasta 2010, Dirección Nacional de Programas Compensatorios.

para la expansión de la oferta escolar, a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS). Se trató del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE, aprobado en 2001 y efectivizado en 2003) y los Programas de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU I, 2008 y PROMEDU II, 2011, PROMEDU III, 2013)<sup>11</sup>. Sus objetivos fueron amplios y trascendieron un nivel de enseñanza o área determinada. Según una de las funcionarias entrevistadas de la Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional del MEN, constituyeron “cajas de financiamiento” para la distribución de recursos según las distintas políticas pautadas a nivel nacional.

Más allá de las especificidades propias de cada uno, el conjunto de los programas propuso como objetivo el mejoramiento de la equidad, calidad y eficiencia interna del sistema educativo. Se planteó, también, el objetivo de la “inclusión” de población no escolarizada, categoría que ocupó un espacio central, tanto en los documentos de los organismos internacionales como en la normativa nacional del período. En algunos programas se enunció como objetivo alcanzar la igualdad educativa, concepto que, en la década previa, había sido restringido al de “igualdad de oportunidades” y suplantado por el de “equidad”.

Los programas pueden ser clasificados a partir de sus objetivos generales explícitos. En lo que sigue, ejemplificamos con algunos de ellos<sup>12</sup>.

*\* Programas que buscaron responder al impacto de la pobreza en niños y adolescentes en edad escolar:* definieron diferentes estrategias para “incluirlos” y “retenerlos” en el sistema educativo y para fortalecer a las escuelas que reciben población en situación de pobreza. Entre ellos puede mencionarse al Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE, 2004); Programa Nacional de Desarrollo Infantil (2004); Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE, 2004); acciones y programas de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, emprendidos entre 2008 y 2015 como el Proyecto para la Prevención del Abandono Escolar y los Centros de Actividades Infantiles.

---

11 En el caso del PROMEDU III, el organismo ejecutor fue únicamente el MPFIPyS ya que contó con un componente principal de expansión de la infraestructura escolar. El MEN participó en la elegibilidad de las obras y en el monitoreo y evaluación.

12 Se coloca entre paréntesis el año de creación del programa. En el informe final de la tesis sistematizamos información sobre la totalidad de los programas relevados (período, normativa, objetivos, componentes, principales líneas de acción, destinatarios y financiamiento).

\* *Programas que se propusieron mejorar la convivencia escolar y dar respuesta a los problemas de violencia o conflicto en las escuelas:* Programa Nacional de Mediación Escolar (2003); Programa Nacional de Convivencia Escolar (2004).

\* *Programas que buscaron fortalecer el abordaje de cuestiones específicas vinculadas al currículum escolar:* Programa Nacional Escuela y Medios (2006); Programa para el Mejoramiento de la Lectura/Plan Lectura (2008); Programa de Mejora de la calidad de la enseñanza de las Ciencias Naturales y Matemática (2008).

\* *Programas destinados al mejoramiento de modalidades específicas de educación:* Programa Nacional Educación en Establecimientos Penitenciarios y de Minoridad/Programa Nacional Educación en Contextos de Encierro (2003); *Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural* (PROMER, 2006).

\* *Programas que buscaron promover el logro de la escolarización completa en determinados niveles o su articulación:* Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos (2004); Programa de Apoyo al último año del Polimodal/Secundario (2004); Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES, 2008); Planes de Mejora Institucional para el nivel medio (2009).

\* *Programas que se propusieron promover la incorporación de las TICs en las prácticas escolares:* Programa “Conectar Igualdad” (2010); líneas de acción de algunos de los programas anteriores.

Si bien cada programa tuvo una historia, objetivos y características particulares nos interesó identificar ciertos rasgos comunes que se expresaron en el conjunto y que formaron parte del contenido de este tipo de política pública.

### *Flexibilidad*

Una de las características principales que emerge del estudio de los programas es su flexibilidad. Constituyen propuestas “a término”, destinadas a dar respuesta a algún problema específico, desde estructuras organizativas que finalizan una vez que el programa culmina y sin compromisos a futuro. Su diseño y gestión guarda relación con las concepciones de la “Nueva Gestión Pública”, derivadas del *management* y el toyotismo. A partir de la caracterización de los organismos

del Estado como burocráticos, rutinarios y con poca “capacidad” para enfrentar los “grandes cambios”, este enfoque enfatiza en la mejora continua de la calidad, la gestión por objetivos y la eficiencia para la modernización del Estado (López, 2005). Así, los programas forman parte de una concepción de planificación de políticas orientada a la generación de estructuras en red, supuestamente más ágiles y efectivas, organizadas en función de objetivos específicos y que suponen “equipos de trabajo” temporales.

En el caso del MEN, esto se expresó, por ejemplo, en la conformación de “equipos técnicos” contratados por fuera de la estructura burocrática permanente. De las entrevistas a integrantes del equipo nacional del PIIE de la primera etapa (2004-2007) surge la falta de experiencia previa en el MEN y una auto-caracterización que remarca la agilidad, la eficiencia y el compromiso político y afectivo con el programa, por oposición a la lógica burocrática y menos eficiente de los funcionarios de planta del MEN. Al mismo tiempo, la finalización de un programa –o de una determinada gestión– implicó, con frecuencia, el desmantelamiento del equipo técnico.

