

archivos analíticos de
políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



aape | epaa

Arizona State University

Volumen 26 Número 158

3 de diciembre 2018

ISSN 1068-2341

La Atención Educativa de la Población en Argentina en las Últimas Décadas: Entre la Distribución Ilusoria, la Modernización Eficientista y los Discursos del Derecho y la Inclusión

Graciela Clotilde Riquelme

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET),
Universidad de Buenos Aires

Natalia Herger



Jorgelina S. Sassera

Universidad de Buenos Aires
Argentina

Citación: Riquelme, G. C., Herger, N., & Sassera, J. S. (2018). La atención educativa de la población en Argentina en las últimas décadas: Entre la distribución ilusoria, la modernización eficientista y los discursos del derecho y la inclusión. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(158). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3209> Este artículo forma parte del número especial, *Políticas de Inclusión y Extensión de la Obligatoriedad Escolar*, editado por Nora Gluz, Dalila Andrade Oliveira, y Cibele Rodrigues.

Resumen: El artículo se centra en los problemas acerca de la atención educativa a la población a lo largo del tiempo en Argentina, junto a la interpretación del papel del Estado y la orientación de las políticas públicas, y parte del reconocimiento de la educación como derecho social de la población al acceso a todos los niveles desde el inicial al universitario. La primera parte del análisis sostiene la idea de una cronicidad y agudización de la desigualdad, educativa desde los

cambios operados en el denominado Estado Bienestar o social que sostuvo la distribución igualitaria gratuita de la educación como discurso de integración de los ciudadanos, al advenimiento de una política neoliberal y de modernización eficientista del Estado en los noventa que continúa como matriz de político-administrativa. La segunda parte aborda hallazgos de investigaciones de las autoras en las últimas décadas alrededor de los problemas de la población beneficiada y excluida de la educación y los resultados aluden a las diferencias provinciales, a las estimaciones de la deuda social educativa con la población infantil, adolescente y adulta y a las limitaciones de la aplicación de los programas de inclusión en territorios locales, donde se expresa la traducción de lo posible en las instituciones escolares.

Palabras clave: Estado; política educativa y social; gasto social en educación; derecho a la educación; deuda social educativa; inclusión educativa; Argentina; educación de adultos

The educational attention of the population in Argentina during the last decades: Between the illusory distribution, the efficient modernization and the discourses of the right to education

Abstract: The paper centers on issues around the educational attention of the population through time in Argentina alongside the interpretation of the role of the State and the orientation of the public policies. The paper recognizes education as a social right of the population, including access to all educational levels from initial to university. First, the analysis supports the idea of a chronicity and worsening of educational inequality since the changes in the so-called welfare or social State that sustained the free and equal distribution of education as a discourse of citizen integration until the advent of a neoliberal policy and efficient modernization in the 1990s that continues as a policy-administrative matrix. The second part addresses the research findings concerning problems of benefited and excluded population from education in recent decades. The results refer to provincial differences, to estimations of the educational social debt with the infantile, adolescent and adult populations, and with limitations in implementing programs of inclusion throughout local territories, a spatial area that expresses what is possible for school and real actors.

Key words: The State; educational policy; social expense; right to education; social educative debt; inclusion; Argentina; adult education

A atenção educacional da população na Argentina nas últimas décadas: Entre a distribuição ilusória, a eficiência da modernização e os discursos da lei e da incluso

Resumo: O artigo centra-se em questões sobre a atenção educacional da população ao longo do tempo na Argentina, ao lado da interpretação do papel do Estado e da orientação das políticas públicas. O documento reconhece a educação como um direito social da população, incluindo o acesso a todos os níveis de ensino, desde a inicial até a universidade. Em primeiro lugar, a análise sustenta a ideia de uma cronicidade e agravamento da desigualdade educacional desde as mudanças no chamado estado de bem-estar social que sustentou a distribuição livre e igualitária da educação como discurso de integração cidadã até o advento de uma política neoliberal e modernização eficiente na década de 1990, que continua como uma matriz de política administrativa. A segunda parte aborda os resultados da pesquisa sobre problemas da população beneficiada e excluída da educação nas últimas décadas. Os resultados referem-se a diferenças provinciais, a estimativas da dívida social educacional com as populações infantis, adolescentes e adultas, e com limitações na implementação de programas de inclusão em territórios locais, uma área espacial que expressa o que é possível para atores escolares e reais.

Palavras-chave: estado; política educacional e social; gastos sociais em educação; direito à educação; à dívida social educacional; inclusão; Argentina; educação de adultos

Introducción

El artículo se centra en los problemas acerca de la atención educativa a la población a lo largo del tiempo en Argentina, junto a la interpretación del papel del Estado y la orientación de las políticas públicas, y parte del reconocimiento de la educación como derecho social de la población al acceso a todos los niveles desde el inicial al universitario.

La primera parte del análisis sostiene la idea de una cronicidad y agudización de la desigualdad educativa desde los cambios operados en el denominado Estado de Bienestar o Social que sostuvo la distribución igualitaria gratuita de la educación como discurso de integración de los ciudadanos, con el advenimiento de una política neoliberal y de modernización eficientista del Estado en los noventa, que continúa como matriz de política-administrativa. En los 2000 frente a la crisis social y los cambios de la política monetaria, se justificó la mayor inversión para enfrentar los problemas de cohesión social. Los gobiernos latinoamericanos, post-consenso de Washington, progresistas para unos y con principalismo estatal o acentos keynesianos para otros, desarrollaron políticas de expansión del gasto social y educativo en el marco de las políticas de inclusión y defensa del derecho a la educación, desde diferentes perspectivas.

La segunda parte aborda hallazgos de investigaciones de las autoras en las últimas décadas¹ alrededor de los problemas de la población beneficiada y excluida de la educación, que dan cuenta de luces y sombras en los avances hacia la concreción del derecho social a una educación centrada en el acceso a un conocimiento socialmente significativo y relevante, conocimiento general científico y tecnológico que otorgue poder para el desarrollo social de los ciudadanos. Los resultados aluden a las diferencias provinciales, a las estimaciones de la deuda social educativa con la población infantil, adolescente y adulta, a las limitaciones de la aplicación de los programas de inclusión a través del estudio de la aplicación en los territorios locales, espacio que expresa la traducción de lo posible en las instituciones escolares y los actores reales.

Cronicidad y Agudización de los Problemas en la Atención Educativa de la Población: Continuidades y Rupturas en los Últimos 30 años

La preocupación acerca de la atención educativa de la población a lo largo del tiempo parte del reconocimiento de la educación como derecho social de la población -infantil, adolescente, joven y adulta- al acceso a todos los niveles –desde el inicial al universitario-. Sin dudas, se trata de un tema ampliamente aceptado en los últimos cincuenta años, pero que sin embargo dista aún de concreción en nuestro país y en otros de América Latina y del mundo. “No todos los grupos de edad ni todos los sectores sociales acceden y permanecen en el sistema educativo, lo que implica diferencias y discriminaciones profundas de las sociedades del mundo” (Riquelme, 2013, p. 74).

En Argentina mucho se ha estudiado acerca de las desigualdades en el acceso y tránsito de la población por la educación, dando cuenta de los límites de la intención universalista que primó en la construcción del sistema educativo. Las principales dimensiones de interpretación de los problemas de atención educativa remiten a: la diferenciación social y económica de la población, la segmentación socioeducativa de la oferta y las disparidades entre provincias y localidades.

Las grandes desigualdades en las condiciones de vida de la población redundan en oportunidades diferenciales de inclusión educativa. Si bien a lo largo del siglo XX y especialmente en su segunda mitad, se dio una progresiva elevación de los años de escolaridad de

¹ En la página web del PEET pueden consultarse las investigaciones y las publicaciones: <https://educacion-economia-trabajo-peat.org/>

los distintos sectores sociales, la expansión del sistema de educación formal se plasmó en beneficios diferenciales según el origen social de la población. Los estudios realizados en las últimas décadas dan cuenta de continuas mejoras en los indicadores educativos, expresadas en un mayor acceso al sistema educativo con la universalización del nivel primario y una mayor tasa de pase al secundario. Sin embargo, la permanencia hasta la graduación es para muchos de los adolescentes, jóvenes y adultos, especialmente aquellos provenientes de hogares con bajos ingresos, una meta no alcanzada, que afecta su desarrollo a lo largo de la vida (Riquelme, 2000; Riquelme & Herger, 2007 y 2015). “En Argentina se aprecian dificultades para hacer efectiva la universalización de la escuela secundaria, inclusive en contextos en los que la variable socio económica no afecta a la generación de adolescentes que hoy debe asistir a la escuela secundaria del mismo modo en que lo hizo con otras (por efecto de políticas sociales inclusivas, por mejoras más generales en el empleo o el ingreso)” (Terigi, Briscioli, Scavino, Morrone & Toscano, 2013, p. 41); las altas tasas de repitencia y abandono temporario suelen redundar en la no finalización del nivel o en la graduación con sobreadad.

La oferta educativa diferenciada constituye otra dimensión que incide en la atención educativa de la población en tanto cruza “los problemas de oferta y demanda de educación y se ha constituido en un “resultado” sui generis de la operatoria del sistema educativo que afecta significativamente la implementación de cualquier transformación” (Riquelme, 1997, 356). Desde los sesenta estudios destacaban las diferencias provinciales en el nivel educativo de la población y en la situación de los sistemas educativos (CONADE, 1968; Riquelme 1978; Wiñar, 1981). En la década de 1980, se advertía en Argentina sobre el “creciente proceso de diferenciación que tuvo lugar en el sistema educativo y que derivó en la acentuación de su carácter segmentado y desarticulado” (Braslavsky, 1985, p. 142), que generaba distintas oportunidades educativas para los grupos de la población, es decir, un acceso socialmente segmentado al curriculum. Las reformas educativas de las últimas décadas acentuaron la diferenciación entre instituciones educativas y las distancias entre las escuelas no sólo en lo material sino también en las condiciones para el desarrollo de las tareas de enseñanza y aprendizaje (Riquelme, 2004; Tiramonti, 2008, Sasserá; 2017). Algunos autores señalan que “la profundización de la fragmentación de la oferta educativa, con una marcada segmentación que no solo se organiza por sectores socioeconómicos diferenciados, sino que también se explica por la emergencia de perfiles institucionales muy diversos” (Dussel, 2007, p. 19-20). Así, la segmentación socio-educativa vulnera la igualdad de oportunidades para el desarrollo educativo y afecta el derecho a la educación.

Las disparidades de la situación educativa de las provincias de la Argentina son sin duda derivadas de los niveles de desarrollo productivo y social, en tanto los desequilibrios productivos regionales tienen una clara correlación con la capacidad de generación y distribución de recursos para solventar las intervenciones estatales. Este tema fue indagado en décadas previas advirtiendo tipologías de provincias según condiciones económicas y sociales (Riquelme, 1978) y luego reconocido en mapas en función de las necesidades básicas insatisfechas (Beccaria & Minujin, 1985). Estudios más recientes señalan que los estilos de desarrollo económico adoptados, la institucionalidad federal del país, las políticas públicas nacionales (o la ausencia de las mismas, en muchos casos) y las estrategias provinciales, fueron configurando un país fuertemente fragmentado, desigual –en términos relativos–, con una alta concentración geográfica de las capacidades productivas y con una descentralización inequitativa de servicios públicos básicos para la población, como son la salud y la educación (Steinberg, Cetrángolo y Gatto, 2011, p. 10).

En este proceso histórico las desigualdades en la distribución de la población y de los bienes y servicios públicos reforzaron las desventajas de los sectores sociales más postergados.

La noción acerca de la “distribución ilusoria” remite a la no concreción ni en Argentina ni en otros países de la región latinoamericana de la meta de acceso y permanencia de toda la

población en el sistema educativo hasta completar al menos los niveles obligatorios, pese a su reconocimiento formal en las leyes desde fines del siglo XIX. En nuestro país, en los últimos 30 años se pasó de la obligatoriedad del nivel primario (1884), a su extensión desde el último año de la educación inicial hasta el equivalente a los dos primeros años del secundario (nueve años de la Educación General Básica) por la Ley Federal de Educación (1993), a la más reciente obligatoriedad del nivel secundario establecida por la Ley de Educación Nacional (2006). Sin embargo, la “ilusión” de la distribución contrasta con la persistencia de grupos que no han asistido o no han alcanzado los mínimos establecidos legalmente y que pese a las mejoras en los años de escolaridad logrados, se mantiene una desigualdad educativa tendencial entre estratos socioeconómicos y entre diferentes provincias y localidades.

Históricamente, se advertían situaciones de “analfabetismo potencial por desuso” o “analfabetismo funcional” de la población que abandonaba la educación formal con los rudimentos de la lecto-escritura y el cálculo y por lo tanto, tenía serias desventajas sociales y económicas (Riquelme, en FUDAL 1978). En las últimas décadas, la noción de riesgo educativo y el reconocimiento de grupos beneficiados y excluidos de la educación comenzó a ser utilizada por varios autores (Sirvent, 1992 y 1998; Riquelme, 1998, 2000) para referirse a las mayores desigualdades que enfrentan los jóvenes y adultos que no completaron el nivel secundario, dada la complejidad de la sociedad actual y el incremento de las exigencias del mundo contemporáneo. Distintos estudios señalan que “la conclusión de la enseñanza secundaria constituye el umbral educativo mínimo que contribuye a no caer en la pobreza y lograr mejores condiciones de vida. La culminación de este nivel es crucial (...) no solo para adquirir las destrezas básicas que requiere un mundo globalizado y democrático, sino para acceder a niveles de bienestar que permitan a las personas en situación de pobreza romper los mecanismos de su reproducción intergeneracional” (CEPAL, 2015, p. 52). El bajo nivel educativo alcanzado coloca a estos jóvenes y adultos como “grupos en desventaja relativa” pues no han podido apropiarse de los conocimientos, aptitudes y destrezas necesarios para participar en forma plena en la vida ciudadana y en el mercado de trabajo (Riquelme, 1998, 2010).

Frente a estas cuestiones, algunos estudios² plantearon la evaluación de los efectos distributivos del gasto social en la educación, que llevaron a la interpretación de las pugnas entre sectores y grupos sociales acerca de la orientación y la aplicación de los recursos de la política educativa en los presupuestos gubernamentales, así como en el dictado de las leyes y de las políticas del ejecutivo nacional.

La interpretación de la cronicidad y agudización de los problemas en la atención educativa de la población requiere el reconocimiento de la existencia de una distribución no igualitaria del gasto social en educación, a través del abordaje simultáneo de las siguientes dimensiones: los períodos políticos y administrativos, que determinan diferentes concepciones del estado en Argentina; la incidencia de la política y la economía internacional y latinoamericana; la orientación de la política educativa del país en estos años; la superposición de objetivos y recursos de la política educativa, de empleo y de desarrollo social, especialmente desde la década del noventa; el seguimiento del gasto público social y de la programación presupuestaria en educación, desarrollo social y trabajo.

El diagrama intenta sistematizar estas dimensiones analíticas desde la recuperación democrática hasta la actualidad. La intención en este recorrido es identificar la concepción subyacente a lo largo del tiempo respecto al Estado y su rol en la política educativa, verificando continuidades y rupturas.

² En particular en el marco de las investigaciones sobre efectos distributivos del gastos público en educación, la construcción de indicadores alternativos y de evaluación de políticas educativas desarrolladas en el Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE-UBA/FFyL/CONICET).

Tabla 1

Períodos políticos y administrativos en Argentina: concepciones de Estado y la orientación de la política educativa.