#### *Acción del Estado nacional con escasa inversión*

Frente a los problemas estructurales que atraviesan las escuelas públicas –en materia edilicia, de equipamiento, formación continua y condiciones de trabajo de los docentes– y ante las desiguales situaciones según jurisdicción, los programas constituyeron acciones directas del Estado nacional, en las instituciones, con alto nivel de visibilidad pública.

Los funcionarios entrevistados que se desempeñaron entre 2003 y 2007 aseguraron haber impulsado un cambio en la orientación de las políticas del MEN, respecto de la reforma previa y destacaron su esfuerzo por “reposicionar el lugar de la Nación”. Reivindicaron su oposición a que las escuelas compitieran por los recursos y a un enfoque compensatorio, basado en el “déficit” de los sujetos. Desde allí, afirmaron haber construido relaciones basadas en la confianza en los alumnos, en los docentes y en las instituciones. Según su perspectiva, impulsaron un debate político-pedagógico, una orientación y un acompañamiento a las provincias –con recursos y asistencia– que, en el marco del federalismo, implicó asumirse como corresponsables del sistema educativo a través de los diversos programas.

Sin embargo, la distribución de responsabilidades en educación entre la Nación y las provincias y la estructura del financiamiento que legó la reforma de los 90 no fueron puestos en cuestionamiento en los años siguientes. Sin que se haya promovido una revisión de los mecanismos de coparticipación de impuestos federales, las provincias continuaron aportando el mayor porcentaje del presupuesto consolidado para educación (73,7% en 2014)<sup>13</sup>. El Estado nacional dedicó una porción reducida de su inversión a este tipo de programas al tiempo que acudió al financiamiento del Banco Mundial y del BID<sup>14</sup>.

Las funcionarias entrevistadas manifestaron que, en contraposición con los 90, en este período no hubo condicionamientos de los organismos de crédito en el diseño de los programas y que contaron con autonomía para definir objetivos y componentes. En otros trabajos hemos abordado la incidencia de los organismos en la definición de la agenda de temas y de prioridades que fijan los países de América Latina (Vior y Oreja Cerruti, 2015; Oreja Cerruti y Vior, 2016). Si bien no podemos profundizar aquí en este aspecto cabe señalar que la imposibilidad de financiar determinadas medidas clave por implicar gastos corrientes –como modificaciones en el tipo de designación de los docentes, incrementos salariales, creaciones de cargos, etc.– constituye un condicionamiento implícito a la definición de prioridades.

La relación entre la acción del Ministerio y las políticas educacionales de las provincias merece un estudio aparte que debiera considerar, entre otras cuestiones, el funcionamiento del Consejo Federal de Educación en esta etapa y las particularidades de cada jurisdicción. De todas maneras, es posible plantear que los programas del Ministerio orientaron la acción de las provincias, sobre todo, por razones presupuestarias. El caso de la provincia de Buenos Aires es emblemático. Con casi la totalidad del presupuesto de la Dirección General de Cultura y Educación destinado a gastos corrientes (99% en 2014 y 2015)<sup>15</sup> no es difícil comprender la necesidad de recursos complementarios y el papel que desempeñaron los programas del Ministerio, no sólo complementando la

13 Entre 2005 (año de sanción de la Ley de Financiamiento Educativo) y 2014, las provincias aportaron, entre el 73,3% y el 76,8% del gasto consolidado en Educación, con algunas oscilaciones durante el período. Fuente: Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación de la Nación.

14 Tomando como ejemplo el ejercicio 2013, sólo el 13,2% del presupuesto del MEN se destinó a las aperturas programáticas que financian, en parte, los componentes de los programas. El grueso de la inversión del MEN se destinó a la Educación universitaria (66,8%) y, en segundo lugar, al Fondo Nacional de Incentivo Docente (14,6%). Fuente: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2013/mensadostrece.html#faciculos>.

15 Fuente: Presupuesto general Ejercicios 2014 y 2015, planilla 03, Direcc. Pcial. de presupuesto, Pcia. de Bs. As.

inversión provincial sino orientando su acción.

Los funcionarios nacionales entrevistados reconocieron la complejidad del trabajo y la heterogeneidad de los resultados alcanzados en cada jurisdicción. Recurrentemente, presentaron a la provincia de La Pampa como buen ejemplo de gestión, sin explicitar su escasa matrícula y que es una de las jurisdicciones con mayor inversión por alumno<sup>16</sup>. A su vez, el Conurbano Bonaerense fue reconocido como un espacio crítico donde se alcanzaron menos logros.

#### *Respuestas insuficientes y fragmentarias en relación con los objetivos declarados*

Efectivamente, los programas dieron algún tipo de respuesta a distintos problemas que se expresaron en el sistema educativo: las consecuencias de la pobreza en los niños y jóvenes, la necesidad de equipamiento de las escuelas, de fortalecer la enseñanza o de finalizar los estudios, por nombrar sólo algunos. Sin embargo, consideramos que la cuestión no estriba tan sólo en plantear si el Estado dio respuesta o no a un problema, sino en caracterizar y evaluar el tipo de respuesta y su papel respecto de los intereses antagónicos de las clases sociales.

El análisis de los programas muestra el desarrollo de acciones parciales, fragmentadas e insuficientes en relación con los objetivos declarados. Si bien las conclusiones referidas al PIIE no pueden ser trasladadas mecánicamente a los demás programas, su estudio aporta información y categorías para la comprensión de los fenómenos que se expresaron, con sus especificidades, en los demás.

El PIIE fue el principal programa del período destinado a las escuelas primarias más pobres. Las instituciones debieron diseñar colectivamente una propuesta de enseñanza, a la que se denominó “Iniciativa Pedagógica Escolar”. Para su desarrollo, el MEN previó apoyo financiero y acompañamiento pedagógico por medio de un equipo de Asistentes Pedagógicos que visitaban las escuelas<sup>17</sup>.

---

16 En 2010, por ejemplo, La Pampa era una de las 4 provincias con la mayor inversión por alumno estatal y una de las cinco con mayores recursos fiscales totales por habitante (Fuente: Bezem *et al*, 2012). La matrícula de educación común del nivel inicial al superior no universitario de la provincia representaba, en 2012, el 0,7 % del total del país (Fuente: Anuario Estadístico 2012, DINIECE).

17 Las escuelas recibieron un subsidio anual de \$5.000 –que permaneció fijo hasta 2014– para la adquisición de los recursos que demandara la Iniciativa, un subsidio para la compra de útiles escolares según la matrícula de la institución, guardapolvos (para alrededor del 30% de los alumnos), un gabinete informático (8 computadoras, 3 impresoras y un concentrador de red) con equipamiento mobiliario, libros de texto, bibliotecas con 500 ejemplares y material didáctico. A través de la línea de infraestructura se

El estudio del programa a lo largo del período mostró, por un lado, el aporte realizado en términos materiales para las escuelas más pobres. Este aspecto fue el más valorado por parte de las docentes y directoras entrevistadas, ante el serio déficit de equipamiento escolar. Al mismo tiempo, la investigación puso de manifiesto las dificultades para alcanzar los objetivos planteados por el programa en las condiciones de organización de las escuelas. La formación de los docentes, el diseño colectivo de la Iniciativa Pedagógica, las discusiones políticas respecto de la enseñanza y la escuela, el trabajo de asesoría de las Asistentes Pedagógicas, el uso de la informática y la articulación con organizaciones sociales y educativas de la zona de influencia de las escuelas encontraron fuertes limitaciones, señaladas tanto en el informe de evaluación del programa, publicado en 2008 por el MEN, como evidenciadas en nuestro trabajo de campo<sup>18</sup>. Los profundos y continuos problemas de infraestructura escolar –habituales en el Conurbano Bonaerense– la falta de acciones sistemáticas de formación continua para los docentes y la necesidad de contar con espacios y tiempos de trabajo más allá de las acciones directas de enseñanza condicionaron fuertemente el logro de los objetivos del programa. Cobran fuerza aquí los planteos de Beltrán Llavador (2010) cuando señala la imposibilidad de pensar el *currículum* escindido de la organización escolar. Para que el objetivo de recuperar “la centralidad de la enseñanza” pudiera ser desarrollado en toda su potencialidad, se hacía imprescindible modificar, por ejemplo, la organización del trabajo de los docentes, cuestión que ha estado ausente de las políticas del período en estudio y que se vuelve fundamental toda vez que se plantee la intención de generar cambios curriculares sin pasar por alto sus diversas determinaciones (Beltrán Llavador, 1994).

Las indagaciones realizadas en escuelas que formaban parte del programa desde hacía nueve años, mostraron las limitaciones en el logro de mejores resultados

---

construyeron o readecuaron salas para la instalación de gabinetes informáticos. Desde fines de 2007 a 2009, se puso en marcha el Fortalecimiento Pedagógico de las Escuelas del Programa Integral para la Igualdad Educativa (FOPIIE), por medio de una donación de 10 millones de euros la Unión Europea con una contraparte nacional. Los recursos se destinaron, principalmente, a acciones de formación de docentes y a la provisión de un kit de equipamiento multimedial (impresora, TV 29”, DVD, videofilmadora digital, cámara fotográfica y grabadores de periodista). En las escuelas con mayor matrícula, se enviaron computadoras adicionales a las entregadas previamente. Las escuelas incorporadas al programa posteriormente no contaron con el mismo equipamiento.