Recuperación de las democracias en la Región Políticas de ajuste estructural	Globalización económica Estados neoliberales Retracción del Estado de sus responsabilidades en las políticas de bienestar	Estados neoliberales	Gobiernos Pos-neoliberales/Progresistas Críticas al neoliberalismo. Recuperación del Rol regulador del Estado.	Gobiernos de orientación neoliberal		
1983–1989	1989–1999	1999–2001	2001–2002	2003–2007	2007–2015	2016–actualidad
-Expansión de la matrícula en secundaria y en la universidad por apertura. -Congreso pedagógico - Modificaciones curriculares de ciclos orientados y con salida laboral para bachilleratos.	-Transferencia de la educación secundaria y superior a las provincias (1991), sin planificación ni gradualidad. -Ley Federal de Educación (1993), fragmentación del sistema educativo por cambio de la estructura de niveles. -Desaparición de la educación técnica y la formación profesional (a cargo del Ministerio de Trabajo desde 1991). -Políticas asistenciales y compensatorias (Plan Social Educativo).	- No se modificó la Ley Federal de Educación. -Modificación de los Plazos legales de implementación para su cumplimiento. - Programas específicos de educación secundaria de adultos (Adultos 2000 en la Ciudad de Buenos Aires) - Programas de empleo para jóvenes que plantearon “estudiar es trabajar”. - Crecimiento de la matrícula, pero efectos negativos de los cambios de estructura en la completitud de EGB y pasaje a polimodal.	- No hay cambios en la orientación de la política educativa, pero se inician críticas a las reformas de los noventa. - Programas que reconocen el derecho a la educación de jóvenes y adultos (Adultos 2000, Estudiar es trabajar). - Durante el período de crisis se amplían programas de becas y comedores escolares. - Programas de empleo que incluyen la asistencia a la primaria y la secundaria como contraprestaciones (workfare).	-Ley de Financiamiento Educativo (2005), meta del 6% del PBI en educación. -Ley de Educación Técnico Profesional (2005), recuperación de la Educación Técnica, como modalidad del sistema (Ley de Educación Técnica Profesional, 2006) -Ley de Educación Nacional (2006), reconocimiento del derecho social a la educación, cambio de estructura de niveles y extensión de la obligatoriedad hasta el nivel secundario. - El Consejo Federal de Educación como ámbito de concertación de políticas nacionales. - Planes de nacionales de inclusión educativa (PIIE)	-Políticas dirigidas a la inclusión educativa, especialmente en el nivel secundario. - Plan Nacional de Educación Obligatoria. -Programas de Alfabetización y finalización de la educación primaria y secundaria (Encuentro, FinES) -Programas de Transferencias condicionadas de ingresos que incluyen como requisito la asistencia al sistema educativo (AUH, Progresar).	-Fuertes críticas al sistema educativo público. - Políticas dirigidas a la evaluación de resultados del sistema educativo. - Proyectos de Ley que reemplazarían a la Ley de Educación Nacional (por ejemplo el Plan Maestro).

Tabla 1 (Cont.)

Períodos políticos y administrativos en Argentina: concepciones de Estado y la orientación de la política educativa

Gasto público social y en educación						
-Políticas de ajuste. -Críticas al sobredimensionamiento del gasto social. -Estancamiento del gasto público educativo (GPE).	-Modernización eficientista del Estado. -Apertura económica. -Privatización y Transferencia de servicios públicos. - Crecimiento del GPE consolidado, crecimiento del GPE provincial y estancamiento del GPE del gobierno nacional.	- Crisis social, política y económica - Estancamiento del GPE consolidado, leve crecimiento del GPE provincial y leve caída del GPE de la Administración Central.	- Crisis económica y social, con alto desempleo y pobreza. - Abandono de la Convertibilidad (devaluación del peso). - Declaración del Default sobre parte de la deuda externa. - Fuerte caída en términos absolutos del GPE.	- Período de recuperación económica post- crisis (2003-2007). - Fuerte recuperación del Gasto público y del GPE.	- Incremento en los recursos destinados al sector educación. -Discusiones respecto a si se alcanzó o superó la meta del 6% del PBI.	-Incremento de fondos dirigidos a la evaluación del sistema educativo -Reducción de fondos destinados a la formación docente y educación técnica.

El Estado de Bienestar en Argentina constituyó según algunos estudios un “híbrido institucional”, que combinaba formas corporativas y universalistas de protección social, a la par que “con poco peso presupuestario y de modo inorgánico, funcionaban programas asistenciales no estructurados, acordes con el denominado modelo “liberal” o “residual” (Lo Vuolo & Barbeito, 1998, p. 183). Otros autores señalan que el Estado social en Argentina tuvo como impronta “una tutela estatal comprehensiva y al mismo tiempo fragmentada sobre las relaciones salariales” (Soldano & Andrenacci; 2006, p. 34), acompañado por la ampliación de políticas universales, tales como la educación y la salud públicas y la estatización de otros servicios, que desde el primer gobierno peronista marcaron los modos de integración social de la Argentina.

La dictadura militar (1976 a 1983) junto a la apertura económica y al ajuste inició políticas neoliberales de descentralización administrativa, como la transferencia de la educación primaria a las provincias, y restringió el ingreso a la educación universitaria.

La recuperación de la democracia se dio en un contexto de fuerte crisis económica, que limitó las capacidades presupuestarias del Estado para hacer frente a las demandas sociales ampliadas luego del gobierno militar, más aún al tener que hacer frente al pago de la ominosa deuda externa de los privados que fue nacionalizada en 1982. Si bien no se dieron transformaciones sustantivas en el modelo de Estado Social o de Bienestar, los altos niveles de inflación y los recurrentes déficits fiscales provocaron una creciente difusión de discursos críticos, tendientes a legitimar procesos de retracción del rol económico y social del Estado.

Este artículo presenta un recorrido histórico de las relaciones entre el Estado y las orientaciones de la política educativa desde 1983, como nueva etapa política del país, junto a las demandas sociales al Estado de Bienestar que –paradójicamente– se veía comprimido por el contexto de crisis y austeridad macroeconómica. Luego sucede la implementación del programa económico neoliberal de la década del noventa que derivó en la crisis económico-social de los años 2001-2002. Entre 2003 y 2015 puede señalarse que al menos desde el campo del discurso y de ciertas políticas y programas, se sustentó un modelo de desarrollo donde el Estado recobra algunas facultades de intervención y regulación sobre la vida económico-social. El período actual, iniciado con el cambio de gobierno de 2015, constituye un regreso de orientaciones neoliberales del rol del Estado.

1983–1989

La vuelta a la democracia con el gobierno de Raúl Alfonsín generó políticamente un clima de mayor apertura en el cual se identificaba al sistema democrático como aquél que debía dar cuenta de las demandas sociales postergadas durante la última dictadura militar. El gobierno intentó atender estas demandas con un accionar reflejado, principalmente, en la confección de planes económicos de corte heterodoxo que apuntaban a una expansión del gasto además de subsidios tarifarios sobre los servicios que proveían las empresas del Estado

Al mismo tiempo que se expresaban estas intenciones de recuperar el sendero de un Estado que cumpliera con su rol de regulador de la vida económico-social, los altos niveles de inflación y los recurrentes déficits fiscales –producto de las políticas implementadas por la dictadura militar y la nacionalización de la deuda privada– pusieron un techo sobre un verdadero proceso de restablecimiento de un modelo de Estado de Bienestar.

El campo educativo no estuvo exento de esta contradicción de orden fundamental. Mientras de una parte se observa una clara expansión de la matrícula e inclusión de los individuos (por la derogación de cupos para la Educación Superior y Universitaria), la escasez de recursos y la austeridad impuestas al sistema educativo determinaban una fuerte limitación sobre la atención de aquellas demandas (Riquelme & Kodric, 2013, p. 40).

Estudios realizados a posterioridad del Congreso Pedagógico Nacional indicaron que “los asambleístas olvidaron el tratamiento de un tema esencial, el derecho a la educación, íntimamente relacionado con la igualdad de oportunidades y posibilidades educacionales, poniendo énfasis en cambio sobre la llamada libertad de enseñanza, o sea el derecho de enseñar. Se olvidó que (en ese momento histórico) en todo el mundo a nivel de las constituciones, las leyes y la doctrina, el derecho a la educación merece prioridad por constituir el derecho fin, mientras el derecho de enseñar ocupa el rango de derecho medio para el cumplimiento de aquel” (Bravo, 1989).

El reconocimiento del bajo nivel educativo de la población y las diferencias provinciales no parecía un tema central de la política educativa nacional que en este período estuvo orientada hacia la democratización del sistema educativo (apertura de la participación política, las condiciones del trabajo escolar sin autoritarismo, respeto a las libertades individuales; etc.) en respuesta al autoritarismo oscurantista del gobierno previo. Cabe si destacar algunas medidas dirigidas a facilitar el acceso de sectores excluidos, como el Plan Nacional de Alfabetización.

1989–1999

La crisis económica y las presiones políticas determinaron el cambio anticipado del gobierno, y la llegada de Menem fue acompañada por los conocidos “planes económicos de estabilización”, y la adopción de una reforma modernizante del rol Estado en el campo económico social. “Mientras que el discurso en la campaña presidencial de Carlos Menem apuntaba a la vieja tradición “nacional y popular” característica del discurso peronista, al asumir efectivamente la presidencia de la Nación rápidamente las medidas fueron en un sentido contrario” (Riquelme & Kodric, 2013, p. 40-41).

“En materia de política económica se implementó un paquete de disposiciones de corte ortodoxo y reforma del Estado absolutamente alineadas con el Consenso de Washington. Ampliando este mandato, institucionalmente, se produjo una transferencia de responsabilidades del orden del gobierno central a las provincias, representando un fuerte impacto fiscal negativo para estas últimas, además de un nuevo entramado y multiplicación de relaciones que redundó en la réplica de funciones” (Riquelme & Kodric, 2013, p. 41).

En el orden de las consecuencias de la aplicación de dicha reforma, a pesar que se promulgaban como estandartes la descentralización de funciones y desendeudamiento de la Administración Central, en muchos casos fue esta misma la que debía cubrir indirectamente la atención de la población, dado que las jurisdicciones provinciales no contaban con los recursos o con la infraestructura mínima necesaria para su regular funcionamiento.

Particularmente, en el campo del sistema educativo, el primer paso fue la transferencia de gran parte del sistema a las jurisdicciones provinciales, quedando la Administración Central –como eje principal– únicamente a cargo de la educación superior y universitaria. Desde el discurso oficial, esta medida se fundamentaba principalmente en la obtención de mayores grados de eficiencia en términos de sustentabilidad fiscal, además que posibilitaría una adaptación más flexible de la curricula. Es decir, más cercana a las preferencias específicas de cada población.

En el año 1993 se completó la transformación del sistema educativo con la implementación de la Ley Federal de Educación. Allí se establecían normativas respecto a los contenidos educativos y la ejecución de recursos fiscales que estaban en absoluta adecuación al paquete de medidas recomendadas por el Consenso de Washington y los organismos internacionales (Coraggio, 1997; Riquelme, 2004).

Los profundos cambios en el gobierno y administración de la educación y en la estructura de niveles y modalidades implicaron consecuencias contrarias a su pretensión discursiva con serios efectos sobre la atención educativa. Al haberse aplicado en un período muy corto y sin tener en cuenta la dispar realidad en materia fiscal en cada provincia ni sus efectivas capacidades de implementar exitosamente la transferencia educativa en términos de estructura institucional, los

resultados no hicieron más que aumentar los niveles de fragmentación del sistema y generar, a través de la confección de programas educativos compensatorios, una mayor dependencia de las provincias respecto a los recursos de la Administración Central (Riquelme, 2000).

En la segunda etapa del gobierno de Menem se empezaron a sentir fuertemente las consecuencias sociales de las políticas de orden neoliberal, sobre todo en lo concerniente al trabajo asalariado. De una parte, se asistió a una constante pauperización de las condiciones de trabajo y derechos históricamente adquiridos por esta clase (que tienen su máxima expresión en la Ley de Flexibilización Laboral) y, de otra parte, se observó un crecimiento neto del número de personas desempleadas. El discurso oficial lejos de reconocer estas situaciones como propias de las políticas implementadas, incurrió en un relato que trasladó la responsabilidad a los trabajadores, indicando que una porción de los mismos no estaban suficientemente calificados para adaptarse al proceso de “modernización” productiva que estaba transitando la economía argentina. En tal sentido desde el Ministerio de Economía se implementó el programa Proyecto Joven. Este programa tenía por objetivo incrementar los niveles de capacitación de la fuerza de trabajo (principalmente el sector joven con escasa formación y en condiciones laborales precarias o de desocupación) y de esa manera, acorde al diagnóstico antes efectuado, ajustar las condiciones de la oferta laboral a las demandas del aparato productivo.

En este periodo se establece la extensión de la obligatoriedad escolar a 10 años y si bien se mantuvo el incremento de la matrícula, fue a un ritmo menor que en la década del 1980, a la par que se agudizaron las diferencias entre y dentro de las propias provincias. El cambio en la estructura del sistema hacia una Educación General Básica de nueve años de duración afectó las posibilidades de completitud del nivel y más aún el pasaje a la educación polimodal, especialmente en los casos en que los últimos años de la EGB se localizaban en otras instituciones e implicaba cambiar de escuela antes de completar el nivel. Asimismo la diversidad de estructuras entre provincias y aún al interior de ellas dificultó la movilidad de los estudiantes y la continuidad de los estudios.

En los noventa, el concepto de igualdad fue reemplazado por el de equidad: “dar más a los que menos tienen”, promoviendo un tratamiento diferenciado de las escuelas más pobres. Las alertas sobre el uso de este concepto planteaban que “viene a justificar las desigualdades al permitir la introducción de reglas utilitarias de conducta que corresponden a la desregulación del Derecho, posibilitando tratamientos diferenciados y ampliando, en una escala sin precedentes, el margen de arbitrio de los que detentan el poder de decisión” (Saviani, 1998: 28). Más aún, “si la equidad es el equilibrio entre el mérito y la recompensa, parece quedar clara la prioridad dada a ese concepto en una época en que se exacerban –a través del endiosamiento del mercado- los mecanismos de concurrencia y competitividad” (Saviani, 1998, 30; citado por Riquelme, 2005: 7).

En el contexto de empeoramiento de las condiciones de económicas y crecimiento de la pobreza y la desigualdad, se diseñaron programas educativos “que compensaran la desigualdad por medio de la distribución de recursos – como becas o materiales educativos- y de la formación diferenciada de directivos y docentes para trabajar en contextos de pobreza. Fue una época de políticas focalizadas, que concibieron una atención diferenciada a la pobreza y la exclusión” (Dussel, 2015, p. 86). El Plan Social Educativo fue el programa compensatorio más importante de ese período, focalizado en las escuelas situadas en los contextos más desfavorables -que eran seleccionadas por las provincias – proveía materiales didácticos, útiles escolares, becas para estudiantes y aportes a la infraestructura escolar. Ello implicó “un cambio de los modelos de prestación de aspiración universal basados en la reciprocidad que supone la educación como derecho y que se había expresado a lo largo de la historia del sistema educativo nacional en la progresiva expansión de una educación común” (Feldfeber & Gluz, 2011, p. 343), hacia programas focalizados y compensatorios dirigidos a las escuelas y los estudiantes en situación de vulnerabilidad social.

En este período, la atención de los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo no fue una prioridad en la agenda educativa nacional ni en la provincial, en tanto la educación de adultos fue relegada por la Ley Federal de Educación entre los llamados “régimenes especiales”, se disolvió la Dirección Nacional de Educación de Adultos y no se definieron políticas y acciones para el nivel primario y secundario de adultos.

Tanto en Golbert (1996) como en Riquelme, Herger & Magariños (1998), Riquelme (1998 y 2000) y Herger (2007) se muestran claramente los efectos contradictorios de la implementación de una política de carácter focalizado y bajo criterios asistencialistas. Desde el campo de la educación y formación para el trabajo, el impacto de la implementación de programas de capacitación de corta duración no representó una baja en el desempleo joven, así como tampoco representó incrementos significativos en los saberes de los trabajadores. Al mismo tiempo se generó un cuasi-mercado que dispersó “la formación laboral con ofertas cortas, puntuales y de rápida obsolescencia” (Riquelme, 1998, p. 17).

En el campo de las políticas sociales se propició una multiplicación de programas descoordinados entre sí que tendían a reproducir un sistema “clientelar” y de estigmatización respecto a la población a atender, además que abrían la posibilidad a una superposición de funciones.

1999–2002

A medida que avanzamos hacia el fin de la década de los noventa y principios del nuevo siglo (ya con la Alianza en el gobierno), la crisis económica y social se agudizaba aún más y se incrementaron exponencialmente los fondos destinados a las políticas sociales de desempleo, atención de la pobreza y reinserción de la población.

Ante la crisis del régimen de Convertibilidad que estalla en el año 2001, durante el año 2002 el Estado argentino respondió con la profundización en materia de políticas sociales focalizadas, centradas en el Plan Jefes y Jefas de Hogar. En términos de política social, éste ha sido uno de los programas más importantes dirigidos hacia el subsidio de personas desempleadas, tanto en términos de cobertura como en términos de recursos. Principalmente su implementación explica el crecimiento sustancial entre 2002 y 2004 del rubro Trabajo en la totalidad del gasto público total (GPT).

Por su parte, dados los altos niveles de exclusión económica social de aquellos años, desde finales de los noventa se había incrementado el número de organizaciones sociales que reclamaban por un cambio en el rumbo económico y por el restablecimiento de un modelo inclusivo en términos del mercado de trabajo. Este nuevo actor social que alcanza altos grados de organización durante la crisis del 2002, se establece como fundamental en la puja por los recursos crecientes que el Estado destinaba en materia de política social y aún hoy, creemos, conserva su importancia en tal campo.

Si bien en este período no hubo cambios en las orientaciones de la política educativa, hacia finales de esa década y aún antes de la crisis de 2001, se acentuaron las críticas a las medidas neoliberales por la fragmentación del sistema educativo y la mayor desigualdad educativa. En el discurso político y educativo comenzó a instalarse la problemática del derecho a la educación, a la par que se implementaron algunos programas específicos de educación secundaria de adultos (por ejemplo Adultos 2000 en la Ciudad de Buenos Aires) y algunos programas de empleo para jóvenes propusieron que “estudiar es trabajar”.