18 La evaluación fue encomendada a la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del MEN, por parte de los funcionarios que culminaban su gestión, en 2007. El estudio fue coordinado por N. Gluz y M. Chiara. Un informe abreviado fue publicado por la DINIECE a inicios de 2008. Pudimos acceder al informe completo en el Centro Nacional de Información Documental Educativa de la Biblioteca Nacional de Maestros. Para una síntesis de las limitaciones identificadas en el trabajo de campo ver: Oreja Cerruti (2015).

de aprendizaje<sup>19</sup>. Docentes y directivos manifestaron su intensa preocupación respecto de numerosos niños con sobreadad y con dificultades para adquirir nociones básicas de lectura, escritura y matemática. Los funcionarios nacionales y provinciales advirtieron el escaso impacto del programa en los indicadores de aprendizaje. Sus apreciaciones ponen en evidencia una sobredimensión del impacto de los recursos y materiales en el logro de mejores aprendizajes y de las acciones emprendidas por el programa. Al mismo tiempo, se observa cierta subestimación del impacto de la pobreza en alumnos y docentes. Ante la falta de mejora de los resultados de aprendizaje, aparece como sospecha la “calidad” de la acción de los docentes, sin referencia alguna a las condiciones de enseñanza y de trabajo.

Si bien el discurso oficial del período ha enfatizado la necesidad de revertir la fragmentación del sistema, los diversos programas implicaron acciones fragmentadas y fragmentadoras. Esa lógica se expresó en el trabajo de campo. Mientras docentes y directoras cuestionaron el estado de la infraestructura, la falta de tiempos para el trabajo institucional, la ausencia de formación continua de los docentes, etcétera, separaron al PIIE de esos problemas. Creemos que ello pone en evidencia la naturalización de una mirada fragmentaria sobre las políticas y las dificultades para realizar un análisis que ponga en relación las diversas líneas de acción del MEN con la política educacional general.

Como sostiene Kosik (1976) los hechos aislados constituyen abstracciones porque la realidad es una totalidad concreta. Evaluar un programa de forma escindida del resto constituye una abstracción que obstaculiza la consideración del conjunto de relaciones que atraviesan y conforman el sistema educativo. Desde nuestra perspectiva, los programas contribuyeron a una mirada fragmentaria sobre la realidad escolar y social que conspira contra un análisis de la totalidad como unidad.

### *La permanencia de la estrategia focalizada en las escuelas más pobres*

Como ya hemos señalado, la focalización del gasto social en la población más pobre fue parte de la respuesta del Estado ante el crecimiento de la pobreza en

---

19 A las dificultades inherentes de las políticas públicas para ser “aisladas” y evaluar su impacto (Oszlak y O’Donnell, 1981) se agrega el hecho de que ni el MEN ni las jurisdicciones publicaron información e indicadores que permitan evaluar los aprendizajes en las escuelas bajo programa y compararlos con los de alumnos de escuelas no incluidas.

América Latina. Si en la década del 90 pueden identificarse una serie de estudios y ensayos críticos sobre el tema, en la década siguiente, en Argentina, parecen haberse generado menores cuestionamientos en ese sentido. Sin embargo, los programas focalizados continuaron siendo un instrumento de uso frecuente por parte del MEN que, en el período en estudio, se complementó con algunas políticas de mayor cobertura o alcance universal, como los Planes de Mejora Institucional y el Programa Conectar Igualdad en el nivel secundario.

El estudio del PIIE puso en evidencia procesos de naturalización de la focalización en escuelas que, desde hace más de dos décadas, son objeto de diversos programas focalizados. A pesar de apelar a la noción de igualdad, el programa no estuvo exento de los problemas inherentes a la focalización: “errores de exclusión” en la selección de las escuelas, problemas de validez metodológica y arbitrariedades. Las múltiples demandas recibidas en la provincia de Buenos Aires, por parte de instituciones que solicitaban ser incorporadas, ponen en evidencia tanto las necesidades materiales de las escuelas como la desigualdad generada entre escuelas bajo programa y escuelas excluidas de él.

A nivel institucional, los programas dieron lugar a diversas situaciones: escuelas incluidas o excluidas de programas, escuelas destinatarias de más de uno, escuelas que no participaron de ninguno, superposiciones de intervenciones por diversos programas, etc. En el nivel primario, por ejemplo, algunas escuelas estuvieron incluidas en el PIIE y en el PNIE, otras en el PIIE y en algunas líneas del PROMEDU, otras en el PROMER y otras en ninguno de esos programas. En el nivel medio, la profundización de su fragmentación se expresa en la conformación de numerosas sedes del Plan FINES cuyo funcionamiento –en términos de infraestructura y equipamiento, tipo de organización en la que se desarrolla y condiciones de contratación y de trabajo de sus docentes– presentan situaciones muy diferenciadas respecto de las escuelas comunes y de jóvenes y adultos.

### *Introducción de formas precarias de contratación de docentes*

La flexibilidad a la que aludimos previamente posibilitó la contratación de docentes y de figuras específicas –coordinadores, asistentes pedagógicos, etc.– sin estabilidad y sin garantías de derechos laborales. Algunos de los casos más visibles fueron los de los Centros de Actividades Infantiles, el Plan FINES y el Plan de Mejora Institucional del nivel medio que implicaron la contratación a

término, la ausencia de los derechos laborales conquistados en el ámbito educativo y, en el último caso, un amplio margen de arbitrariedad en la selección de los docentes. Esta misma arbitrariedad suele replicarse en la forma de selección de coordinadores o asistentes pedagógicos de los programas ante la ausencia de concursos públicos y de oposición como mecanismo de acceso.

En el período en estudio, Argentina registró alrededor de un tercio de la población activa en trabajo informal. El sistema educativo es uno de los pocos ámbitos laborales que aseguran, aún, niveles elevados de estabilidad y de garantía de derechos laborales. La introducción de formas de contratación flexible por medio de los programas generó menores niveles de resistencia –ya que se dio de forma acotada a ciertos perfiles, en ciertas escuelas, etc.– permitiendo que fueran aceptadas, gradualmente, como posibilidad de contratación válida. Sobre el final del período, se generaron diversas acciones de denuncia por parte de agrupaciones opositoras a las conducciones sindicales, especialmente, en relación con el Plan FINES<sup>20</sup>.

#### *Estímulo a la acción conjunta Estado-Organizaciones de la sociedad civil*

La corresponsabilidad del Estado y las organizaciones de la sociedad civil por la educación ha formado parte de las reformas educativas de la región desde fines del siglo XX. La Ley de Educación Nacional replicó la definición que ya hiciera la Ley Federal sobre la educación pública –incluyendo en ella tanto a las escuelas privadas como a las públicas (denominadas “de gestión estatal”)– y añadió la “gestión social y cooperativa”. La corresponsabilidad se expresó, también, en los numerosos programas del MEN a través de organizaciones que participaron en su diseño e implementación tales como la Fundación de Organización Comunitaria (FOC), la Fundación Sustentabilidad, Educación, Solidaridad (SES) y la Fundación Cimientos. En todo momento se omite que las organizaciones de la sociedad civil tienen sus propios intereses, lo cual se torna muy evidente en instituciones religiosas, empresas y fundaciones privadas que cuentan con capacidad de influencia en el diseño de las políticas y que fueron beneficiadas con recursos públicos.

La participación de organizaciones de la sociedad civil en las políticas sociales,

---

<sup>20</sup> Como parte del apoyo a los gobierno de N. Kirchner y C. Fernández la conducción de CTERA ha defendido los programas existentes como medidas progresivas y no ha impulsado acciones de denuncia sobre la precarización laboral que implicaron.

como prestadoras de servicios sociales de interés público, promueve una estrategia de financiamiento compartido. Al mismo tiempo, oculta los antagonismos de clase y crea una “nueva cultura cívica” que estabiliza y contiene los conflictos sociales (Wanderley Neves, 2009).

### **Consideraciones finales**

Desde 2003, el MEN puso en marcha una multiplicidad de programas que declararon como propósito enfrentar problemas de cobertura, calidad y desigualdad del sistema educativo. Las denominadas “políticas de inclusión” conformaron un nuevo sentido común que buscó mostrarse como “restaurador de derechos” y superador de las políticas neoliberales.

Un primer conjunto de programas buscó actuar frente a las consecuencias de la crisis de 2001/2002 en las escuelas. Los programas posteriores muestran, por un lado, la necesidad de seguir generando algún tipo de respuesta ante la persistencia de la pobreza y la inversión insuficiente de las provincias; por otro, la de actuar frente a problemas derivados de la implementación de la obligatoriedad del nivel secundario.

El estudio de los programas permite afirmar que constituyeron acciones flexibles, fragmentadas y parciales respecto de los objetivos declarados. Su puesta en marcha no se acompañó de un incremento sustantivo del financiamiento del Estado nacional para educación ni de la revisión de la distribución de atribuciones entre la Nación y las provincias. Las funcionarias nacionales que se desempeñaron entre 2003 y 2007 explicitaron estas limitaciones, al referirse al PIIE, como una propuesta posible de acuerdo al presupuesto disponible y a las atribuciones del MEN. Esta situación explica, en parte, la permanencia de la focalización en las escuelas que reciben a la población más pobre, complementada con algunos programas de mayor cobertura.

El análisis en profundidad del PIIE puso en evidencia su aporte en términos de equipamiento y las limitaciones para alcanzar sus objetivos en tanto no se revirtieron las condiciones estructurales del sistema –como las condiciones de trabajo de docentes y directivos o los problemas de infraestructura, cuestión que se agudiza en el Conurbano Bonaerense–. Tampoco se abordó en forma sistemática la formación continua de los docentes. Sin embargo, el programa permitió procesar, parcialmente, los reclamos del sector frente a la situación crítica de la escuela pública en general y de aquellas a las que asistía la población

más pobre, produciendo cierto alivio respecto de la situación previa de las instituciones, especialmente en las escuelas incluidas en los primeros años del período.