Posteriormente, los gobiernos del período de la crisis económica y social ampliaron las ofertas de comedores escolares y las becas para estudiantes como medidas dirigidas a paliar el incremento de la pobreza y el desempleo. La política de empleo como la política social incorporaron en los planes más importantes (Plan Jefes y Jefas de Hogar, Seguro de Capacitación y Empleo, Plan

Familias y posteriormente Plan Jóvenes Más y Mejor Trabajo y Argentina Trabaja) contraprestaciones y becas para completar el primario y el secundario, y no sólo oportunidades de capacitación laboral como predominaba en los programas de la década previa (Levy, 2001; Riquelme & Herger, 2015).

2003–2007

La recuperación económica que inicia en 2003 estuvo sustentada en una política de aumento de las exportaciones y desendeudamiento externo, a la par que se reforzaba el mercado interno y la reactivación de algunas ramas de la industria. Si bien existe un consenso acerca de las transformaciones en el rol de Estado y en la dirección de las políticas macroeconómicas y de protección social, no hay acuerdo acerca de los cambios estructurales en el mercado de trabajo en esta etapa (Salvia, Vera & Poy, 2015). En este sentido, algunos autores señalaban que “el cambio en las formas de confección de políticas públicas y distribución de recursos, así como una profundización en la distribución del total de la riqueza generada continúan siendo materia pendiente” (Riquelme & Kodric, 2013, pp. 43-44).

La orientación de este periodo político supuso cambios respecto a la década anterior asentados en la recuperación del rol del Estado como regulador en el ámbito educativo, en una reconocida política keynesiana de expansión del gasto social y en el desarrollo de programas de inclusión social que intentaban dar cuenta de las distintas demandas educativas de la población. Sin embargo, en materia de financiamiento y recursos disponibles se mantuvieron los problemas estructurales que derivaron en que las provincias destinaran porciones incrementales de sus presupuestos sociales a educación (provocando posibles desbalances respecto al resto de las áreas a atender), o bien permanecieran en una situación de mayor dependencia respecto de los recursos que la Administración Central les giraba en concepto de fondos coparticipables.

En este período es central la sanción de las Leyes de Financiamiento Educativo (2005) –que establece que en un plazo de 5 años se debe llevar el gasto en educación al 6% del PBI–, la Ley de Educación Técnico-Profesional – que revaloriza la educación técnica eliminada en la reforma de la década anterior- y la Ley de Educación Nacional (2006) –que restituye la estructura del sistema educativo a los niveles anteriores a los noventa y extiende la obligatoriedad hasta el nivel secundario, a la par que instala con fuerza la responsabilidad del Estado en garantizar la oferta de servicios educativos a todos aquellos que no han completado su escolaridad.

El discurso educativo remarca el derecho social a la educación y la inclusión educativa de la población, especialmente en secundaria en tanto nivel obligatorio. Algunos autores señalan que a partir de este momento la inclusión educativa “fue concebida como un movimiento que no solo amplía el acceso para abarcar a más personas o grupos poblacionales sino que también, y sobre todo requiere replantearse las instituciones y las estrategias de “acogida” (Dussel, 2015, p. 88). Otros autores sostienen que corresponde a una etapa de “transición del modelo compensatorio hacia un formato todavía indefinido, que busca una nueva síntesis entre lo universal y la heterogeneidad social” (Rivas, Veleda & Mezzadra; 2011, p. 29), siendo un ejemplo el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), dirigido a las escuelas más vulnerables a través de capacitación pedagógica, apoyo para la formulación de proyectos y equipamiento informáticos. Así, las políticas compensatorias comienzan a denominarse “socioeducativas”, con la pretensión de rescatar un abordaje social y pedagógico integral ante las desigualdades en las condiciones de aprendizaje de la población, pero manteniendo un diseño focalizado en las escuelas más vulnerables.

2007–2015

Desde la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner puede señalarse que la legislación sancionada en el periodo anterior se traduce en la definición e implementación de diversas políticas orientadas a la concreción de la obligatoriedad y la inclusión educativa.

El logro del derecho a la educación generó grandes desafíos en tanto el sistema educativo debía atravesar por una nueva “transición crítica” (Riquelme, 2004), dados los cambios en la estructura de niveles y ciclos, en los planes de estudios y en los títulos y certificaciones que establece Ley de Educación Nacional (Riquelme & Herger, 2015), asentada en un sistema fragmentado en veinticuatro sistemas distintos o subsistemas provinciales y una gran heterogeneidad de instituciones escolares y de grupos de escuelas para distintos sectores sociales.

En el contexto de la transición desde el polimodal a la escuela secundaria, desde el Ministerio de Educación Nacional y específicamente en el ámbito del Consejo Federal de Educación se promovieron y acordaron los cambios institucionales y organizativos requeridos para modificar el carácter selectivo de la escuela secundaria hacia un modelo inclusivo, ejemplo de ello fueron el Plan Nacional de Educación Obligatoria y el Programa de Transformación de la Escuela Secundaria. Posteriormente, el plan “Conectar-Igualdad” de distribución de netbook para todos los alumnos de escuelas públicas, propuso la inclusión digital.

Un punto de inflexión en este período corresponde, sin dudas, a la puesta en marcha de la “Asignación Universal por Hijo” (AUH), tanto por su enunciación como derecho de cada ciudadano a un nivel de ingreso, las condicionalidades ligadas a la asistencia escolar, y su extensión a los sectores desocupados y de trabajadores informales. Así, algunos investigadores sostienen que la AUH y el posterior PROG.R.ES.AR dirigido a los jóvenes de 19 a 24 años, dan cuenta de un nuevo paradigma de “protección ampliada” desde la infancia hasta la juventud (Mazzola, 2014).

Otros estudios plantean que la AUH contiene elementos en tensión que dan cuenta de rupturas y continuidades con las políticas focalizadas instaladas en la década del noventa. Si bien la denominación como “asignación universal” se fundamenta en el reconocimiento de derechos sociales y la ampliación hacia grupos tradicionalmente excluidos, “las transferencias no implicaron un acceso por la condición de “niñez/adolescencia” (en clave de ciudadanía, como se encontraba en algunas propuestas parlamentarias) sino que se procuraron arreglos institucionales ya sea ligados a situaciones de vulnerabilidad o vinculados con las diversas situaciones laborales de los adultos” (Arcidiácono, 2015, p. 86). Otros investigadores hacen hincapié en las condicionalidades y señalan que “esta forma de seguimiento entra en contradicción con los principios de corte más universal que se pretenden establecer y corre el riesgo de instalar a los beneficiarios en una relación de tutela y estigmatización más afín al asistencialismo neoliberal que a los derechos ciudadanos.” (Feldfeber & Gluz, 2011, p. 352). Así, la AUH mantiene la disputa entre la universalidad propia del derecho y un esquema de prestaciones diferenciadas y con mecanismos de control para la población en desventaja social y económica.

La AUH es además un programa de ingresos condicionados cuya convocatoria, administración y financiamiento recae en organismos nacionales de la seguridad social, dejando al sistema educativo, o de salud, el rol de control del cumplimiento de las condicionalidades. Distintos estudios han señalado la debilidad en la coordinación intersectorial que plantea el programa, en tanto desde el nivel nacional de seguridad social se avanzó sobre el sector educación y salud y sobre las provincias, que tienen poca injerencia sobre desarrollo del mismo, aunque deben asumir la responsabilidad principal en la atención educativa y de salud de los titulares del derecho, así como en el control de las condicionalidades (Díaz Langou, 2012; Feijó, 2014; Hintze, Costa & Beccaria; 2014).

En este período la educación de jóvenes y adultos reaparece en la política educativa a través de la promoción de la alfabetización, la vuelta a la escuela y la terminalidad de los niveles obligatorios. Tanto el Plan de Alfabetización “Encuentro” y especialmente el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs), expresaron una intención de adecuación a la diversidad y especificidad de situaciones educativas de los jóvenes y adultos, con criterios de disponibilidad, accesibilidad y distribución en el territorio de cada jurisdicción. Sin embargo, no hay estudios ni información oficial sobre los alcances de estos planes que permitan estimar sus impactos en relación a los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo.

Posteriormente, el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR), destinado a jóvenes de entre 18 a 24 años desocupados, con trabajo informal o que perciben un salario menor al mínimo, se incluye entre los programas de transferencia de ingresos, con condicionalidades educativas tendientes a favorecer el acceso, permanencia y terminalidad de los niveles educativos y la formación para el trabajo. También los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social impulsaron la atención educativa de los titulares de derecho a través de la articulación con sedes de FinEs.

2016 en Adelante

A lo largo del año y medio de la nueva gestión, las medidas adoptadas dan cuenta de una vuelta a la orientación neoliberal del rol del Estado, coincidente con lo acontecido en otros países de la región.

En el ámbito educativo, la discusión está centrada en los bajos resultados obtenidos en las mediciones internacionales de aprendizajes y las fuertes críticas hacia la educación pública y los maestros y profesores que en ella se desempeñan. La mayoría de las políticas sociales y educativas vigentes se iniciaron en la gestión previa, aunque en los últimos meses se han cerrado o reestructurado las áreas del gobierno nacional vinculadas a las políticas socioeducativas y de formación docente.

Las principales iniciativas están referidas al Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina, enseña y aprende,” que posiciona al Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa como línea central de la política del sector, y que tuvo su primera expresión en la prueba Aprender aplicada en 2016 en un contexto de enfrentamiento con los gremios docentes.

Posteriormente fue puesto a consideración de la sociedad a través una página web el llamado “Plan Maestro,” con la intención de remitirlo al Congreso Nacional para sancionarlo como Ley, aunque ello no se ha concretado hasta ahora. Este plan, que propone 108 metas (11 prioritarias) elaboradas sobre la base de los resultados de la última evaluación de rendimiento (Aprender), generó numerosas críticas por sus contenidos de orientación neoliberal y centrados en la evaluación de la calidad y el reemplazo virtual de la actual Ley Nacional de Educación. El plan establece para el año 2026 el logro de metas de escolarización obligatoria para el nivel inicial, la educación secundaria de adolescentes y de jóvenes y adultos, aunque no plantea cómo se alcanzarán ni la responsabilidad del estado nacional y de los estados provinciales en su cumplimiento.

Respecto a la atención educativa de adolescentes y jóvenes, el Ministerio de Educación y Deportes anunció la creación del Programa Asistiré, dirigido a adolescentes y jóvenes de 12 a 20 años, que se encuentran excluidos o en proceso de serlo, es decir, aquellos que estén en riesgo de abandono escolar, o bien aquellos que no están escolarizados. Aunque su formulación es muy reciente cabe destacar que no se realiza en el marco del reconocimiento del derecho a la educación; sino que apunta a una serie de factores de riesgo que la institución educativa no puede abordar por sí misma. Si bien poco se conoce del programa, las tres líneas principales de la etapa piloto en municipios de la provincia de Buenos Aires son: la toma de asistencia on line vía la distribución de tablets a preceptores de las escuelas seleccionadas, la contratación de promotores para acompañar a

los equipos escolares y las mesas de inclusión distrital, entre autoridades educativas, organismos gubernamentales y no gubernamentales y promotores de programas. La formulación de programa no indica el rol de los promotores y las características que tendrían sus intervenciones para prevenir o revertir el abandono del primario y secundario.

Las políticas de educación y formación para el trabajo vigentes corresponden a la gestión previa, y la novedad en este período es el impulso de programas de “Empleo Joven,” englobados en un proyecto de régimen de la promoción del primer empleo formal, que aún no fue concretado.

Beneficiados y Excluidos en una Argentina Diversa y Desigual: La Agudización de los Problemas en la Atención Educativa de la Población

Este apartado presenta avances sustantivos sobre la cronicidad y agudización de los problemas de atención educativa de la población en la Argentina de las últimas tres décadas, a partir de los hallazgos de investigaciones que corroboran supuestos acerca de la persistencia de las diferencias provinciales y sociales en el acceso y desarrollo de la educación en el interior del país, rasgos estructurales e históricos de la Argentina diversa y desigual.

Los estudios sobre los efectos distributivos del gasto social en educación dieron lugar al desarrollo de la noción de deuda social educativa interpretada como los volúmenes de población excluida del sistema educativo y la estimación de recursos monetarios necesarios que deberían aplicarse, si esa población con derecho, asistiera al sistema. Y ello se extendió luego a la evaluación del derecho a la terminalidad de primaria y secundaria de los más jóvenes de la población adulta.

Las políticas de inclusión y las nuevas medidas de la seguridad social operaron desde el nivel central pero se tradujeron en acciones locales en los distritos y establecimientos escolares, cuya riqueza de respuesta pone a las claras un terreno de posibilidades y también muestra la necesidad de una planificación concertada entre los ámbitos provinciales y locales.

Persistencia de las Diferencias Provinciales y de la Desigualdad Social en la Atención Educativa de la Población

Las fuertes disparidades regionales existentes en nuestro país se reflejan en las condiciones de acceso y permanencia de la población en la educación. Así, los análisis agregados a nivel nacional no son representativos de la realidad de cada provincia respecto a la atención de educativa de niños, adolescentes, jóvenes y adultos.

Desde la perspectiva fiscal y productiva varios trabajos a lo largo del tiempo han argumentado acerca de las distintas capacidades de cada provincia respecto a su forma de generación de riqueza y como de ello derivan heterogéneas estructuras sociales que, a su vez, determinan distintos niveles de desarrollo socio-económico de la población que en ellas habita (Anlló & Cetrángolo, 2007; Beccaria & Riquelme, 1985; Cetrángolo & Gatto, 2002; Cetrángolo & Gómez Sabaini, 2007; Riquelme, 2004).

Un estudio reciente reconoce que “los problemas distributivos de Argentina tienen otra manifestación en los marcados desequilibrios territoriales. Desde su origen, el país ha mostrado un elevado grado de disparidad (y conflicto) entre sus diferentes jurisdicciones. Así, se pueden encontrar escenarios territoriales propios de urbes relativamente desarrolladas con otros asimilables a situaciones de graves carencias. Estos contrastes tienen su correlato en diferentes indicadores sociales, productivos y fiscales y actúan a la vez como condicionantes de las posibilidades de desarrollo de cada territorio” (Cetrángolo & Goldschmit, 2013, p. 11), así como de acceso a los servicios públicos de cada región. “Ello se vio agravado como consecuencia de la implementación de un proceso de descentralización de servicios a los gobiernos provinciales desde el gobierno nacional

donde prevaleció una lógica fiscal por sobre los beneficios de acercar los servicios a la comunidad” (Cetrángolo & Goldschmit, 2013, p. 17).

La reconstrucción de la situación comparativa entre las provincias a partir del nivel educativo alcanzado por su población a fines de siglo pasado y en el último censo, da cuenta que las diferencias provinciales y locales coinciden con las distancias sociales: provincias con muy bajo nivel educativo tienen población joven y adulta sin primaria completa o que no accedió a la secundaria.

Tabla 2 (Reproducción)

Comparación de resultados de censos de décadas previas con 2010.

Nivel educativo	Censo 1981 y 1991	Censo 2010
Provincias con nivel educativo alto	Capital Federal	Capital Federal
	Buenos Aires	Buenos Aires
	Córdoba	Córdoba
	Santa Cruz	Santa Cruz
	Santa Fe	Santa Fe
	Tierra del Fuego	Tierra del Fuego
Provincias con nivel educativo medio alto	La Pampa	La Pampa
	Mendoza	Mendoza
	San Juan	San Juan
	San Luis	San Luis
Provincias con nivel educativo medio	Catamarca	Catamarca
	La Rioja	La Rioja
	Tucumán	Tucumán
		Chubut
		Neuquén
		Río Negro
		Salta
Provincias con nivel educativo bajo	Chubut	Salta
	Neuquén	
	Río Negro	
	Salta	
Provincias con nivel educativo muy bajo	Corrientes	Corrientes
	Chaco	Chaco
	Entre Ríos	Entre Ríos
	Formosa	Formosa
	Jujuy	Jujuy
	Misiones	Misiones
	Santiago del Estero	Santiago del Estero

Fuente: Riquelme & Kodric (2013) sobre la base de FNUAP-FUDAL y del Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, 1991 y 2010. En Riquelme, G.C "La Educación Secundaria antes y después de la reforma: Efectos distributivos del gasto público" Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Editorial Miño y Dávila. Buenos Aires, 2004 y actualización 2010.

La clasificación de las provincias según el nivel educativo de su población a lo largo de las últimas tres décadas evidencia que “como base para el diagnóstico del sistema educativo encontramos en términos generales que la clasificación propuesta no posee mayores alteraciones salvo en las provincias que se han marcado sombreadas (...) Los agrisados muestran el desplazamiento hacia un mejor nivel educativo en esas provincias” (Riquelme & Kodric, 2013, p. 109).