El impacto del aporte material del programa y un discurso centrado en la igualdad, los derechos y las posibilidades de aprender de todos los niños, generó un fuerte apoyo por parte de docentes y directivos, en especial, entre las escuelas incluidas entre 2004 y 2007. La investigación permite afirmar que este tipo de políticas contribuyó a la conformación de una noción del Estado como representante del “interés general”, promotor de derechos, interesado en la superación de la desigualdad y las injusticias sociales, en contraste con las políticas previas. De esa manera, al tiempo que los propios programas portaban en sí las limitaciones para alcanzar los objetivos que planteaban, contribuyeron a reforzar la apariencia del Estado nacional como árbitro entre clases sociales y a la construcción de consenso.

Los análisis de las políticas públicas en general, y de las educacionales en particular, suelen mostrar los problemas como fallas de implementación o de eficiencia. Desde esa perspectiva, se presume que las “fallas” o “insuficiencias” de una política responden a problemas técnicos. Esta concepción se hizo presente en el discurso de algunos funcionarios y docentes entrevistados, escindiendo el diseño de un programa de su implementación. Tal como plantea Thwaites Rey (2005) esta escisión preserva la legitimidad del responsable del diseño –en este caso el MEN– y coloca la responsabilidad por los “fracasos” o problemas en aquellos encargados de su implementación, en este caso, docentes y directivos. Al tiempo que se naturaliza la división entre “técnicos expertos” que formulan políticas y docentes responsables sólo de su “ejecución”, se obtura la comprensión de los factores que intervienen en las supuestas “fallas” del programa y su papel social. En contraposición, consideramos necesario avanzar hacia un análisis que supere un tecnicismo tácitamente idealista sobre la educación y sobre la política educacional y que evite su abstracción de la totalidad concreta de las relaciones sociales.

En el umbral del siglo XXI, el desempleo estructural y la precarización de las relaciones de trabajo y de las condiciones de vida de cada vez más trabajadores en América Latina –que evidencian la conversión de una porción creciente de la clase obrera de estos países en población sobrante estancada y consolidada para el capital (Iñigo Carrera, 2005)– plantearon la necesidad de generar políticas públicas que garantizaran el proceso de acumulación en cada espacio nacional. La fragmentación y focalización de las políticas sociales, que buscan transformar a

los llamados “excluidos” en “incluidos” (Wanderley Neves, 2009), constituyeron parte de ese movimiento. Esto explica que programas similares a los impulsados en Argentina en los últimos años hayan sido implementados en numerosos países de América Latina, tanto por gobiernos explícitamente conservadores –como los sucesivos presidentes mexicanos– como por aquellos que afirmaron representar intereses distintos como Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil o que, incluso, sean recomendados por organismos como el Banco Mundial y el BID.

En términos esquemáticos, los debates nacionales en torno de los programas se han centrado en si contribuyeron o no a la ampliación del derecho a la educación. Los resultados de las pruebas nacionales e internacionales de los aprendizajes muestran con crudeza que los procesos de segmentación y de degradación de la formación de la mayor parte de la clase trabajadora continúan su curso como resultado de la fragmentación internacional de la subjetividad productiva (Iñigo Carrera, 2005 y 2013). La propia lógica organizacional de los programas suele conducir a análisis fragmentados y, por lo tanto, abstraídos de esos procesos. Las características sistematizadas en este trabajo pretenden constituir un aporte para avanzar en el estudio científico de sus determinaciones.

### Referencias bibliográficas

- BANCO MUNDIAL (1990) *World Development Report 1990*. Washington D.C.
- \_\_\_\_\_ (2006) *Estrategia de Asistencia al País para la República Argentina 2006-2008*. BIRF y CFI. Informe No. 34015-AR, Unidad de Gestión de País Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Región de América Latina y el Caribe, Buenos Aires.
- BARREYRO, G. (2001) *Políticas educativas en la Argentina a fines del siglo XX: un estudio del Plan Social Educativo*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con mención en educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Disponible en: <http://each.uspnet.usp.br/gladysb/mestrado.pdf> Fecha de acceso: octubre 2012.
- BELTRÁN LLAVADOR, F. (1994) “Las determinaciones y el cambio del curriculum. En ANGULO, F. y BLANCO, N. (coord.) *Teoría y desarrollo del curriculum*. Málaga, Ed. Aljibe.
- \_\_\_\_\_ (2010) *Organización de instituciones socioeducativas: imposibilidad y desórdenes*. Valencia, Ediciones Reproexpres.
- BEZEM, P.; MEZZADRA, F. y RIVAS, A. (2012) *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe Final*. Buenos Aires, CIPPEC.
- BIRGIN, A.; DUSSEL, I. y TIRAMONTI, G. (1998) “Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas. Programas y proyectos”, *Propuesta Educativa* Año 9, N° 18, junio, FLACSO Argentina, pp. 51- 58.

BRASLAVSKY, C. (1999) *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires, Ed. Santillana.

\_\_\_\_\_ y COSSE, G. (1996) “Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas, ocho tensiones”, *Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe (PREAL)*, Documento N° 5. Buenos Aires.

CEPAL (1995) *Focalización y pobreza*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile.

DINIECE (2005) *Proyecto Hemisférico Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar. Documento de la República Argentina*. Disponible en: <http://www.porlainclusionmercosur.educ.ar/documentos/Argentina> Fecha de acceso: diciem. 2012.