En la última década se ha dado un incremento sostenido de la matrícula de los niveles obligatorios del sistema educativo, siendo el inicial y el secundario los que registraron el crecimiento más importante, mientras el primario tuvo una menor expansión dada su ya casi universal cobertura. Estos datos pueden interpretarse en el marco de la sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006 que estableció el desafío de la educación secundaria obligatoria, así como una orientación hacia una mayor cobertura de la educación inicial, con la universalización de los servicios educativos a partir de los 4 años y la ampliación de la cobertura en la sala de 3 años. Así tomando como base el año 2007, se destaca el crecimiento en la cantidad de alumnos de ambos niveles y en especial en el inicial.

La expansión de la educación secundaria a partir de su obligatoriedad muestra situaciones diversas según grupos sociales y territorios. Las tasas de asistencia neta al nivel muestran un incremento en la tasa de asistencia de los adolescentes de 15 a 17 años que, para el total, pasa del 84% en 2003 al 88% en 2014. La desagregación según quintiles de ingreso per cápita del hogar permite advertir un incremento algo más intenso, aunque partiendo de valores más bajos, en el quintil 1 (correspondiente a los hogares de menores ingresos) donde el indicador trepa 6 puntos desde 77% a 83%. De hecho, podría decirse que la leve mejora que se advierte en la tasa para el total del grupo de edad, se explica principalmente por el incremento en la asistencia de los adolescentes de sectores sociales menos favorecidos, en tanto en el estrato superior los guarismos se encuentran estabilizado (DINIECE, 2015, p. 16 – 17).

La cobertura alcanzada es diferencial en las regiones del país, aunque hay mejoras más intensas en las zonas más postergadas como el NEA (85% a 88%) y el NOA (82% a 88%). En Cuyo y en el Gran Buenos Aires (área que incluye tanto a la Ciudad como a los Partidos que la circundan) la mejora también es visible: 82% a 87% y 85% a 88% respectivamente. Finalmente, mientras el indicador se encuentra estabilizado en la región en Pampeana en el 84%, en la Patagonia se advierte una evolución oscilante con un leve descenso entre los años valores extremos (desde 93% a 91%) (DINIECE, 2015, p. 16 – 17).

Estos datos marcan logros alcanzados en la incorporación de los grupos sociales más postergados así como los esfuerzos realizados por las distintas provincias y regiones, aunque también dan cuenta de las disparidades aún vigentes en el cumplimiento del derecho a la educación de los adolescentes provenientes de los estratos de ingresos más bajos.

Estos desafíos son evidentes al considerar el perfil educativo de los jóvenes en tanto reproducen las diferencias entre los quintiles: la demanda social derivada de la población de más bajo nivel (primaria incompleta) representa un 7,4% en el quintil más pobre frente a solo un 0,5% en el quintil de mayores ingresos, 11,9% tiene solo primaria completa en el primer quintil frente a un 0,8% del quinto quintil. El tramo de la población con secundaria incompleta es elocuente en las diferencias, pues en los quintiles de menores ingresos entre un 42,5% y un 33,5% no terminaron la secundaria frente al 13,7% en el quintil más alto. Estas distancias no parecen haberse modificado en los dos años considerados (2003 y 2013).

Tabla 3

Perfil educativo de la población de 18 a 24 años según grupos de edad y deciles de ingreso per cápita del hogar. Total EPH. 3er. Trimestre de 2003 y de 2013. En porcentajes.

Máximo nivel educativo alcanzado	Total Quintiles de ingreso per cápita del hogar					
	hogar					
	I	II	III	IV	V	
	2003					
18 a 24 años	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hasta primario incompleto	4,5	8,1	4,3	4,6	0,8	4,5
Primario completo	12,2	18,9	17,5	7,7	3,4	12,2
Secundario incompleto	25,6	35,6	28,1	25,5	17,9	25,6
Secundario completo	19,2	20,1	21,1	18,2	18,2	19,2
Superior incompleto	36,4	16,2	28,1	42,1	55,5	36,4
Superior completo	2,2	1,1	0,9	2,0	4,3	2,2
	2013					
18 a 24 años	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hasta primario incompleto	3,9	7,4	3,9	1,0	1,8	0,5
Primario completo	7,2	11,9	7,4	6,1	2,1	0,8
Secundario incompleto	31,4	42,5	33,5	28,6	17,5	13,7
Secundario completo	20,7	17,4	22,9	21,4	23,6	18,8
Superior incompleto	34,4	20,1	30,9	39,7	51,4	57,3
Superior completo	2,5	0,8	1,3	3,2	3,7	8,9

Nota: se excluye la población sin ingresos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares, 3er. Trimestre 2003 y 2013. INDEC.

Es necesario llamar la atención sobre la criticidad de la no finalización de secundaria en los quintiles medios y aún en los privilegiados: entre un 28% y un 13% no han logrado el requisito de la obligatoriedad fijado por la Ley de Educación Nacional de 2006, y estas medidas corresponden a la población urbana total estimada para el país en 2013.

La persistencia de situaciones diferenciales entre las provincias con alta demanda potencial por educación de jóvenes y adultos coincide con las fronteras nordeste y oeste.

Tabla 4

Diferencias provinciales en la atención educativa de la población joven: porcentaje de población de 18 a 24 años con hasta secundario incompleto por provincia. 2010.

Nivel educativo	Provincias	18 a 24 años (%)
	Total País	53,1
Provincias con nivel educativo alto	Ciudad de Buenos Aires	29.0
	Buenos Aires	53.6
	Córdoba	46.6
	Santa Cruz	65.2
	Santa Fe	51.1
	Tierra del Fuego	51.5
Provincias con nivel educativo medio alto	La Pampa	60.2
	Mendoza	54.7
	San Juan	58.5
	San Luis	54.8
Provincias con nivel educativo medio	Catamarca	51.3
	La Rioja	47.9
	Tucumán	52.7
	Chubut	58.5
	Neuquén	61.8
	Río Negro	63.4
Provincias con nivel educativo bajo	Salta	56.6
	Corrientes	57.1
	Chaco	62.7
	Entre Ríos	57.4
	Formosa	61.2
	Jujuy	57.4
	Misiones	64.7
	Santiago del Estero	66.4

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC (2010) Censo Nacional de Población 2010.

Entre el 52% y 67% de la población joven no terminó primaria o secundaria en las provincias del nordeste y oeste, y les siguen Río Negro, Neuquén, Tucumán y La Pampa. Casos paradigmáticos siempre lo son las provincias de Buenos Aires o incluso Santa Fe, pues si bien muestran porcentajes de alrededor del 50% (53,6% Buenos Aires y 51,1% Santa Fe) de los jóvenes con hasta secundaria incompleta, en términos de los volúmenes poblacionales constituyen un gran desafío para la política.

Sin dudas se trata de evidencias de los problemas de atención educativa que persisten pese a la expansión del proceso de inclusión de niños, adolescentes y jóvenes que antes no asistían al nivel secundario y marcan los límites de los programas recientes orientados a garantizar y sostener la concreción de la obligatoriedad hasta la finalización del nivel secundario.

Derecho a la Educación y Reconocimiento de la Deuda Social Educativa con la Población Infantil, Adolescente y Joven Excluida de la Educación

La población excluida del sistema educativo en edad teórica de asistir constituye la expresión clara de la demanda social por educación, es decir del derecho social a la educación incumplido, al

que sin duda deben sumarse los problemas de apropiación de conocimiento desigual de los que están en las escuelas. A modo de indicador se calculó el volumen de niños, adolescentes y jóvenes excluidos del sistema educativo argentino para 2005 y 2010.

Tabla 5 (Reproducción)

Cantidad de niños, adolescentes y jóvenes excluidos del sistema educativo (5-17 años). Años 2005 y 2010

Provincia	Total de excluidos 5-17 años		Variación % 2005-2010
	2005	2010	
Buenos Aires	232.598	299.329	28,69
Catamarca	5.837	5.785	-0,89
Chaco	38.816	31.167	-19,71
Chubut	10.116	9.090	-10,14
Ciudad de Buenos Aires	3.921	3.552	-9,41
Córdoba	60.047	60.617	0,95
Corrientes	41.775	34.565	-17,26
Entre Ríos	33.332	33.196	-0,41
Formosa	18.223	13.831	-24,10
Jujuy	12.067	12.773	5,85
La Pampa	7.265	6.654	-8,41
La Rioja	8.520	8.169	-4,12
Mendoza	41.189	36.918	-10,37
Misiones	53.996	48.368	-10,42
Neuquén	11.607	10.627	-8,44
Río Negro	16.188	9.023	-44,26
Salta	26.776	28.682	7,12
San Juan	21.116	18.477	-12,50
San Luis	12.049	12.804	6,27
Santa Cruz	5.666	6.879	21,41
Santa Fe	76.267	63.619	-16,58
Santiago del Estero	46.545	43.714	-6,08
Tucumán	43.873	34.521	-21,32
Tierra del Fuego	2.109	1.515	-28,17
Total	829.898	833.875	0,48

Fuente: Riquelme y Kodric, 2013, p. 117, sobre la base de Censo Nacional 2001 y 2010 y Anuarios Estadísticos 2005 y 2010 (DINIECE)

Señalábamos que “en términos agregados la Ley de Financiamiento Educativo no ha tenido el efecto esperado respecto al cumplimiento del Derecho a la Educación desagregado a nivel provincial. En efecto, puede notarse que la cantidad de niños, jóvenes y adolescentes excluidos del sistema educativo en términos agregados es similar” (Riquelme & Kodric, 2013, p. 117). Es posible afirmar que las mejoras más significativas se dieron en provincias con mayores problemas y donde se partía de volúmenes menores (Chaco, Formosa, Río Negro, Tucumán, Misiones, Santiago del Estero, entre otras), y que el tamaño de las grandes áreas urbanas es resistente a variaciones por los efectos migratorios y la cronicidad de la presión poblacional en situaciones marginales.

En particular, podemos concluir que la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo ha sido beneficiosa para las provincias de menor desarrollo relativo y con desempeños

educativos medios o inferiores a la media. En contrapartida, la misma no ha tenido una sensible repercusión sobre las provincias de mayor desarrollo económico-social relativo y desempeños educativos superiores a la media, que justamente por su propio tamaño, son a su vez, las que concentran la mayor proporción de la población.

La orientación de las investigaciones³ buscaron poner en evidencia la falta de aplicación de recursos para superar problemas crónicos de exclusión del sistema, y a modo de denuncia crítica sostuvieron y sostienen realizar evaluaciones de los volúmenes de población no escolarizada en edad teórica (y también como se verá en el próximo punto de los jóvenes y adultos que no han finalizado ni la primaria ni la secundaria) junto a la estimación de recursos monetarios necesarios para atender a esa población a costos promedios del gasto por alumno del sistema público de educación regular (Riquelme, 2013). Los cálculos de exclusión poblacional constituyen una primera aproximación a la *Deuda Social Educativa* (DSE) en la Argentina. Si bien la estimación efectuada sirve de base para el costeo de los recursos necesarios para atender las necesidades de inclusión educativa, corresponde explicitar una serie de consideraciones asociadas a la metodología utilizada. La estimación de recursos necesarios para la atención de la *Deuda Social Educativa* (DSE) se realizó para escenarios alternativos tomando como referencia los siguientes datos de base: el gasto por alumno en educación básica obtenido de las cifras oficiales del sector educación, el gasto público consolidado en educación inicial, primaria y secundaria, el gasto público en educación y el gasto público social (Riquelme, 2013, p. 88).

A partir de estos datos se procede a la construcción de los escenarios, que permiten luego inferir las partidas adicionales o incrementales que se deberían aplicar a la expansión de la cobertura en acuerdo con los parámetros definidos para cada escenario de atención.

La aplicación de este método a la estimación de la deuda social educativa con la población excluida de las provincias argentinas en 2005 y 2010 permitió costear simbólicamente la deuda social educativa monetaria con niños, adolescentes y jóvenes de 5 a 17 años. Mensurada la deuda social educativa en términos monetarios observamos una disminución del orden del 10% de la misma, ya que si bien el peso relativo de Buenos Aires en el conjunto de la deuda se incrementa del 27% al 36% de la misma, dicho incremento se compensa por un lado, por las caídas en la cantidad de excluidos del resto de las provincias y, por otra parte, por el hecho que el crecimiento real del gasto por alumno ha sido por debajo del crecimiento promedio del total de las provincias. Sin embargo, aun comparando la cantidad de recursos adicionales inyectados en el sistema educativo por la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo –aproximadamente un crecimiento neto del orden del 20% entre los años 2005 y 2009- respecto al porcentaje de disminución de la deuda social educativa, esta última se encuentra por debajo de la cantidad de recursos adicionales programados por dicha Ley.

³ Las investigaciones del Programa Educación, Economía y Trabajo desde 2005 han desarrollado la noción de deuda social en educación y formación para el trabajo en Argentina y el diseño de modelos de atención del derecho a la educación de la población infantil, adolescente, joven y adulta. Se recomienda consultar la página web: <https://educacion-economia-trabajo-peet.org/>.

Tabla 6 (Reproducción)

Deuda Social Educativa Provincial (5-17 años). Como % del Gasto Público en Educación (GPE). En millones de pesos.

Provincia	2005		2010	
	Deuda social educativa	% del GPE	Deuda social educativa	% del GPE
Buenos Aires	457,19	6,70	1.827,83	9,01
Catamarca	13,48	4,84	43,11	5,44
Chaco	62,33	10,74	179,22	10,08
Chubut	36,23	7,73	78,82	7,03
Ciudad de Buenos Aires	13,11	0,76	37,54	0,76
Córdoba	96,09	7,04	331,54	8,68
Corrientes	58,58	11,86	141,90	11,59
Entre Ríos	57,90	8,90	177,12	9,39
Formosa	26,29	9,35	77,13	7,08
Jujuy	20,65	5,33	69,34	6,03
La Pampa	20,95	8,72	63,89	8,89
La Rioja	17,40	7,87	51,36	7,64
Mendoza	69,95	8,97	194,78	8,99
Misiones	53,33	12,80	165,71	12,29
Neuquén	40,95	6,69	119,92	10,74
Río Negro	38,43	8,86	60,11	5,38
Salta	27,70	6,81	84,95	7,16
San Juan	36,22	11,67	94,86	10,17
San Luis	30,92	12,17	49,40	8,63
Santa Cruz	18,28	6,31	100,01	8,58
Santa Fe	141,25	9,85	424,21	9,05
Santiago del Estero	69,24	17,47	173,80	16,10
Tucumán	238,93	45,41	501,90	30,17
Tierra del Fuego	2,88	1,57	6,54	1,21

Nota: GPE corresponde a gasto público en educación. *Fuente:* En Riquelme y Kodric; 2013: pp 120-121. Proyectos UBACyT F 151 y PIP CONICET 410. Sede: PEET-IICE-FFyL/UBA

El desafío de las investigaciones realizadas es poder presentar los resultados de la cantidad de recursos adicionales necesarios en términos de esfuerzo necesario respecto al gasto en educación realizado por cada provincia. Aquí puede observarse el esfuerzo diferenciado que deberían realizar las provincias para atender la deuda social educativa en el actual contexto de descentralización del sistema educativo. En este sentido, por un lado, si bien en muchos casos, el esfuerzo necesario se ha reducido respecto al gasto total en educación, aún dicha proporción representa una suma muy grande y, por lo tanto, un esfuerzo incremental al estipulado para la atención de la deuda social educativa podría generar un esquema de merma en el resto de los rubros del gasto social (Tucumán, Misiones, Santiago del Estero). El caso de Buenos Aires marca que el esfuerzo adicional respecto al gasto educativo se encuentra por debajo del promedio estipulado, por la suma misma de recursos netos implicados, y ascienden para el año 2010 a aproximadamente el 40% de la deuda social educativa total, situación que coincide con la concentración urbana del país.

Un aporte para la evaluación de los efectos directos e indirectos del gasto público social en educación – desarrollados desde el sector educación, trabajo y desarrollo social- ha sido la operacionalización matricial del modelo de deuda social educativa. Esta busca establecer una relación entre los distintos recursos públicos orientados a la atención de la deuda social educativa, respecto al nivel de acciones programadas a tales fines a través de los presupuestos. Por ello resulta clave el análisis presupuestario de la Administración Nacional en su forma específica de presentación de *presupuesto por programas*.

Las ventajas del análisis presupuestario bajo esta forma radican en la fácil identificación de las líneas y recursos erogados a nivel de los distintos ministerios, así como los objetivos específicos, metas y afectación que tales recursos poseen. En este sentido, el objetivo general de la matriz de efectos directos e indirectos de la DSE es simplemente mostrar el escenario general de la política pública y en qué medida ella se encuentra articulada para la atención del Derecho a la Educación.

El análisis matricial de base presupuestaria se centra sobre una perspectiva multi-dimensional que pretende articular la dimensión de la planificación de la política educativa con la de la política social reconociendo, como segunda implicancia, que las distintas dinámicas del sistema educativo operan no como un elemento en sí mismo a modo de compartimento estanco, sino por el contrario, en el marco de un sub-sistema interrelacionado con los demás elementos de la política pública.