\_\_\_\_\_ (ca. 2008) *Estudio Evaluativo del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE)* (coordinado. por N. Gluz y M. Chiara). Buenos Aires, MEN.

DOMÍNGUEZ, M. M. (2011) “Políticas de inclusión educativa en contextos de exclusión social: impacto en las condiciones laborales docentes” en XX Jornadas de Investigación, Facultad de Ciencias Humanas, UNLPam. 8 y 9 de septiembre.

\_\_\_\_\_ y DAL BIANCO, L. (2011) “Estrategias de capacitación docente en el marco de políticas compensatorias. El PROMSE en La Pampa” en II Jornadas de Investigación en Educación. Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Huerta Grande, 29 de junio al 1 de julio de 2011.

DUSCHATZKY, S. y REDONDO, P. (2000; reimp. 2008) “Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas. En DUSCHATZKY (comp) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires, Paidós.

FELDER, R. (2005) “Bienaventurada Argentina. La intervención del Banco Mundial en la reforma del Estado y la promesa del reino de los cielos”. En THWAITES REY, M. y LÓPEZ, A. (comp.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*, pp. 145-169. Buenos Aires, Prometeo.

FELDFEBER, M. y GLUZ, N. (2011) “Las políticas educativas en Argentina: herencias de los ‘90, contradicciones y tendencias de ‘nuevo signo’”, *Revista Educação & Sociedade*, 32 (115), CEDES, abril/junio, pp.339-356. Campinas, San Pablo.

FÉLIZ, M. y LÓPEZ, E. (2012) *Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?* Buenos Aires, Editorial El Colectivo – Herramienta Ediciones.

FERRONI, M.; MATEO, M. y PAYNE, M. (2006) *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*. Washington D.C. Departamento de Desarrollo Sostenible, BID,

- GAJARDO, M. (1999) “Reformas educativas en América Latina. Balance de una década”. *PREAL N° 15*. Disponible en [www.preal.org](http://www.preal.org) Fecha de acceso: julio 2011.
- GÓMEZ, R. J. (2003) *Neoliberalismo globalizado. Refutación y debacle*. Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- GRASSI, E.; HINTZE, S. y NEUFELD, M. R. (1994) *Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural. (Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias)*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- GRUPO DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE (GEI) (2007) *Informe de evaluación de proyectos Argentina: PRODYMES I (préstamo 3794). PRODYMES II (préstamo 3971). PRODYMES III (préstamo 4313)*, Documento del Banco Mundial.
- IAIES, G. F. (2011) *Los debates de la política educativa en el nuevo milenio. Conversaciones con los protagonistas de la toma de decisiones*. Buenos Aires, Aique Grupo Editor.
- INDARRAMENDI, C. y ROCHEX, J-Y (2012) “Politiques sociales et contreparties: un nouveau schème des politiques sociales à l’échelon global? L’évolution des politiques d’éducation prioritaire. Approche comparative entre la France et l’Argentine”. Trabajo presentado en Journées de l’Université de Lausanne et du Réseau RT6 “Politiques sociales, protection sociale, solidarités”. Lausanne, Suiza, 2 et 3 Octobre 2012. Disponible en : [http://rt6-afs.org/IMG/pdf\\_INDARRAMENDI\\_-\\_ROCHEX-1.pdf](http://rt6-afs.org/IMG/pdf_INDARRAMENDI_-_ROCHEX-1.pdf) Fecha de acceso: nov. de 2012.
- \_\_\_\_\_ (2012) “Desigualdad educativa: repensando la compensación en Argentina”. *Ensemble. Revista electrónica de la Casa Argentina en París*, Año 5, N° 8. Disponible en: <http://ensemble.educ.ar/wp-content/uploads/2012/05/Dossier-Cintia-Indarramendi-Ensemble-8-UV-para-pdf.pdf> Fecha de acceso: noviembre 2012.
- IÑIGO CARRERA, J. (2005) “La fragmentación internacional de la subjetividad productiva de la clase obrera” en 7mo Congreso de la Asociación de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, 10 al 12 de agosto de 2005. Disponible en: <http://www.aset.org.ar/congresos/7/12032.pdf>. Fecha de acceso: febrero 2016.
- \_\_\_\_\_ (2013) *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. 2da edición. Buenos Aires, Imago Mundi.
- ISUANI, F. (1998) “Regulación y autonomía en las organizaciones. El caso del PSE en el GCBA”, Tesis de maestría en Administración Pública, Director: F. Suárez. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- JACINTO, C. (1999) “Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: enfoques y tendencias en América Latina”, *Serie Estrategias de educación y de formación para los grupos desfavorecidos*. París, IPE-UNESCO.
- KOSIK, K. (1976) *Dialéctica de lo concreto*. México DF, Ed. Grijalbo.

LÓPEZ, A. (2005) “Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo”. En THWAITES REY, M. y LÓPEZ, A. (comp.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*, pp. 72-90. Buenos Aires, Prometeo.