Por lo tanto, el presente ejercicio, lejos de abogar por una acentuación de la fragmentación y no concordancia entre la esfera de las responsabilidades de ejecución de recursos respecto a la esfera institucional de realización de políticas educativas, lo que intenta es presentar un mapa de articulación entre las mismas explicitando los objetivos y el modo en que los mismos se encuentran orientados de manera coordinada (o no) respecto a un determinado fin.

En términos teóricos, el modelo que sustenta a la matriz de efectos directos e indirectos parte como uno de sus ejes fundamentales del hecho que la demanda social (en este caso educativa) posee características heterogéneas (en términos socio-económicos y espaciales), de manera que se requiere para su análisis una mayor especificación de sus condiciones iniciales. En este sentido, por sí mismo, el vuelco cuantitativo de una determinada cantidad de recursos no asegura que efectivamente aquellas demandas se hayan satisfecho.

En términos de política educativa hemos clasificado los distintos programas acorde a cinco líneas: infraestructura y equipamiento, becas, formación docente y remuneraciones, asistencia técnica y gestión y curricular. Respecto a las rupturas en los programas operados encontramos como principales cambios entre el 2001 y 2009 por un lado, dentro del rubro de infraestructura y equipamiento, la aparición del programa “Más y mejores escuelas” que implica un importante salto no sólo por la magnitud y objetivos de dicho programa, sino también por la intención y reconocimiento de saldar dicho déficit que resulta, desde nuestra perspectiva, una de las condiciones imprescindibles para la realización efectiva del Derecho a la Educación.

Otra de las líneas importantes implementadas durante el periodo data en el incremento de programas o componentes de programas orientados a entregar becas estudiantiles. Sin duda estas políticas, junto con la reciente implementación de la Asignación Universal por Hijo, poseen un efecto positivo sobre la concurrencia de menores a la escuela y la deserción escolar, como lo muestran algunas evaluaciones de impacto (Bertranou & Casanova, 2015).

Por último debemos destacar la importante participación ganada por el Fondo de Incentivo Docente. En el marco de la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo del 2006 que dictamina que el 6% del PBI debe estar destinado a dicha materia, el incremento de las erogaciones en concepto de salario docente de la administración nacional hacia las provincias muestra por un lado, la intencionalidad por parte del gobierno nacional que esta política se lleve a cabo, pero al mismo tiempo, muestra la no sustentabilidad por parte de las provincias de sostener financieramente por sí mismas dicho sistema.

Tabla 7

*Operacionalización presupuestaria del modelo de atención de la Deuda Social Educativa: evolución de los montos en concepto de programas directos e indirectos. Ministerios Nacionales de Educación y Cultura, Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Años 2001, 2004, 2006 y 2009. En millones de pesos 2001**

Año	Monto en concepto de programas o componentes de programas directos	Monto en concepto de programas o componentes de programas indirectos	Total
2001	491	1.407	1.898
2004	831	3.706	4.537
2006	1.087	3.239	4.326
2009	1.245	3.484	4.729
Total	3.654	11.836	15.490

Nota: (*) Para los años 2001 y 2004 se ha aplicado un índice de precios combinado 50% IPC y 50% IPIM. Para los años 2006 y 2009 se ha aplicado un índice de precios combinado 50% IPC 7 provincias y 50% IPIM.

Fuente: Riquelme & Kodric (2013) sobre la base de Leyes presupuestarias. Proyectos UBACyT F 151 y PIP CONICET 410. Sede: PEET-IICE FFyL/UBA

La evolución en términos de atención global del Derecho a la Educación (es decir, considerando los programas directos e indirectos) ha sido creciente a lo largo del periodo analizado y se ha más que duplicado en términos reales (Tabla 7).

Por su parte, como es de esperar por el peso mismo de los programas incluidos en cada una de las categorías, el monto en concepto de programas indirectos es sensiblemente mayor al de programas directos. No obstante, es importante notar que la distancia o brecha entre los mismos aproximadamente se ha mantenido a lo largo del tiempo. Desde la perspectiva elaborada por la matriz de efectos directos e indirectos este hecho marcaría que la atención al Derecho de la Educación en la Argentina desde su fuente presupuestaria, se ha centrado en un importante vuelco de recursos hacia el sistema aunque cualitativamente, dicha estructura no se ha modificado en el tiempo.

A su vez, es importante marcar el salto cuantitativo que se observa entre los años 2006 y 2009 (año del máximo valor de la serie tanto para los programas directos como indirectos). Este hecho puede vincularse con el creciente vuelco de recursos que ha lanzado la Administración Central tanto en materia de política social (en general), como en política educativa en particular (Ley de Financiamiento Educativo).

Reconocimiento de la Deuda Social Educativa con Jóvenes y Adultos y Recursos Escasos para las Políticas de Inclusión

La población joven y adulta que no ha logrado completar el nivel primario y/o el secundario da cuenta de la persistencia de ciudadanos cuyo derecho a la educación se encuentra vulnerado en tanto no se han garantizado las condiciones para que completen los niveles obligatorios y continúen en los siguientes o en otras instancias de formación. Ello expresa los desafíos pendientes de las políticas de educación de adultos que son entendidos como una “deuda social educativa” con la población joven y adulta que fue excluida tempranamente del sistema educativo y encuentra barreras para retomar y completar los estudios (Riquelme, 2005, 2013; Riquelme & Kodric, 2013).

La estimación del volumen de población joven que no está asistiendo y que no han completado el nivel primario y/o el secundario es de 2.827.351, ello representa el 36% de los jóvenes de 18 a 24 años y el 38% del grupo de 25 a 29 años de todo el país.

Tabla 8

Población joven excluida del sistema educativo con hasta secundaria incompleta. 18 a 24 años y 25 a 29 años. 2010. Absolutos y peso relativos en el grupo de edad (%)

Provincias	18 a 24 años		25 a 29 años	
	Total	Peso relativo en el grupo de edad (%)	Total	Peso relativo en el grupo de edad (%)
Buenos Aires	616.328	35,5	447821	37,5
Ciudad de Buenos Aires	46.703	15,8	36624	14,8
Catamarca	14.353	34,1	10560	38,0
Chaco	48.375	40,5	41367	50,6
Chubut	22.709	39,6	17334	40,1
Córdoba	130.012	34,4	89300	34,4
Corrientes	47.574	38,7	31964	43,5
Entre Ríos	56.623	41,0	40852	44,5
Formosa	25.453	40,9	17979	48,5
Jujuy	26.564	33,5	21188	39,7
La Pampa	14.851	44,3	10120	43,8
La Rioja	13.719	32,4	9963	37,3
Mendoza	74.660	35,5	54922	41,0
Misiones	64.197	47,7	42909	52,5
Neuquén	25.101	38,2	18162	40,2
Río Negro	29.932	41,6	21591	43,4
Salta	56.214	38,4	38943	41,8
San Juan	45.113	58,3	22618	44,1
San Luis	18.945	40,1	13317	41,2
Santa Cruz	13.171	41,5	9929	39,3
Santa Fe	139.603	38,0	94950	37,0
Santiago del Estero	53.682	52,1	36165	55,1
Tierra del Fuego	4.053	28,4	3227	28,6
Tucumán	92.971	52,7	52685	46,1
Total	1.642.861	36,1	1.184.490	38,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población 2010.

Las disparidades entre las provincias nuevamente son evidentes en tanto en Ciudad de Buenos Aires solo el 16% de los jóvenes de 18 a 24 y el 15% de los 25 a 29 años no asiste ni terminó el secundario, mientras que en Santiago del Estero el porcentaje de excluidos se eleva a más del 50% en cada grupo de edad.

La estrategia de análisis presupuestario del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET) permite reconstruir los programas, las metas y los recursos de las políticas dirigidas a

atender las necesidades educativas de los jóvenes y adultos en la última década. El peso relativo de los recursos destinados a los sectores en la política social nos permite interpretar alguna direccionalidad hacia adultos y trabajadores en los años considerados (2004 y 2015), así como cambios en la orientación de esas políticas.

Tabla 9

Peso relativo de los presupuestos de los Ministerios de Educación, Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y ANSES respecto al presupuesto total de la Administración Nacional y al gasto social. 2004 y 2015. En porcentajes. Pesos constantes de 2004

	2004		2015	
Presupuesto Administración Nacional	100,0		100,0	
	(59.712.042.204)		(95.428.573.271)	
Total gasto en Educación, Desarrollo Social, MTEySS y ANSES*	28,6	100,0	19,2	100,0
		(17.053.465.823)		(18.337.070.361)
Ministerio de Educación	6,2	21,7	4,8	25,2
Ministerio de Desarrollo Social	4,2	14,8	5,5	28,7
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)	18,1	63,5	8,5	44,3
ANSES	-	-	0,3	1,7

Nota: (*) ANSES incluye sólo los montos correspondientes a política social en población joven y adulta activa (Progresar).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuesto.

El gasto social estimado a partir de los presupuestos del Ministerio de Educación, Desarrollo Social, Trabajo y de la ANSES (solo considerando el destinado a la población joven y adulta activa) representaba un 28,6% del gasto previsto de la Administración Nacional en 2004 y descendió al 19% en 2015. En 2004, el Ministerio de Trabajo alcanzaba el mayor porcentaje en los sectores considerados con el 18,1%, y más que duplicaba el correspondiente a Educación y triplicaba el de Desarrollo Social. La participación de este sector en el presupuesto de la Administración Central descendió notoriamente (8,5%) en 2015, mientras Desarrollo Social registró un mayor peso y fue algo menor el de Educación.

El análisis presupuestario comparado entre los extremos de una década, 2004 y 2015, posibilita interpretar cambios en la orientación de las políticas educativas sectoriales, y específicamente en el conjunto del presupuesto para los sectores sociales – Educación, Desarrollo Social y Trabajo, junto al programa de ANSES orientado a jóvenes. El cuadro elaborado ilustra acerca de la definición de programas con objetivos, metas y actividades específicas referidas a la educación y formación de jóvenes y adultos.

A manera de avances de hallazgos de un ejercicio aún en curso se advierte que:

- en el Ministerio de Educación en 2015 se identifican tres programas con actividades orientadas a la incorporación al sistema educativo de jóvenes y adultos, a diferencia de 2004 en el que no se ha encontrado dicha orientación específica. Sin embargo, los recursos asignados a la implementación de dichas acciones tienen un peso muy reducido dentro de la partida total del ministerio (3,2%);
- Desarrollo Social contemplaba en 2004 la capacitación para el trabajo de jóvenes en el marco de programas de promoción del empleo social, la economía social y el desarrollo local, en 2015 se suman acciones de terminalidad educativa y

- capacitación desarrolladas en el marco de programas de ingreso condicionado y formación de cooperativas de trabajo. Tanto en 2004 como en 2015 dichas actividades no alcanzan a 1% del presupuesto del ministerio;
- la intervención del Ministerio de Trabajo en la educación y formación de jóvenes y adultos ocupados o desocupados se evidencia en programas dirigidos a la promoción del empleo y como contraprestación para el acceso a subsidios. Estas actividades alcanzaban en 2004 más del 2% de la partida total (exceptuando el plan Jefas y Jefes de Hogar pues no es posible diferenciar montos destinados a las contraprestaciones educativas y de formación) y se reduce en 2015;
 - finalmente, cabe destacar en 2015 la incorporación de la ANSES como instancia que promueve la reincorporación o continuidad en el sistema educativo de jóvenes de bajos ingresos a través del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR), que alcanza al 1,7% del presupuesto de este organismo.

Tabla 10

Análisis de programas con contenidos de educación y formación para trabajo para jóvenes y adultos. Ministerio de Educación, Desarrollo Social, Trabajo y ANSES. 2004 y 2015. Pesos constantes de 2004.

2004			2015		
Programa	Monto absoluto (\$)	%	Programa	Monto absoluto (\$)	%
Total Gasto E, DS y MTEySS ANSES(*)	17.053.465.823	100,00	Total Gasto E, DS y MTEySS, ANSES (*)	18.337.070.361	100,00
Ministerio de Educación	3.697.327.622	21,68		4.627.555.695	25,24
			29 Gestión educativa	334.480.601	1,82
			Actividades específicas	49.012.846	0,27
			39 Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	198.645.693	1,08
			44 Mejoramiento de la Calidad Educativa	54.132.214	0,30
Ministerio de Desarrollo Social	2.531.961.528	14,85	Actividades específicas	2.022.209	0,01
				5.269.504.315	28,74
			21 Capacitación, Fortalecimiento y Asistencia Técnica	9.107.116	0,05
			Actividades específicas	3.345.935	0,02
24 Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local	6.361.782	0,04	24 Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local	15.956.538	0,09
Actividades específicas	831.758	0,00	Actividades específicas	12.522.811	0,07
					0,00
			38 Programa del Ingreso Social con Trabajo	551.047.490	3,01
			Actividades específicas		0,00

Tabla 10 (Cont.)

Análisis de programas con contenidos de educación y formación para trabajo para jóvenes y adultos. Ministerio de Educación, Desarrollo Social, Trabajo y ANSES. 2004 y 2015. Pesos constantes de 2004.

2004			2015		
Programa	Monto absoluto (\$)	%	Programa	Monto absoluto (\$)	%
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	10.824.176.673	63,47		8.121.672.327	44,29
16 Acciones de Empleo	3.713.440.994	21,78	16 Acciones de Empleo	180.009.895	0,98
Subprograma 01-Acciones de empleo	308.590.362	1,81	Subprograma 01-Acciones de empleo	107.084.271	0,58
Subprograma 03-Plan Jefes de Hogar	3.400.403.158	19,94			0,00
01 Plan Jefes de Hogar (Dirección Nacional de Políticas de Empleo)	2.586.046.858	15,16			0,00
			Subprograma 04- Seguro de capacitación y empleo	64.177.143	0,35
			01 Seguro de Capacitación y Empleo (Dirección Nacional de Promoción del Empleo)	64.177.143	0,35
23 Acciones de Capacitación Laboral	29.287.521	0,17	23 Acciones de Capacitación Laboral	122.239.817	0,67
Actividades específicas	477.000	0,00	Actividades específicas	122.239.817	0,67
			24 Sistema Federal de Empleo	18.846.429	0,10
			Actividades específicas	18.427.105	0,10
ANSES (*)			ANSES (*)		
			29 Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina	318.338.025	1,74

Nota: (*) ANSES incluye sólo los montos correspondientes a política social en población joven y adulta activa.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuesto.

Unas notas de color interpretativo pueden hacerse comparando las metas “dibujadas” de los presupuestos para los casos de algunos programas en relación con los datos de la demanda social por educación primaria y secundaria, que en nuestra perspectiva analítica constituye la deuda social educativa con la población.

En 2015, la meta de personas a asistir referida a la alfabetización de adultos es de 70.000, frente a un volumen en todo el país de 521.884 personas de 18 años y más que nunca asistieron al sistema educativo (Censo de 2010) y si se considera a la población joven de 18 a 29 años, el volumen que nunca asistió es de 44.476, es decir, que la meta establecida alcanza solo al 13% del total que nunca asistió, pero supera ampliamente el volumen de la población más joven.

La política de reincorporación de jóvenes y adultos a la educación formal se plantea reincorporar 580.000 personas, que representan solo un 3,8 % de la población de 18 años y más con hasta secundario incompleto y un 15,5% de la población joven de 18 a 29 años con educación obligatoria incompleta.

A estas cifras se suma la meta del sector Desarrollo Social que explicita “terminalidad educativa y capacitación acumulada” de 330.000 personas y el Ministerio de Trabajo que plantea una meta de 110.082 beneficiarios de asistencia para la terminalidad educativa. Por último el programa PROG.R.ES.AR de ANSES prevé como meta llegar a 618.882.

La suma de estas metas específicas da 1.411.882 personas, que representan al 9,1% y 37,8% del total de adultos y de los jóvenes de 18 a 24 años con bajo nivel educativo respectivamente; y si estas políticas sectoriales no se superpusieran, las metas estarían orientadas a lograr la terminalidad de la educación primaria y secundaria.

Estas estimaciones dan cuenta que en la última década se han establecido políticas específicas para favorecer el acceso y la vuelta al sistema educativo, así como la terminalidad educativa de la población que no completó la educación obligatoria. Sin embargo, muestran la superposición de esfuerzos y la baja cobertura prevista en las metas y actividades específicas; de ahí que se sigue sosteniendo la necesidad de planificar y coordinar las políticas entre los niveles de Gobierno y los sectores de Educación, Trabajo y Desarrollo Social que intervienen en la educación de los jóvenes y adultos.