LÓPEZ, V. y YAPUR, J. (2009) “Reestructuraciones organizacionales y curriculares en el nivel secundario en Córdoba. Análisis de un proyecto de innovación (Proyecto Escuela para Jóvenes)”, II Congreso Internacional Educación, Lenguaje y Sociedad. La educación en los nuevos escenarios socioculturales. Ed. UNLPam-REUN, Santa Rosa.

LO VUOLO, R.; BARBEITO, A.; PAUTASSI, L.; RODRÍGUEZ, C. (1999) *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires, CIEPP – Miño y Dávila.

MAIMONE, M. A. (2012) “Un estudio de caso sobre los Planes de Mejora Institucional para la escuela secundaria, en el Conurbano Bonaerense”. Trabajo presentado en las III Jornadas Nacionales y I Jornadas Latinoamericanas de Investigadore/as en Formación en Educación. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, diciembre de 2012.

MALLAMACI, K. (2003) “Estudio sobre políticas educativas compensatorias. Formulación e implementación en escuelas básicas de un municipio del conurbano bonaerense”. En Coloquio Nacional A 10 años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?, Córdoba, Argentina, 26 al 28 de junio de 2003.

MORGENSTERN, S. y FINKEL, L (2005) “La profesión docente y el conocimiento. La contradicción entre las demandas de la sociedad del conocimiento y la degradación de la profesión”, *Revista Argentina de Educación*, Año XXI, N° 29, pp. 7-25. Buenos Aires, AGCE.

OEA-MECT (2002) “Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Un balance de los años 90 en la Argentina”, documento elaborado por IIPE-UNESCOd Buenos Aires (N. Lopez y N. Gluz). Disponible en <http://repositorio.educacion.gov.ar> Fecha de acceso: noviembre 2012.

OFFE, C. (1994) “La política social y la teoría del Estado”. En OFFE, C. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, pp. 72-104. México D.F., Alianza Editorial.

OREJA CERRUTI, M. B. (2015) “Programas para la igualdad educativa y condiciones institucionales”. En VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 4 al 6 de noviembre de 2015 (en prensa).

\_\_\_\_\_ y VIOR, S. (2016) “La educación y los organismos internacionales de crédito. Préstamos y recomendaciones para América Latina (2000-2015)”, *Journal of Supranational Policies of Education* N° 4, pp. 18-37. Disponible en <http://www.jospoe-gipes.com/actual.htm> Fecha de acceso: abril de 2016.

- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1981) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), *Documento G.E*, Vol. 4. Buenos Aires, CLACSO.
- PERASSI, Z. (coord.) (2011) *El desafío de evaluar un programa educativo. La experiencia del PROMSE en una provincia argentina*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- SAFORCADA, F. (2009) "Paradojas de la autonomía escolar en la reforma educativa argentina de los años noventa". En FELDFEBER, M. (comp.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*, pp. 129-163. Buenos Aires, Aique.
- THWAITES REY, M. (2005) "Estado, ¿qué Estado?" y "El Estado como contradicción". En THWAITES REY, M. y LÓPEZ, A (comp.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*, pp. 21-41 y 61-68. Buenos Aires, Prometeo.
- TIRAMONTI, G. (2010a) "Mutaciones y permanencias en la estructura de gobierno de la educación". *Propuesta educativa* 33, pp. 43-52. Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2010b) "Introducción al Dossier 'Tendencias actuales en las políticas educativas de la región'", *Propuesta educativa* 34, pp. 7-12. Buenos Aires.
- VASSILIADES, A. (2008) "Regulación social, gobernabilidad y políticas educativas entre la focalización y la heterodoxia: la propuesta del programa integral para la igualdad educativa", *Educación, Lenguaje y Sociedad*, V (5), pp. 187-212. General Pico.
- VIOR, S. y OREJA CERRUTI, M. B (2015) "El Banco Mundial y tres décadas de reformas educacionales en América Latina", *Atlántida. Revista Canaria de Ciencias Sociales* Vol. 6, pp. 201-236 (2014-2015). Universidad de La Laguna, España. Disponible en: <http://publica.webs.ull.es/publicaciones/volumen/atlantida-volumen-6-2014-2015/> Fecha de acceso: noviembre de 2015.
- WANDERLEY NEVES, L. M. (2008) "Políticas sociales contemporáneas: tesis para la discusión". *Revista Argentina de Educación*, Año XXV, N° 30, pp.7-25. Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (org.) (2009) *La nueva pedagogía de la hegemonía*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- ZANDRINO, M. E. y CAYRE, M. M. (2009) "Las políticas de capacitación docente en el marco del programa PROMSE", *II Congreso Internacional educación, lenguaje y sociedad. La educación en los nuevos escenarios socioculturales*. Ed. UNLPam- REUN, Santa Rosa.

**María Betania Oreja Cerruti:** Profesora para la Enseñanza Primaria. Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación. Magíster en Política y Gestión de la Educación, Universidad Nacional Luján. Jefa de Trabajos Prácticos de Política Educacional, Departamento de Educación, Universidad Nacional de Luján. [betaniaoreja@gmail.com](mailto:betaniaoreja@gmail.com)