Atención al Derecho a la Educación y las Traducciones de las Políticas en Espacios Locales

Las investigaciones recientes sobre la relación entre el diseño de políticas educativas y su implementación, colocan la mirada sobre qué ocurre con la atención educativa de la población en las distintas escalas de los niveles de gobierno y en los territorios donde esas políticas se concretan. Las relaciones entre escalas o niveles de gobierno y territorios aparecen tratadas desde múltiples perspectivas de las ciencias sociales, que las ponen en cuestión bajo la idea general de la espacialidad del Estado y del gobierno (Ferguson & Gupta, 2002; Sassen 2001, 2010). Siguiendo estos aportes, es posible plantear una topografía de lo estatal que combina dos lógicas, una vertical y otra inclusiva o envolvente.

En la primera dimensión, las relaciones verticalistas se representan con la imagen “de arriba hacia abajo,” especialmente cuando se alude a la aplicación de políticas. El Estado Nacional se encontraría “arriba,” y debajo los demás niveles provincial y local. La segunda dimensión, plantea relaciones circulares, donde el Estado Nacional se encuentra presente en distintas instancias y en las distintas unidades estatales que incluyen o envuelven a las otras: la localidad está incluida en la provincia, ésta en la región y el Estado Nacional atraviesa a todas. Finalmente, estas representaciones de lo estatal se transforman en prácticas concretas de los actores que intervienen en los momentos (interrelacionados) del diseño e implementación (Ferguson & Gupta, 2002; Perelmiter 2017).

Las políticas de atención al derecho a la educación de adolescentes, jóvenes y adultos, se definen en la instancia nacional y son llevadas adelante en los territorios concretos donde habita la población. Es en las localidades donde se aplican las políticas públicas y se producen los entrecruzamientos entre los niveles de gobierno, y se despliegan políticas tanto nacionales, como provinciales y municipales (Riquelme y Herger, 2006).

La mirada sobre el nivel micro o los espacios locales es significativa pues éstos constituyen los ámbitos cotidianos donde no sólo se desarrollan las relaciones sociales, sino en el que se aplican las políticas públicas (Riquelme y Herger, 2006). La clave espacial habilita el estudio de las desigualdades en los territorios locales como ámbitos de concreción de la segmentación socio-educativa y de las articulaciones, desarticulaciones y discusiones entre los diferentes sectores encargados de la operatoria de las políticas públicas. Es en los espacios locales donde los problemas en la distribución de los recursos de diferente tipo afectan la atención de la población con bajo nivel educativo.

Un estudio sobre la implementación de las políticas en el Gran Buenos Aires de Argentina, mostró que las políticas formuladas en los niveles nacionales y provinciales, no siempre permean a los sectores a los que se orientan y que ello tiene relación con las condiciones de fragmentación y segmentación social del Conurbano. Además en las localidades quedan evidenciadas las problemáticas específicas de la población y del territorio que pueden dificultar la gestión de las políticas, y los conflictos y entramados políticos que intervienen en estas gestiones (Rivas, 2012).

La agudización de la desigual “llegada” e implementación de las políticas educativas que proponen la inclusión de los adolescentes, jóvenes y adultos en la escolaridad obligatoria, se aprecia en instancias territoriales de distinto nivel. Allí se ponen en juego las complejas interrelaciones gubernamentales, como se ejemplificará a continuación.

Los hallazgos de las investigaciones desarrolladas por el Programa Educación, Economía y Trabajo⁴ han podido mostrar como en los territorios concretos las políticas de inclusión educativa son interpretadas, traducidas y llevadas a la práctica por los distintos actores involucrados. El establecimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria en la Ley de Educación Nacional n°26.206/2006, implicó mucho más que un enunciado, sino también el impulso de distintas políticas educativas orientadas a flexibilizar el formato escolar de la educación secundaria a fin de incluir a quienes no la habían finalizado.

Una de las principales medidas, fue el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) que inicialmente tenía previsto un período de ejecución desde 2008 hasta 2011 y que posteriormente se extendió por cinco años a partir de 2010, y que aún se encuentra vigente. En ese momento el plan tomaba como población objetivo a los mayores de 18 años que no hubieran terminado la educación primaria o secundaria.

Si bien las definiciones iniciales del Plan FinEs partieron del Ministerio de Educación Nacional, la operatoria del programa requería su aplicación concreta con la mediación activa de las instancias provinciales y locales. También, fue significativa la participación de distintas organizaciones sociales con la intervención del Ministerio de Desarrollo Social plasmada en la figura del tallerista para el trabajo en los territorios concretos.

La formulación macro inicial debió ser contextualizada y traducida en los gobiernos provinciales, encargados del sostenimiento y gestión de FinEs. En este caso, los actores que “aplican” el Plan en los niveles meso y micro son los inspectores regionales y distritales, los

⁴ En la provincia de Buenos Aires se analizaron localidades distintas: Campana y Zárate ubicadas al norte del tercer cordón de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Berazategui y Florencio Varela en el sur del Conurbano bonaerense.

inspectores según nivel educativo y modalidad, los coordinadores y administrativos de algunos programas y planes; y finalmente los directores de los establecimientos educativos. La mirada puesta sobre este personal estatal dedicado a las tareas operativas de la gestión es relevante para la comprensión del acontecer de las políticas públicas (Perelmiter, 2017).

Este planteo conceptual permite pensar las traducciones de las políticas en sus distintas instancias de formulación e implementación dentro del campo oficial. La traducción de las políticas de inclusión y terminalidad educativa, implican a las prácticas y posicionamientos de los agentes de origen de las políticas desde el nivel central hasta los ámbitos locales e institucionales. Según estos contextos, las políticas diseñadas a nivel central y que operan en el territorio pueden dar lugar a que los actores localizados en las provincias y localidades realicen traducciones o adaptaciones en el curso de su implementación (Bernstein, 2001). Los sujetos que se encargan de la puesta en funcionamiento y de la operativa de las políticas concretas (inspectores, coordinadores, directivos) no reciben pasivamente los lineamientos emanados desde las instancias superiores o centrales, sino que construyen interpretaciones, sentidos y prácticas que traducen esas políticas a sus contextos de acción.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, la orientación hacia la inclusión educativa y la terminalidad de la educación secundaria de adolescentes, jóvenes y adultos fue encarada desde la política educativa provincial aún antes que la nacional. Ya en 2003 se crean los Centros de Orientación y Apoyo (COA) destinados a “jóvenes y adultos que habiendo terminado de cursar planes de nivel medio o polimodal adeudan asignaturas y/o espacios curriculares que les impide obtener el título” (Res. 3093/03 DGCyE).

En este contexto, el desembarco del Plan FinEs se realizó en el ámbito de la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos. Sin embargo, la superposición de los propósitos y de las poblaciones a atender condujeron a que en 2008, los COA (dependientes de la Dirección Provincial de Educación Secundaria) se fusionaran con el Plan FinEs dando lugar al *Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela* desarrollado conjuntamente por las direcciones mencionadas y la Dirección Provincial de Política Socio Educativa.

La documentación oficial del Plan sostiene que “la educación para todos y a lo largo de toda la vida es un derecho social. El cumplimiento de este derecho se expresa en este Plan que constituye una oferta educativa concreta y específica para que todos los jóvenes y los adultos finalicen sus estudios secundarios” (Subsecretaría de Educación, 2008, p. 2).

Toscano y Serial (2012) señalan que la transformación del programa y de los componentes que lo integran a lo largo del tiempo, así como las distintas dependencias y denominaciones con que se lo conoce, generaron confusiones y dificultades entre los interesados en concurrir. Esas sucesivas traducciones y re-contextualizaciones ocurridas en los distintos espacios locales, también contribuyeron a la desorganización en la implementación de la política, de su gestión cotidiana y a cierta deslegitimación del Plan proveniente desde algunos actores del mismo sistema educativo (Herger y Sasserá, 2016). Así, muchos de los actores (supervisores, inspectores, directivos de escuelas) no conocen su nombre oficial o las líneas que lo componen:⁵No existe más COA, pero sí los que hicieron el secundario y quedaron con materias hacen terminalidad, y es exitoso. No hay más Fines COA, es Fines 1, 2 y 3, pero no importa porque ni siquiera la coordinadora regional lo puede manejar, le decimos COA aunque se presta a confusión (Inspector, Florencio Varela, 2015).

⁵ Se mantendrán las denominaciones FinEs y COA pues constituyen las referencias de anclaje de los actores involucrados en los distintos espacios locales.

En la localidad de Berazategui, FinEs y COA funcionan con coordinaciones diferentes, y no existirían puentes entre ambas líneas a pesar de formar parte de la misma política. En el momento de la investigación, COA funcionaba en cuatro sedes en instituciones educativas de gestión estatal y privada. En cada etapa de duración total del programa, el alumno puede rendir tres materias, con restricciones de edad y año de cursada, pues “la intención del plan no es sacar al chico de la escuela secundaria” (Coordinador COA, Berazategui, 2015).

Una característica de este programa es la incertidumbre permanente respecto a su continuidad y sostenimiento financiero, año a año los actores implicados no saben si se habilitará su funcionamiento durante el año lectivo siguiente lo cual produce inconvenientes en su implementación a nivel local: Lo que está pasando, aunque uno está canchero, nunca tenemos la seguridad si le larga o no el año que viene. Por ejemplo el año que viene en esta instancia mucha gente me pregunta y yo le digo ‘no sé, en marzo empiecen a preguntar de nuevo’. Y en marzo nada, y termina marzo y capaz que de una semana para la otra se dice ‘se larga la semana que viene’. No tenemos los tiempos administrativos para organizarnos [...] debido a deficiencias en los pagos cada vez son menos los docentes que quieren trabajar dos meses (Coordinador de COA, Berazategui, 2015).

Florencio Varela también es una localidad del sur del Conurbano que se caracteriza por duplicar el promedio provincial de población con necesidades básicas insatisfechas y presentar una alta proporción de población con bajo nivel educativo.⁶ En este contexto, Florencio Varela cuenta con un número significativo de sedes FinEs pues es uno de los primeros distritos en el que la política se aplicó. En el distrito, la implementación de la política consiste en el cumplimiento de los lineamientos que “bajan” verticalmente desde la coordinación regional hacia dos figuras claves: el inspector y el coordinador. De ellos depende la implementación y seguimiento de la política a nivel local, sin la participación de otras figuras regulares del sistema escolar como los directores o secretarios. En un contexto de restricciones materiales y monetarias, las sedes de FinEs, se “abren” en toda clase establecimientos (desde garajes de casas particulares hasta locales políticos), y no cuentan con otro personal más que un docente por asignatura: Desde lo humano tenemos déficit pero desde lo material también. No tenemos papel, tinta, no tenemos nada. Si una biblioteca ofrece tener una comisión de Fines sabe que tiene que hacerse cargo de la luz, de que haya un pizarrón. Y después cada profesor lleva su tiza, su borrador. Este año Desarrollo repartió unos libros pero nada, a pulmón. [...] No tenemos oficina nosotros, esto nos lo presta Desarrollo [municipal] (Coordinador FinEs, Florencio Varela, 2015).

Además, cabe señalar la escasa institucionalización del Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela a pesar de la trayectoria nacional de FinEs y de las políticas bonaerenses (como COA). La fragilidad institucional se manifiesta, entre otros aspectos, en el desconocimiento sobre la operatoria de la

⁶ En 2010 la localidad registraba un 17,02% de hogares con NBI, mientras que el promedio provincial de hogares con necesidades básicas insatisfechas es de 8,15% (Indec, Censo, 2010). Respecto a la educación, 14,2% de la población económicamente activa tiene primario incompleto y 24% tiene secundario incompleto, superando en ambos casos la media provincial (8,9% y 18,3% respectivamente; Indec, Censo, 2010).

política por parte de los múltiples actores que intervienen (lo cual se expresa en la dificultad en nombrarla o de distinguir sus líneas), el insuficiente personal y recursos, la incertidumbre que rodea su continuidad, la debilidad de las instancias de supervisión y seguimiento pedagógico: Es muy difícil llevar adelante toda la propuesta de FinEs que el distrito tiene cuando, FinEs no tiene una estructura. Digo no por crear una mega estructura, pero vos pensá en Berazategui son dos supervisores de adultos a cargo de una matrícula del año pasado de 7500, donde las sedes de Fines no tienen un personal estable... eso dificulta y va en desmedro de la calidad de la propuesta [...]. Toda esta cuestión que flota por debajo del plan Fines 'les regalan el título', 'no les enseñan', queda muy librado a la propuesta de los docentes que es muy difícil de supervisar y de seguir (Inspector, Berazategui, 2015).

Los problemas para aplicar, para distinguir y nombrar a este complejo entramado de políticas, en las que intervienen distintas instancias de coordinación en las localidades analizadas dejan entrever las distintas lógicas, significados, valoraciones y mecanismos de implementación que dan cuenta de la cualidad de "bricolage" de las políticas contextualizadas por los distintos actores del campo oficial (Ball, 2002). Llama la atención, entonces, las contradicciones existentes entre los propósitos y objetivos de la política aquí reseñada, el bricolage de líneas y la fragilidad de su implementación.

Tensiones en el Cumplimiento de la Obligatoriedad Escolar: De las Políticas de Inclusión a la Profundización de la Segmentación Socio-educativa

Las políticas analizadas en el punto anterior no operan por fuera del sistema educativo, sino que en algunos casos se superponen, conviven e incluso compiten. Estas relaciones complejas ocurren en un sistema educativo concreto, el bonaerense, atravesado por la segmentación socio-educativa. Las investigaciones del PEET dan cuenta del funcionamiento de circuitos o grupos de escuelas con desiguales recursos y que brindan aprendizajes diferentes para distintos grupos sociales (Herger & Sasserá, 2016). El análisis de la segmentación, la diferenciación escolar y la conformación de circuitos educativos tienen como espacio privilegiado a localidades concretas. Vale recordar que en esta escala se da el interjuego entre las necesidades educativas de la población y las características del sistema de prestación de educación y formación que definen la trama de oportunidades reales de acceso y permanencia de los sujetos de los diferentes grupos sociales.

El problema de la atención al derecho a la educación parte de una perspectiva que analiza las desigualdades educativas como desigualdades socialmente estructuradas. La profundización de la segmentación social y económica de la población en América Latina y en Argentina durante las últimas décadas, afecta a las condiciones de vida de la población adolescente, joven y adulta. El aumento de la desigualdad social y la creciente segmentación socio-económica se ha debido no solamente a las dinámicas sociales sino a las políticas de la década de los '90.

Las consecuencias de la consolidación del neoliberalismo en el Estado y la retracción de sus responsabilidades en las políticas de bienestar se manifestaron con crudeza durante la crisis del año 2001 en los efectos negativos sobre los ingresos y el empleo derivados del aumento de precios y de la recesión económica (Riquelme, 2015). A partir de 2002 se empieza a registrar un incremento de la ocupación y de los ingresos, que permitió una disminución de la pobreza, sin embargo no se habrían producido mejoras significativas en términos de la mejora de la calidad del trabajo y continúan los planes de empleo y sociales entre la población. Como consecuencia, no sólo ha aumentado la heterogeneidad social sino que también se registra el creciente alejamiento entre estratos sociales.

Las desigualdades derivadas de la segmentación socio-económica tienen decidida incidencia no sólo en el acceso al derecho a la educación de la población, sino en la configuración de los sistemas educativos y en las dinámicas de los mismos. A medida que un nivel educativo se expande,

y esto ha sido puntualizado especialmente para la educación secundaria, la apertura del acceso a nuevos grupos sociales se realiza acompañado de un proceso de exclusión de esos grupos de determinadas modalidades o trayectorias y de su direccionamiento hacia otras (Viñao Frago, 2002).

Por lo tanto, una manifestación de la segmentación socio-educativa es la conformación de circuitos, trayectos o grupos de instituciones educativas a los que acceden los distintos grupos o clases sociales. El estudio de la segmentación socio-educativa implica tener en cuenta qué sectores sociales circulan por cada circuito de educación y formación para el trabajo, a qué saberes y conocimientos acceden y se apropian, y cómo se diferencian los títulos y certificados de las ofertas educativas.

Una matriz universalista de la educación supondría que todos los establecimientos son semejantes en sus características edilicias, sus recursos, docentes y condiciones de enseñanza. Sin embargo, la diferenciación creciente entre escuelas, tiende a transformar las diferencias en desigualdades.⁷ Las condiciones edilicias, la disponibilidad de espacios tales como laboratorios, bibliotecas, gimnasios y salas de arte, la experiencia y capacitación de los docentes y los recursos monetarios disponibles son factores que diferencian a las escuelas entre sí y que contribuyen a la generación de circuitos (Herger & Sassera, 2016).

Además de los factores de diferenciación ya mencionados, la dimensión espacial resulta significativa para comprender como el efecto de lugar (Bourdieu, 1999) interviene en la diferenciación escolar. Algunas instituciones céntricas aprovechan sus ganancias de localización, pues esto les da acceso a los capitales sociales y culturales desigualmente distribuidos en la localidad. Las escuelas que cuentan con un *locus* menos privilegiado tienen dificultades para el dictado de las clases debido a la ausencia de transporte público adecuado, insuficientes condiciones sanitarias o de seguridad que limitan el acceso de los estudiantes y docentes, causando alto ausentismo. Sin embargo, en un número de casos, estas escuelas además cuentan con edificios en pobres condiciones y con escasez de recursos económicos. Aunque con algunas diferencias, en las localidades estudiadas por el PEET se identificaron al menos tres circuitos distinguidos en términos de prestigio y antigüedad de las instituciones, condiciones edilicias, localización y homogeneidad de la clase social de los estudiantes que acceden (Herger & Sassera, 2015a, 2016).

El acceso a las políticas públicas y educativas por parte de las escuelas secundarias de los distintos circuitos analizados también es diferente. Las instituciones de los circuitos más privilegiados, debido a la conjunción de ganancias de localización y de las activas capacidades de gestión por parte de los equipos directivos acceden a la información sobre las políticas que “bajan” u operan en el territorio. También, hace posible que tengan la disposición para encarar los aspectos más burocráticos de la gestión, como la presentación de formularios, realización de rendiciones etc., tareas que han reconfigurado la figura del directivo de lo pedagógico a la administración o la gestión (Herger & Sassera, 2015b). En estos casos, las escuelas acceden a múltiples políticas educativas que se traducen en mayores recursos económicos, disponibilidad de personal o aumento de la matrícula.

Otras instituciones educativas no cuentan con las capacidades de gestión de equipos directivos consolidados o con disponibilidad para el cumplimiento de los múltiples trámites y desplazamientos requeridos para la recepción de la política. En general, una localización desfavorable dificulta el acceso a la información (emanada de los ámbitos de decisión localizados en

⁷ El énfasis otorgado desde distintos espacios sociales y desde las políticas a las diferencias (de género, etnia, lugar de residencia, sólo por mencionar algunas) soslayan las desigualdades estructurales de clase social, o lo que en términos de Castel es la desigualdad de posiciones sociales (Castel, 1998 Dubet, 2014). En términos de política educativa, ello se manifiesta en políticas particularizadas, focalizadas o individualizadas pero que no apuntan a las condiciones de orden estructural.

los centros simbólicos y geográficos de las localidades); también afecta las posibilidades de movilidad tanto para el personal como para los estudiantes.

De manera concreta, para muchas escuelas se hace difícil el acceso y gestión de políticas tales como Plan de Mejora Institucional, Conectar Igualdad, Aportes para la Movilidad y otras⁸. La posibilidad de acceder a la información, desplazarse, cumplir con los requisitos burocráticos y gestionar las políticas queda en manos de “las ganas de los directores,” dependiendo entonces de factores voluntaristas individuales que no siempre encuentran las condiciones materiales y pedagógicas adecuadas para prosperar (Herger & Sassera, 2015a). Entonces, las políticas educativas que tienen como objetivo mejorar la enseñanza y el aprendizaje y favorecer el cumplimiento del derecho a la educación, son desigualmente apropiadas por las instituciones educativas y llegan de manera dispar a la población que deberían atender.

Las políticas de inclusión y terminalidad educativa que configuran el complejo entramado de planes nacionales y de traducciones provinciales y locales, plantean tensiones y contradicciones. Por décadas la atención de la población excluida del sistema no fue objeto de la política, y es en este sentido que estas acciones son relevantes porque permitieron la finalización de los estudios primarios y secundarios. Pero a la vez, se asentaron en un sistema segmentado generador de nuevas desigualdades vinculadas a la diversificación de la oferta educativa y a las condiciones diferenciales de apropiación de conocimientos (Herger & Sassera, 2016).

Un punto a considerar, es que la propuesta de las políticas de inclusión educativa analizadas en el punto anterior, se desarrollan por fuera de las instituciones escolares. Los imperativos de atención específica de grupos según características o contextos particulares, han llevado al cambio o creación de instituciones diferenciadas del resto⁹. La novedad se explica por la creación de marcos normativos *ad hoc*, y modificaciones en el currículum, en los regímenes de manejo del tiempo, en las evaluaciones, en la personalización de los vínculos e incluso en las características de los docentes. Estos cambios constituyeron un patrón institucional diferenciado para la inclusión de determinados grupos sociales (Arroyo & Poliak, 2011; Riquelme, 2004; Tiramonti, 2007, 2008).

En esta mayor flexibilización del formato escolar encuentran antecedentes muchas de las políticas de inclusión educativa que proponen cursadas por materias o en algunos casos modulares, con trayectorias más personalizadas o individualizadas. En el caso de Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela, algunas sedes de cursada funcionan en escuelas secundarias y escuelas de jóvenes y adultos. Otras se “abren” en toda clase de organizaciones sociales, políticas y particulares sin la estructura de personal o condiciones típicamente escolares como ya fue mencionado. Estas características distintivas son las que permiten considerar al Plan Provincial y a FinEs como una oferta diferenciada y en algunos casos incluso, interrogada.

Algunos de los cuestionamientos provienen de los actores que integran la educación de jóvenes y adultos y la educación secundaria, debido su creciente elección por parte de estudiantes en edad de asistir a la escuela regular y a las incertidumbres respecto de su funcionamiento administrativo concreto y del seguimiento efectivo de los alumnos:

⁸ Se trata de políticas llevadas a cabo por distintos ministerios y organismos estatales, lo cual dificulta aún más la circulación de información sobre las mismas. Muy sucintamente, Plan de Mejora Institucional (Ministerio de Educación) aporta recursos a las escuelas para la mejora de las prácticas pedagógicas y la adquisición de equipamiento, Plan de Movilidad (Ministerio de Educación) remite montos de dinero a las escuelas con escasa accesibilidad para que compren bicicletas o pasajes de colectivo para los estudiantes. Conectar Igualdad (ANSES) distribuyó una computadora netbook por estudiante de nivel secundario y de institutos de formación docente.

⁹ Algunos ejemplos son las Escuelas de Reingreso que funcionan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o los Centros de Escolarización de Adolescentes y Jóvenes (CESAJ) de la Provincia de Buenos Aires.

FinEs funciona en un kiosco, FinEs funciona en una iglesia, funciona en una sociedad de fomento que no tiene baño, no funciona dentro del sistema educativo con la precarización total del sistema; el programa obviamente apunta a mejorar números y no calidad educativa, y nos quita matrícula. [...] Surge pensado para las personas con trabajo, para poder brindarles a ellos el espacio y se masifica y todos los pibes chicos deciden al cumplir 18 años o 17 ir a terminar el FinEs, estamos compitiendo con esas políticas que están. El FinEs es un lugar donde no hay registros, vos viste que en la educación secundaria para irte a otra escuela, la escuela te tiene que otorgar la vacante y el pase, entonces el chico figura en algún lugar si sale de acá y va a otro lugar pero no deja el sistema educativo, a la inclusión y al derecho a terminar su secundaria. FinEs funciona por fuera de esto, no te da un pase, no te da una vacante, no te da, se va a un Fines y lo perdiste, no sabés donde está. No sabés si estudia, si no estudia, si está, si no está” (Director de Escuela de Educación Secundaria, Florencio Varela, 2015).

La cita trasluce muchas de las representaciones y también reparos que circulan alrededor de estas políticas. La inclusión y la terminación de la educación obligatoria son motivos de preocupación por parte de los actores. Lo que en general se pone en cuestión es la forma de implementación de la política y su escasa institucionalización que debilitaría el apropiado seguimiento del logro de los objetivos planteados. Otros cuestionamientos apuntan a los aprendizajes logrados en estas propuestas (Toscano & Diez, 2012), señalamientos que tienen como espejo a la propia escuela secundaria, a sus prácticas excluyentes y a la segmentación del nivel en circuitos desiguales:-
Convengamos que es lógico que en 16 clases, tenés que priorizar contenidos. Las expectativas de logro también son mínimas, eso es así, no se puede negar...
-Pero también andá a una escuela y fijate cuantas clases reales se dan...
-Convengamos que es como todo, el que le interesa estudiar, a prender y seguir... y la mayoría de los chicos van a la policía, enfermería acá a la facultad. (Coordinadores administrativos FinEs, Florencio Varela, 2015)

Un interrogante a plantear es si este tipo de implementación de políticas de inclusión educativa no tiende a profundizar aún más la segmentación del sistema educativo, promoviendo carriles o trayectos paralelos de formación, con escaso nivel de institucionalización al que justamente accede la población en desventaja relativa. Es decir, si no constituyen “circuitos de baja intensidad institucional.” Kessler (2002) refiere a una escolaridad de baja intensidad para describir los modos de permanencia, entrada y salida de la escuela por parte de adolescentes y jóvenes principalmente en conflicto con la ley. Terigi (2009) extiende el sentido de la expresión a otros jóvenes que viven una “experiencia escolar desdibujada” no sólo por las dificultades ante el aprendizaje sino por las condiciones excluyentes de la escuela. Aquí se reflexiona sobre una opción de inclusión y terminación de la escolaridad obligatoria orientada a estos jóvenes, pero en marcos de una institucionalidad frágil. Supuestamente estas propuestas se formularon como a término o transitorias, pero se extendieron en el tiempo, no cuentan con los recursos necesarios y son disputadas en su legitimidad. Otra pregunta clave es sobre qué tipos de saberes y conocimientos se pueden apropiar los sujetos que transitan por estos circuitos de baja intensidad.

Reflexiones Finales: Lo que Vendrá como Construcción de lo Posible

La situación en la Argentina y en varios de los países latinoamericanos parece ser una crónica anunciada: a los ciclos económicos y políticos de expansión del gasto social y de atención de derechos sociales por la definición de políticas de inclusión, le han sucedido gobiernos conservadores y liberales con aplicación de políticas de saneamiento fiscal, recorte del gasto público y control evaluativo de logros y la aplicación de recursos. Toda una máscara de control tecnocrático que conlleva la re-orientación de las políticas más universalistas previas. Ello es claro en Argentina, por las críticas a la educación pública y a las organizaciones de docentes como responsables de los problemas educativos, y más aún por las dificultades para operar reuniones concertadas interprovinciales en la aplicación del gasto social en educación, es decir la continuidad de la Ley de Financiamiento Educativo.

En la primera parte del artículo se plantearon etapas político administrativas del Estado en Argentina, que se resumen en el siguiente cuadro como línea de tiempo que sostiene el pasaje de un Estado Bienestar o Social a la vigencia y continuidad desde 1989 de un Estado Neoliberal en la administración de las políticas y programas centralizados.

Tabla 11

Períodos políticos y administrativos en Argentina

Estado de Bienestar/Estado Social	Estado Neoliberal	Estado Regulador neo keynesiano	Estado Neoliberal
Estado Neoliberal en la administración de políticas y programas centralizadas			
Recuperación democrática con políticas de ajuste (1983 – 1989)	Modernización y Eficientismo administrativo (1989 – 2002)	Derecho a la educación e inclusión educativa (2003 – 2015)	Modernización y Eficientismo administrativo (2016 hasta la actualidad)
Política educativa universal. Políticas asistenciales reducidas.	-Retracción del Estado nacional en la educación inicial, primaria y secundaria. -Implementación de programas asistenciales y focalizadas en Educación, Desarrollo social y Trabajo.	Algunos intentos de planificación globales. - Plan de Educación Obligatoria (2009-2011). - Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente (2012 – 2016). - Aparición de programas de Seguridad Social con condicionalidades educativas (AUH, Progresar).	-Fuertes críticas al sistema educativo público. - Políticas dirigidas a la evaluación de resultados del sistema educativo. - Proyectos de Ley que reemplazarían a la Ley de Educación Nacional (tal sería el Plan Maestro). - No convocatorias a paritarias salariales docentes. - No aplicación de Ley Financiamiento Educativo.

Cabe citar la interpretación de Sader cuando señala que el neoliberalismo e pos-neoliberalismo, com diversos formatos, convivem de maneira complexa e contraditoria em um cenario que prima pela busca de integracao regional. O pos-neoliberalismo designa diferentes graus de negacao do modelo neoliberal, mas ainda constitui um conjunto hibrido de forcas que compoem aliancas sobre as quais se baseiam os novos projetos. A atual configuracao da America Latina e a de uma crise

hegemonica, na qual a construação de um modelo que supere o antecessor e de um novo bloco de forças encontra dificuldades para se impor (Sader, 2009, en Andrade Oliveira & Feldferber, 2011, p. 281).

Desde el Estado de Bienestar o Social responsable de una pretendida e ilusoria distribución de la educación hemos pasado a un estado neoliberal desde los 90, que ha permeado en la administración y continúa hasta la actualidad a través de la programación presupuestaria focalizada, por vía de los programas que desde el gobierno nacional manejan las asignaciones sobre líneas de innovación educativa y conducción escolar.

En este marco, los problemas de recuperación educativa de los sectores de menores ingresos y de las poblaciones vulnerables parecen haberse cronificado y más aún en términos de saberes apropiados. Las evidencias de los resultados de nuestras investigaciones, algunas adelantadas en el segundo apartado, destacan que:

- se verifica por un lado que las provincias direccionan la mayoría de sus recursos hacia el sostenimiento del sistema educativo existente, quedándoles poco margen de libertad para volcar recursos hacia una transformación del mismo o la atención de demandas específicas de su población y por otro lado, la Administración Nacional que debería cumplir con tales objetivos, a grandes rasgos, tampoco lo hace puesto que en concepto de educación básica su principal erogación se destina al complemento de salario docente hacia las provincias y, hasta la gestión anterior, a poder cumplir con las metas establecidas por la Ley de Financiamiento; durante los 2000 hubo un considerable incremento en los recursos destinados al sector y hasta se superó la meta del 6% del PBI; este panorama optimista respecto al crecimiento de recursos se matiza por la persistencia de amplios volúmenes de población adolescente, joven y adulta excluida y con bajo nivel educativo, cuya atención, sin dudas, implica fondos adicionales y superiores al 6% del PBI y mecanismos para mejorar la coordinación inter-jurisdiccional y reducir las brechas interprovinciales; la Ley de Financiamiento Educativo ha representado un paso importante en el marco histórico del sistema educativo argentino, pero quedan como materias aún pendientes no sólo el vuelco de mayores recursos para aquellos que aún se encuentran fuera del sistema educativo, sino también una planificación global respecto a la utilización de los mismos que apunte a la confección de políticas específicas orientadas a este segmento de la población que se encuentra imposibilitada de realizar un Derecho propio adquirido; en la educación y la formación para el trabajo se han generado escenarios complejos que comprometen a sectores, autoridades y ámbitos diversos en lo jurisdiccional, espacial e institucional. La complejidad de los escenarios se expresa en la superposición del tipo de ofertas, la diversificación de instituciones y agentes oferentes, las dificultades de acceso por parte de los trabajadores, la focalización en las mismas poblaciones y la relativa adecuación a los posibles requerimientos del mundo del trabajo, entre las más significativas; las políticas de inclusión educativa se formulan en la instancia central del Estado y “bajan” a los territorios de manera verticalista aunque la operatoria queda en manos de las provincias y localidades. En esos ámbitos los actores traducen las políticas que no logran institucionalizarse debido a las disputas de sentidos y a las restricciones de recursos humanos y materiales;
- los programas de terminalidad educativa se implementan en sistemas educativos segmentados, y pueden constituir circuitos de baja intensidad que atienden a la población en desventaja relativa; pues son propuestas por fuera de las instituciones escolares regulares y no cuentan con los recursos adecuados siendo además cuestionadas por los actores debido a

la incertidumbre respecto a los conocimientos que pueden apropiarse los sujetos en esas instancias diferenciales.

El derecho a la educación y el cumplimiento de la obligatoriedad fue en la última década un postulado que orientó la política educativa y se expresó en la sanción de Ley de Educación Nacional y en la implementación de programas dirigidos a favorecer el acceso, la permanencia y la vuelta al sistema educativo y es claro que esa política no fue acompañada con los recursos económicos suficientes, diferenciando las responsabilidades asumidas según nivel de gobierno en un país federal y un sistema educativo descentralizado como es el nuestro.

Lo que vendrá como construcción de lo posible son escenarios de gran disputa y resistencia de los actores sociales de la educación, donde la defensa de los espacios logrados a nivel de las leyes dictadas ponga en juego la racionalidad y las capacidades de las organizaciones sociales sindicales docentes y de base local, para con los mismos argumentos neoliberales de la rendición de cuentas, lograr poder estimar recursos necesarios para atender el cumplimiento de la obligatoriedad y gratuidad fijadas por la LEN (una tradición del país notoria en la región latinoamericana). Ello requiere planificar escenarios de aplicación de los recursos del sistema educativo desde el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y la programación concertada de cada uno de los niveles educativos en las provincias, departamentos o regiones y localidades.

El desafío es poder intervenir en el Estado para lograr algún cambio en su responsabilidad de reproductor de las desigualdades sociales. Y potenciar las capacidades de demanda de las sociedades locales, como ámbitos de construcción de nuevas urdimbres de sentido para la atención de los conflictos y el logro de lo posible.

Referencias

- Anlló, G., & Centrángolo, O. (2007). *Políticas sociales en Argentina. Viejos problemas, nuevos desafíos*, Buenos Aires: CEPAL.
- Arroyo, M., & Poliák, N. (2011). Discusiones en torno a fragmentación, identidades y compromiso. Enseñar en las escuelas de reingreso. En G. Tiramonti (dir.), *Las Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*, Buenos Aires, Argentina: FLACSO-Ediciones Homo Sapiens.
- Arcidiácono, P. (2015). Diez años de transferencias a las familias con hijos en la Argentina (2003-2013): una propuesta de periodización. En Pautassi, L y Gamallo, G. (2015) *El bienestar en brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.
- Ball, S. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En Narodowski, M., et. al., *Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Granica
- Beccaria, L., & Minujín, A. (1985). Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza. *Documento de trabajo INDEC (6)*.
- Beccaria L., & Riquelme G. C. (1985). *El gasto social en educación y la distribución del ingreso: efecto distributivo del gasto público en la educación pública y privada*. Buenos Aires: FLACSO-IDRC.
- Bernstein, B. (2001). *La estructura del discurso pedagógico. Clases, códigos y control*. Madrid: Fundación Paideia, Morata.
- Bertranou F., & Casanova, L. (2015). *Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina: contribuciones de las políticas públicas de educación, formación para el trabajo y protección socia*. Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo.

- Bourdieu, P. (1999). Efectos de lugar. En Bourdieu, P. (dir.), *La miseria del mundo*, Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*, Buenos Aires: FLACSO-GEL.
- Braslavsky, C., De Lella, C., & Krotsch, C. P. (1989). *Congreso Pedagógico Nacional. Apuntes inconclusos para la evaluación del congreso*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bravo, F. (1989). Entrevista. En C. De Lella & C. P. Krotsch, Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, Instituto de Estudios y Acción Social.
- CEPAL. (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cetrángolo, O. & Gatto, F. (2002). Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado. En el Seminario "Desarrollo regional y local: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores", llevado adelante en ILPES y Gobierno de la Provincia de Pichinca.
- Cetrángolo, O., & Goldschmit, A. (2013). *La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina*, Santiago de Chile, CEPAL
- Cétrángolo, O., & Gómez Sabaini J. C. (2007). Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia. *Serie Estudios y Perspectivas CEPAL*, (38).
- Cetrángolo, O., Steinberg, C., & Gatto, F. (2011). *Desigualdades territoriales en Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*. Buenos Aires: CEPAL y Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina.
- CONADE. (1968). Educación, recursos humanos y desarrollo económico -social. Situación presente y necesidades futuras. *Tema de divulgación interna CONADE*, (48).
- Coraggio, J. L. (1997). Las propuestas del Banco Mundial para la educación: sentidos ocultos o problemas de concepción? En J. L. Coraggio & Torres M. R. *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- Díaz Langou, G. (2012). La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales. *Documento de Trabajo CIPPEC*, (84).
- DINIECE. (2015). *La obligatoriedad del nivel secundario. Una mirada en base a un abordaje cuantitativo*. Buenos Aires: DINIECE- Ministerio de Educación.
- Dubet, F. (2012). *Repensar la justicia social*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Dussel, I. et. al. (2007). *Más allá de la crisis. Visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria argentina*. Buenos Aires: Fundación Santillana.
- Dussel, I. (2015). El rol de las organizaciones sociales en las políticas de inclusión socioeducativa. En Faur, L. *Repensar la inclusión social: políticas públicas y sociedad civil en la Argentina, 19991-2016*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Feijoó, M. C. (2014). Introducción. En Feijoó, M. C. & Poggi, M. (coords.) *Educación y políticas sociales. Sinergías para la inclusión*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco.
- Feldfeber, M., & Andrade Oliveira, D. (2016). Políticas Educativas en América Latina en el siglo XXI. Balance y perspectivas. *Revista del IICE* (39), 7-10.
- Feldfeber, M., & Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". En *Educ. Soc. Campinas*, 32(115), 339-356.
- Ferguson, J., & Gupta A. (2002). Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality. *American Ethnologist*, 29(4), American Anthropological Association.
- Golbert, L. (1996). Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales. *Serie de Estudios Centro de Estudios para el cambio estructural (CECE)*, (12).

- Herger, N. (2007). La educación y la formación para el trabajo en la Argentina en los '90: fragmentación y superposición de políticas y atención de los trabajadores con bajo nivel educativo. En *Serie Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo*, (20).
- Herger, N., & Sasser, J. (2015a). Educación y formación para el trabajo en espacios locales: fragmentación territorial y segmentación educativa en Campana, Zárate y Rosario. En "III Seminario latinoamericano "Desigualdad y políticas socio- laborales" y 4° Jornadas de Política Social", llevadas a cabo en UNGS, UNDAV, IIGG-UBA, IAEN.
- Herger, N., & Sasser, J. (2015b). El abordaje de la dimensión espacial de la educación y formación para el trabajo en los ámbitos locales: aportes para pensar las políticas e instancias de intercambio con los actores locales. En "4° Jornadas de Investigadores en Formación. Los productos de la investigación: divulgación, popularización e intervención en las ciencias sociales", llevas a cabo en IDES.
- Herger, N., & Sasser, J. (2016). Diferenciación institucional en la educación y formación para el trabajo en espacios locales: políticas, instituciones y actores y en cuatro ciudades la Región en Metropolitana de Buenos Aires. En "VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo", llevado a cabo en Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo.
- Hintze, S. M, Costa, I., & Beccaria, A. (2014). La protección de la Asignación Universal por Hijo en el nivel subnacional. *Realidad Económica*, (286).
- Kessler, G. (2002). *La experiencia escolar fragmentada*, Buenos Aires: IPE/UNESCO.
- Levy, E. (2012). "Desafíos políticos de la educación de jóvenes y adultos: articulaciones posibles con la formación de trabajadores", en Finnegan, F. (comp.) (2012) *Educación de jóvenes y adultos. Políticas, instituciones y prácticas*. Buenos Aires, Argentina: Aique Educación.
- Lo Vuolo, R. M., & Barbeito, A. C. (1998). La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Mazzola, R. (2014). PROG.R.ES.AR. Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (2), 91-113.
- Perelmiter, L. (2017). Hacia una micropolítica del Estado central: el papel de las burocracias operativas en el análisis de la política social. En Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (coords.) *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.
- Riquelme, G. C. (1978). Situación Social. *Serie Estudios de la Población Argentina*, 4(2).
- Riquelme, G. C. (1997). La política educativa y de formación para el trabajo en los noventa: ¿existen alternativas frente a los efectos del proyecto neoliberal? (pp.336-374) En Villanueva, E. (coord.) Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Riquelme, G. C. (1998). Asignación y distribución del gasto en educación técnica y formación profesional: construcción de indicadores y políticas alternativas. En *Jornadas Financiamiento de la Educación Argentina. Situación actual. Perspectivas. Propuestas*, llevas a cabo por Academia Nacional de Educación.
- Riquelme, G. C. (2000). *La educación formal y no formal de los trabajadores: diferenciales para el área metropolitana, regiones y por ingresos. Programa MECOVI-Argentina*. Buenos Aires: INDEC/BID-BM-CEPAL.
- Riquelme, G. C. (2004). *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras-UBA, Miño y Dávila.
- Riquelme, G. C. (2010). La educación y formación para el trabajo en contextos de crisis y los desafíos para la educación de adultos: el caso de Argentina y reflexiones en el contexto de América Latina. En *XVI Congreso de la AMSE-AMCE-WAER-2010*, llevado a cabo en AMSE-AMCE-WAER.

- Riquelme, G. C. (2013). La Deuda Social Educativa y el Derecho a la Educación: la importancia de los ejercicios de estimación de recursos para la planificación educativa. En G. C. Riquelme & A. Kodric *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación* (pp. 69-98). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Lumiere SA.
- Riquelme, G. C. (2015). Demandas, discursos y necesidades educativas de los trabajadores: acerca de las metodologías y fuentes de información. En G. C. Riquelme (Dir. y Ed.) *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina poscrisis*. Buenos Aires, Argentina: La Bicicleta Ediciones.
- Riquelme, G. C., & Herger, N. (2006). Mercado de ilusiones de corto plazo. Discusiones metodológicas y su aplicación en áreas locales. En *Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo*, (14).
- Riquelme, G. C., & Herger, N. (2007). Escenarios de educación y formación para el trabajo ¿mercado de ilusiones de corto plazo o alternativas socio-educativas a la exclusión?. *Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo*, (17).
- Riquelme, G. C., & Kodric, A. (2013). *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*. Buenos Aires: Ediciones Lumiere SA.
- Riquelme, G. C., Herger, N., & Magariños, E. (1999). Educación y formación para el trabajo en el Gran Buenos Aires: mercado de ilusiones de corto plazo. En *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, (15).
- Rivas, A. (Coord.) (2012). *Balance de la gestión educativa de la Provincia de Buenos Aires (2007-2011)*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Rivas, A., Veleda C., & Mezzadra, F. (2011). *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*, Buenos Aires, Argentina: CIPPEC-INICEF - Embajada de Finlandia.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CTA-CLACSO.
- Salvia, A, Vera, J., & Poy, S. (2015). Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina. En J. Lindenboim & A. Salvia (Coord.) *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina, 2002-2014*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Sassen, S. (2001). The City: Between Topographic Representation and Spatialized Power Projects. *Art Journal*, 60(2).
- Sassera, J. (2017). Diferenciación escolar y experiencias pedagógicas en espacios locales: el caso de las de las escuelas secundarias de Rosario. *Revista de la Escuela de Educación*, 1(12).
- Saviani, D. (1998). ¿Equidad o igualdad en educación? *Revista Argentina de Educación*, (25), 27-32.
- Sirvent, M. T. (1992). Políticas de ajuste y educación permanente. ¿Quiénes demandan más educación? El caso de Argentina. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, (1).
- Sirvent, M. T., & Llosa, S. (1998). Jóvenes y adultos en situación de riesgo educativo: análisis de la demanda potencial y efectiva. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, (12).
- Subsecretaría de Educación. (2008). *Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela*, Buenos Aire: DGCyE.
- Soldano D., & Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (Comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Argentina: UNGS-Editorial Prometeo.
- Terigi, F. (2009). La inclusión educativa: viejas deudas y nuevos desafíos. En F. Terigi (Coord), *Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión social*. Madrid, España: FIECC-EuroSocial.

- Terigi, F., Briscioli, B., Scavino, C., Morrone, A., & Toscano A. G. (2013). La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala. *Revista del IICE*, (33).
- Tiramonti, G. (Dir.) (2007). *Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la experiencia argentina. Informe final*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- Tiramonti, G. (2008). Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas. En G. Tiramonti & N. Montes (Comp.), *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Buenos Aires: FLACSO- Manantial.
- Toscano, A. G. & Diez, M. L. (2012). Principales fortalezas y tensiones. Reflexiones finales. En A. G. Toscano (Coord), *Adolescentes y secundaria obligatoria Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela. Conurbano (Argentina)*. Buenos Aires: UNICEF.
- Toscano, A. G., & Serial, A. (2012). Presentación descriptiva e implementación del plan. En A. G. Toscano (Coord), *Adolescentes y secundaria obligatoria Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela. Conurbano (Argentina)*. Buenos Aires: UNICEF.
- Viñao Frago, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Madrid, España: Morata.
- Wiñar, D. (1976). *Análisis regional de la repetición escolar en el nivel primario*, Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de Planificación Económica.
- Wiñar, D. (1981). *Educación técnica y estructura social en América Latina*, Buenos Aires, Argentina: UNESCO-CEPAL- PNUD.

Sobre los Autores

Graciela Clotilde Riquelme

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)/Universidad de Buenos Aires

griquelm@filo.uba.ar

Investigadora Principal del CONICET. Doctora de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Directora del Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE-FFyL/UBA). Profesora Titular Ordinaria de Economía de la Educación (UBA). Investigadora Visitante School of Education de Stanford University, Institute of Education de University of London y Centre of Higher Education and Work de Kassel University y OISE-University of Toronto. Premio Konex 2016 Humanidades Diploma al Merito (Fundación KONEX).

Natalia Herger

Universidad de Buenos Aires

nath@filo.uba.ar

Doctora de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO). Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Investigadora del Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Auxiliar docente en las materias Trabajo y Mercado Laboral y Economía de la Educación de la carrera de Ciencias de la Educación (UBA).

Jorgelina S. Sassera

Universidad de Buenos Aires

jsassera@filo.uba.ar

Doctora de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias de la Educación. Magíster en Ciencias Sociales con Orientación en Educación (FLACSO Argentina). Licenciada en Sociología (UBA). Investigadora del Programa de Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

About the Guest Editors

Nora Gluz

Universidad de Buenos Aires
Universidad Nacional de General Sarmiento
gluzn@yahoo.com.ar

Doctora en Educación por la Universidad de Buenos Aires, profesora e investigadora del Área de Educación de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de la Universidad de Buenos Aires, dirige proyectos de investigación en temas de políticas educativas y desigualdades sociales. Co-coordinadora de Grupo de Trabajo de CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) - Políticas Educativas y Derecho a la educación

Dalila Andrade Oliveira

Universidad Federal de Minas Gerais
dalilaufmg@yahoo.com.br

Doctora en Educación por la Universidad de São Paulo, profesora de la Facultad de Educación y del programa de Postgrado en Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais. Investigadora del Consejo Nacional de Investigación (CNPq), dirige y desarrolla proyectos en temas de políticas educativas, gestión escolar y trabajo docente en América Latina. Co-coordinadora de las International Research Networks (IRNS/WERA) Education Policies e Restructuring of the Educational Profession Facing the Challenges of Globalization. Co-Chair de la Sesión de Educación de la Latin American Studies Association (LASA). Fue co-coordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO - Educación, política y movimientos sociales; vice-presidente y presidente de la Asociación Nacional de Postgrado e Investigación en Educación. (ANPED).

Cibele Maria Lima Rodrigues

Fundação Joaquim Nabuco
cibele.rodrigues@fundaj.gov.br

Doctora en Sociología por la Universidad Federal de Pernambuco, investigadora de la Fundación Joaquim Nabuco (Fundaj), profesora del Programa de Postgrado en Educación (programa asociado entre la Fundaj e la Universidad Federal Rural de Pernambuco), actualmente coordina el Centro de Estudios sobre Cultura, Identidad e Memória de la Fundaj, dirige y desarrolla proyectos de investigación en temas de políticas educativas y movimientos sociales. Co-coordinadora de Grupo de Trabajo de CLACSO - Políticas Educativas y Derecho a la educación

Número Especial
Políticas de Inclusión y Extensión de la Obligatoriedad Escolar

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 26 Número 158

3 de diciembre 2018

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brasil), Redalyc, SCImago Journal Rank; SCOPUS, Socolar (China)

Por errores y sugerencias contacte a audrey.beardsley@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México, **Angélica Buendía**, (Metropolitan Autonomous University), **Ezequiel Gómez Caride**, (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV, México

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez, Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra Universidad de Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé, Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University	Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington	Susan L. Robertson Bristol University
Gary Anderson New York University	Gene V Glass Arizona State University	Gloria M. Rodriguez University of California, Davis
Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison	Ronald Glass University of California, Santa Cruz	R. Anthony Rolle University of Houston
Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada	Jacob P. K. Gross University of Louisville	A. G. Rud Washington State University
Aaron Bevanot SUNY Albany	Eric M. Haas WestEd	Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio
David C. Berliner Arizona State University	Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento	Janelle Scott University of California, Berkeley
Henry Braun Boston College	Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro	Jack Schneider University of Massachusetts Lowell
Casey Cobb University of Connecticut	Aimee Howley Ohio University	Noah Sobe Loyola University
Arnold Danzig San Jose State University	Steve Klees University of Maryland	Nelly P. Stromquist University of Maryland
Linda Darling-Hammond Stanford University	Jaekyung Lee SUNY Buffalo	Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago
Elizabeth H. DeBray University of Georgia	Jessica Nina Lester Indiana University	Adai Tefera Virginia Commonwealth University
Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy	Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago	Tina Trujillo University of California, Berkeley
John Diamond University of Wisconsin, Madison	Chad R. Lochmiller Indiana University	Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago
Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute	Christopher Lubienski Indiana University	Larisa Warhol University of Connecticut
Sherman Dorn Arizona State University	Sarah Lubienski Indiana University	John Weathers University of Colorado, Colorado Springs
Michael J. Dumas University of California, Berkeley	William J. Mathis University of Colorado, Boulder	Kevin Welner University of Colorado, Boulder
Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder	Michele S. Moses University of Colorado, Boulder	Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics
Yariv Feniger Ben-Gurion University of the Negev	Julianne Moss Deakin University, Australia	John Willinsky Stanford University
Melissa Lynn Freeman Adams State College	Sharon Nichols University of Texas, San Antonio	Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida
Rachael Gabriel University of Connecticut	Eric Parsons University of Missouri-Columbia	Kyo Yamashiro Claremont Graduate University
	Amanda U. Potterton University of Kentucky	

arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil