

La construcción discursiva y normativa de la inclusión educativa en el nivel secundario en Argentina en el período 2003-2010

Autor: Aldana Morrone

Pertenencia institucional: Universidad Nacional de General Sarmiento

Mail: aldanamorrone@gmail.com/amorrone@ungs.edu.com.ar

En esta ponencia nos proponemos presentar un análisis sobre la construcción discursiva y normativa de la idea inclusión educativa¹ en el nivel secundario en Argentina en el período 2003-2010.

La idea de inclusión educativa en el nivel secundario en Argentina se construyó fuertemente en este período, asumiendo una gran relevancia pública que puede ser expresada desde la normativa y desde los discursos presidenciales del período.

El objetivo es mostrar de qué forma es construida dicha idea a partir del análisis de la normativa vinculada a educación secundaria y de los discursos presidenciales del período seleccionado, resaltando aquellos supuestos que construyen una idea determinada de inclusión educativa, con formas propias que denotan una posición específica del Estado nacional ante la educación secundaria de gestión estatal. Las preguntas que guiaran esta presentación son ¿Cuáles son los supuestos que fundamentan la inclusión educativa en el nivel secundario? ¿Cuáles son las principales estrategias que se ponen en juego para dicho fin? Consideramos que la respuesta a estas preguntas a partir de los documentos seleccionados, puede presentarse como una forma determinada de concebir la inclusión educativa por parte del Estado en relación a los desafíos de la universalidad del nivel secundario y sus objetivos.

Algunos aspectos teóricos

Partiendo de los trabajo de O'Donnell resaltamos que la forma más general en la que podemos definir el Estado es considerándolo como el componente específicamente político de la dominación en un territorio determinado. La dominación aquí planteada es asimétrica y desigual, y se enmarca en un contexto de relación entre sujetos sociales. Esto puede expresarse a partir de la dominación de los medios de coerción física, el control de los recursos económicos, el control de recursos de información y por último el control

¹ Debido a la extensión de este trabajo se decidió no presentar un análisis teórico respecto a la inclusión social y a la inclusión educativa.

ideológico. Es sumamente importante comprender el Estado como una realidad compleja donde se ponen en juego y en articulación constante su aspecto burocrático- organizativo por un lado, y los aspectos legales por el otro. O'Donnell en su texto "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", afirma que no hay que asimilar al Estado con el aparato estatal, o con el sector público o con las burocracias; estos aspectos forman parte del Estado pero no son éste. El Estado es comprendido como un conjunto de relaciones sociales que establece un determinado orden y que a su vez lo respalda con su capacidad coactiva sobre un territorio específico. Estas relaciones se consolidan en el sistema legal que define un Estado, siendo una dimensión constitutiva de éste, y dicho sistema legal da cuenta de un orden que como afirma el autor "*... no es igualitario ni socialmente imparcial. Tanto en el capitalismo como en el socialismo burocrático, sustenta y contribuye a reproducir relaciones de poder sistemáticamente asimétricas. Sin embargo se trata de un orden, en el sentido que entran en juego múltiples relaciones sociales sobre la base de normas y expectativas estables (aunque no necesariamente aprobadas).*" (O'Donnell 1993 pp:166)

Para el autor, el análisis del Estado puede darse a partir de tres dimensiones que identifica como las principales, a saber: el Estado como conjunto de burocracias, la dimensión legal en términos de eficacia de la ley y la dimensión ideológica vinculada a la orientación según determinado concepto de bien público. Esta última dimensión es la que permite que el Estado se presente y construya desde su cima una idea de igualdad y homogeneidad nacional.

Otro aspecto que resalta el autor, y es interesante para pensar nuestro trabajo, es la expansión de la legalidad del Estado en la totalidad del territorio de la Nación, en este sentido divide los Estados entre fuertes y débiles según su capacidad de establecer su legalidad en el territorio, más allá del tamaño de sus burocracias. Es por este motivo que resalta que muchas veces en los análisis se da por supuesto una homogeneidad en los alcances territoriales y no es cuestionada la efectividad en todo el territorio nacional: "*No se cuestiona (y si se cuestiona, no se problematiza) si dicho orden, y las políticas originadas en las organizaciones estatales, tienen similar efectividad en todo el territorio nacional y en todos los estratos sociales existentes*" (O'Donnell 1993 pp:168). Este es un punto fundamental para tener en cuenta en nuestro trabajo ya que, pese a que toda la normativa vinculada a educación tiene características nacionales, cuando se comienza a ver en detalle las formas específicas que asumen en cada territorio, e inclusive en cada distrito escolar y en cada escuela, no se puede o no se debería imaginar a la implementación de estas leyes como un todo homogéneo que

baja del Estado a la escuela sin ningún tipo de mediaciones. Si bien en este trabajo no profundizaremos en este aspecto, resulta sumamente importante tener en cuenta que bajo ningún punto de vista queremos proponer que las normas, los programas y en suma la educación secundaria puede ser comprendida en términos concretos como un todo homogéneo.

A partir de este marco general de cómo comprendemos al Estado es que tenemos que enmarcar a las políticas públicas, con este fin partimos de un texto de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell titulado “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, este trabajo de principios de los '80 actualmente sigue siendo considerado un trabajo de base para el estudio de éstos asuntos. Los autores plantean que el análisis de políticas públicas permite hacer una revisión del Estado en acción, de forma desagregada y enmarcado en un proceso social en el que se pone en juego con otras fuerzas sociales. Es interesante que los autores propongan un enfoque dinámico, como ellos mismos afirman: “*El campo propio de este tercer enfoque es más dinámico y menos estructural: el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el estado y otros actores adoptan políticas.*” (Ozlak y O'Donnell 1981, pp.105). Para los autores las políticas públicas o estatales son concebidas como un conjunto de acciones y omisiones que dan cuenta de una determinada forma de intervención del Estado en relación con una cuestión social determinada. Esta cuestión puede a su vez determinar la movilización de otros actores de la sociedad civil en una misma dirección. Estas intervenciones por parte del Estado dan cuenta de una direccionalidad determinada de éste en relación a dicha cuestión.

Asimismo estas intervenciones pueden originarse desde el Estado en respuesta a movilizaciones preexistentes de otros actores sociales, o como propia iniciativa de éste. Las políticas estatales o públicas, son comprendidas como algunos “acordes” de un proceso social que se da alrededor de un tema o cuestión, por este motivo sólo toman sentido cuando se las vincula a la cuestión que las origina. Estas situaciones que logran constituirse como cuestiones y que son abordadas por el Estado, son aquellas que logran ser problematizadas porque ciertas clases o fracciones de clase, grupos, organizaciones, consideran que debe hacerse algo al respecto y de este modo se constituyen como cuestiones que merecen ser atendidas. Las políticas públicas o estatales vendrían a ser una de las formas en las que el Estado toma posición ante determinadas situaciones y por este motivo explicita su intento real o formal de resolverlas, “*Una política estatal es esa toma de posición que intenta -o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general,*

incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente.” (Ozlak y O’Donnel 1981, pp.112). Muchas veces ante determinada política pública el Estado interviene a través de diferentes unidades que desde distintos aspectos y ámbitos confluyen en el tratamiento de determinada cuestión. Esta situación puede generar contextos de ambigüedad y conflicto al interior del propio Estado, *“Desde esta perspectiva, la ambigüedad o conflicto no es inherente a la toma de posición del estado sino producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades -sea respecto de los términos con que debe definirse la cuestión suscitada o del modo de intervención para resolverla- obedeciendo a intereses organizacionales y clientelísticos contradictorios.”* (Ozlak y O’Donnel 1981, pp.113) Con estas breves líneas queda enmarcado el modo en que concebimos las políticas públicas y el Estado.

Según todo lo enunciado hasta aquí, nos interesa resaltar algunos aspectos, por un lado afirmamos que partimos de la idea de Estado capitalista, y si bien esto puede resultar obvio para algunos es bueno destacarlo. Esta afirmación presupone una concepción determinada de lo social estructurado en clases sociales, al mismo tiempo que adherimos a la concepción del Estado como un conjunto de relaciones, donde las clases sociales también se ven expresadas y generan prácticas de Estado concretas, que expresan, reproducen y sostienen relaciones de dominación. En este sentido nos interesa recordar el origen de la escuela secundaria como una escuela para la elite y con explícitos fines selectivos, digamos que en sus orígenes expresaba los intereses de una clase dominante que pretendía formar a sus hijos. Partiendo de estos orígenes es difícil la reconversión que se propone hacer la escuela secundaria de la selección a la universalización del nivel medio, sin conmover sus cimientos significativamente.

En este trabajo nos vamos a centrar en la dimensión legal del Estado ya que presentaremos un análisis de la legislación vinculada a promover la inclusión en educación, pero también en las construcciones discursivas no legales que se realizan a partir de las alocuciones presidenciales en las que la inclusión educativa es construida como cuestión a ser abordada. Por este motivo consideramos que nuestro trabajo también apunta a rescatar ciertas concepciones que se construyen desde el Estado y que por tanto se corresponden a su dimensión ideológica.

Consideramos que las leyes que apuntan a modificar la estructura escolar y a fomentar la inclusión educativa también dan cuenta de la desigualdad social existente, ya que si estos fenómenos han sido instalados como cuestiones es porque el Estado, por un lado quiere enunciar la idea de un orden igualitario pero a la vez da cuenta de la desigualdad existente. Esta desigualdad la comprendemos en términos de clases sociales pero a su vez también a nivel territorial.

La construcción discursiva de la inclusión escolar en el período 2003-2010

El objetivo principal del análisis de los discursos presidenciales se centra en el desafío de desentramar algunos de los aspectos de la dimensión ideológica del Estado. La decisión de trabajar con los discursos presidenciales se fundamenta en que dichas alocuciones en distintos contextos son utilizadas para dar cuenta de los intereses del Estado y que son a su vez retomados y reproducidos por diversos medios de comunicación, lo que daría cuenta de su amplia circulación. Entendemos a la figura del presidente, más allá de quien ocupe este cargo, como un portavoz autorizado² en términos de Bourdieu. En este sentido consideramos que estos discursos son y construyen al Estado, al menos desde un aspecto discursivo, y como tal éstos discursos presentan alta eficacia simbólica. También a partir de éstos y en articulación con el análisis de legislación y definición programática es que podemos definir una posición del Estado respecto a la educación secundaria.

Para la tesis³ en curso se seleccionaron 130 discursos presidenciales de todo el período, el criterio de selección fue que se refirieran a educación o que correspondieran a algún acto vinculado a educación; también se incluyeron todos los discursos del 25 de mayo, de asunción a la presidencia y de apertura de sesiones del Congreso de la Nación. Al momento de presentación de esta ponencia nos encontramos con un primer análisis provisorio, de la información, y debido a su extensión presentaremos algunos rasgos principales, centrándonos especialmente en el discurso de asunción de Néstor Kirchner,

² El portavoz autorizado es aquel que está dotado plenamente del poder de hablar en nombre del grupo y sobre el grupo. “El misterio del ministerio es uno de esos casos de magia social en el cual una cosa o una persona se convierte en algo diferente de lo que es, tal que un hombre (un ministro de gobierno, un obispo, un delegado, un miembro del parlamento, un secretario general, etc.) puede identificarse y ser identificado con un conjunto de hombres: el Pueblo, los Trabajadores, etc., o con una entidad social: la Nación, el Estado, la Iglesia, el Partido.” (Bourdieu, 1989:)

³ Este análisis forma parte de la Tesis de Maestría de Investigación en Ciencias Sociales (UBA) en curso y en el marco del ciclo inicial del Doctorado en Ciencias Sociales (UBA). Para la tesis de Doctorado se profundizará en el análisis de trayectorias escolares y las formas específicas que asume este proceso en el conurbano bonaerense.

ya que deja plasmado el marco en el que se va a desarrollar la política educativa del período. Si bien en el análisis longitudinal de los discursos se pueden detectar ciertos énfasis en determinados aspectos según el momento, en líneas generales las principales temáticas se continúan y profundizan a lo largo del período. En algunos momentos, aspectos que son mencionados en un marco general van tornándose más específicos cuando son vinculados a una ley o programa específico, lo que daría cuenta de ciertas concreciones que van más allá de una enunciación formal. En el discurso inaugural del 25 de mayo de 2013 se pone como uno de los ejes del “Proyecto nacional” la educación pública. La inclusión en educación es presentada como parte principal del proceso de inclusión social y de ambos procesos se presenta al Estado como el principal garante. Esto es muy claro en el discurso de asunción de Néstor Kirchner:

P 1: 1. 25-5-03 - 1:4 (136:136)

“Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno.”

P 1: 1. 25-5-03 - 1:9 (172:173)

“No hay un factor mayor de cohesión y desarrollo humano que promueva más la inclusión que el aseguramiento de las condiciones para el acceso a la educación, formidable herramienta que construye identidad nacional y unidad cultural, presupuestos básicos de cualquier país que quiera ser Nación.”

La presencia del Estado es destacada en todo el discurso y se presenta en oposición a la ausencia de éste en los gobiernos anteriores, por este motivo se hace mucho hincapié en el relato, queriendo marcar una diferencia en el modo en el que se van a abordar los “problemas”.

P 1: 1. - 1:3 (126:126)

Como se comprenderá el Estado cobra en eso un papel principal, es que la presencia o la ausencia del Estado constituye toda una actitud política.

Esta actitud política específica determina de forma retórica las características que asumiría el “Proyecto nacional”, en oposición a otras formas o actitudes posibles.

Al presentar al Estado como el “*gran reparador de las desigualdades sociales*” que genera oportunidades a partir del acceso a la educación (entre otros aspectos), se está reforzando la idea de la educación asociada a la movilidad social. Se presenta discursivamente un pasado a ser modificado, la década previa como generadora de pobreza y exclusión fundamentada principalmente en los problemas del mercado de trabajo y de la educación, en el marco de políticas económicas específicas.

P 1: 1. - 1:8 (170:170)

“Al drama de la desaparición del trabajo y el esfuerzo como el gran articulador social, se sumó el derrumbe de la educación argentina.”

En este derrumbe de la educación argentina es que se fundamenta la necesidad de modificar el sistema educativo.

P 1: 1. - 1:11 (177:179)

“La situación de la educación argentina revela dos datos vinculados a su problema central, que es la calidad de la enseñanza. Por un lado, una creciente anarquía educativa, y por el otro, la crisis de los sistemas de formación docente. Ambos afectan severamente la igualdad educativa.”

P 1: 1. 25-5-03 - 1:12 (181:181)

“Aquel viejo sistema no fue suplantado por otro. Por si esto fuera poco, se le agregó con muy buena intención, pero con resultado dudoso, lo que quiso ser la federalización de la educación. Se trató de lograr autonomía, objetivo con el que estamos de acuerdo, pero se terminó en un grado cierto de anarquía en los contenidos curriculares y en los sistemas funcionales.”

P 1: 1. - 1:14 (183:183)

“Es correcto que las provincias dirijan y administren el sistema de prestación del servicio educativo, pero el Estado nacional debe recuperar su rol en materia de planificación y contenidos de la educación y sistemas de formación y evaluación docente. Garantizar la igualdad educativa de Norte a Sur es aportar a la formación de una verdadera conciencia e identidad nacional.”

Entre las modificaciones que necesita la educación, se destaca la necesidad del rol de una directriz por parte del Estado Nacional que tienda a generar cierta unidad al interior del sistema educativo.

En esta necesidad de modificar la educación Argentina, se pueden contemplar dos aspectos principales, por un lado el deterioro de la educación en función de las malas decisiones del pasado que condicionan la situación de la educación actual, pero también los propios fracasos del sistema que se había tornado en cierto aspecto obsoleto.

Otro aspecto que se resalta, y que puede ser asociado a las teorías de la desigualdad, es la relación educación, movilidad social, partiendo de la hipótesis de la igualdad de oportunidades. Dentro de este conjunto de postulados hay que suponer la igualdad educativa que garantice los mismos resultados, a la vez que expresaría no solo cierta homogeneidad del sistema.

P 1: 1. - 1:13 (181:181)

“La igualdad educativa es, para nosotros, un principio irrenunciable, no sólo como actitud ética sino esencialmente como responsabilidad institucional. Debemos garantizar que un chico del Norte argentino tenga la misma calidad educativa que un alumno de la Capital Federal.”

Lo cierto es que se refuerza una representación social de que todo pasado fue mejor, un pasado de la escuela en la que esta fue eficaz e igual y homogénea. Esta escuela que fue

y que debería volver a ser, estaría en consonancia con un modelo de país que fue y que debería volver a ser:

P 1: 1. - 1:2 (124:124)

Se trata, entonces, de hacer nacer una Argentina con progreso social, donde los hijos puedan aspirar a vivir mejor que sus padres sobre la base de su esfuerzo, capacidad y trabajo.

De este modo queda presentado que una de las principales estrategias del Estado será generar modificaciones en el sistema educativo que se centren en la calidad educativa y en la inclusión de quienes hasta el momento estaban fuera del sistema. Este desafío de inclusión se sustenta en el rol de la educación en términos de estructurador de la sociedad, tanto desde un aspecto económico (mas educación, mejor trabajo = movilidad social) así como desde un aspecto cultural.

Leyes nacionales vinculadas a educación período 2003-2010

Previo a la sanción de la Ley Nacional de Educación (LEN) es preciso destacar un conjunto de leyes que vinculadas a diferentes aspectos de la educación fueron demarcando el período seleccionado. Según documentos oficiales de circulación, son presentadas como cambios que eran necesarios para dar respuesta a la compleja situación que presentaba el sistema educativo con la pretensión de “reparar” las consecuencias educativas de las políticas implementadas durante los '90 (DiNIECE 2013a). Este grupo de normas que fueron sancionadas entre 2004 y 2006 previas a la sanción de la LEN, abordan diferentes aspectos del sistema educativo, a continuación presentamos un breve resumen de cada una de ellas:

- **Ley 25.864 de garantía de salario docente y 180 días de clase:** Esta ley fue promulgada en 2004 y acuerda que todos los niveles educativos deberán contar con un mínimo de 180 días de clases garantizados, y que si la suspensión de clases se vinculara a la imposibilidad de las jurisdicciones de garantizar los salarios del personal, cada jurisdicción podrá solicitar financiamiento al Poder Ejecutivo Nacional.
- **Ley 25.919 Fondo Nacional de Incentivo Docente:** Esta ley fue dictada en 1998 (N° 25.053) y prorrogada en 2004 bajo el número 25.919. A partir de un impuesto automotor se crea un fondo económico destinado a brindarles una suma de dinero considerada: asignación especial de carácter remunerativo a

aquellos agentes que cumplan efectivamente la función docente. Esta ley es modificada con la promulgación de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo.

- **Ley 26.058 de Educación Técnica profesional:** Esta ley fue promulgada en 2005 y se propone regular y ordenar la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y la Formación Profesional, promoviendo aspectos como la formación continua de los docentes, el equipamiento necesario para las instituciones, prácticas profesionales para los estudiantes, etc.
- **Ley 26.075 de Financiamiento Educativo :** Esta ley fue promulgada en 2006 y se propone el Incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el Producto Bruto Interno.
- **Ley 26.150 de Educación Sexual Integral:** Esta ley fue promulgada en octubre de 2006. Su principal objetivo es garantizar la educación sexual para todos los alumnos del país tanto en la gestión estatal como en la gestión privada.

Este grupo de leyes apunta a generar modificaciones en el sistema educativo en diferentes niveles, por un lado están aquellas que se refieren al nivel económico tanto desde el punto de vista de inversión en educación y específicamente referida a los salarios docentes. Por otro lado también proponen garantizar el derecho a la educación definiendo una cantidad de días de clases a nivel nacional y regulando la educación técnica en sus diferentes niveles. Por último también se abordaron aspectos vinculados a los contenidos que deben ser incluidos en la educación, como la educación sexual. A partir de esto se puede entrever que comienza a delimitarse el problema educativo como un entramado complejo que merece ser abordado desde diferentes aristas del sistema.

En 2006 es promulgada la Ley Nacional de Educación n° 26.206, dicha ley por el carácter federal del sistema educativo puede ser considerada como una ley marco, ya que luego cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben promulgar sus propias legislaciones. Sin embargo a partir de esta ley, desde el punto de vista de la influencia del Ministerio Nacional de Educación, define que éste puede declarar la emergencia educativa en las provincias y que el Consejo Federal de Educación (CFE)

pueda implementar normas obligatorias (DiNIECE 2013). Uno de los grandes cambios que propone la LEN es la obligatoriedad del nivel secundario, que hasta el momento alcanzaba solo a la secundaria básica, a partir de esto la educación obligatoria en Argentina es de 13 años. Por otro lado permite que cada provincia pueda decidir respecto a la duración del nivel secundario, definiendo si el séptimo año de la educación será parte del nivel primario o del nivel secundario, también define las modalidades del sistema educativo, redefine los objetivos específicos de cada nivel, también aspectos curriculares y los núcleos de aprendizaje prioritarios. Debido a la extensión de este trabajo no podemos profundizar en el análisis detallado de las modificaciones a partir de la LEN y solo mencionamos algunos aspectos fundamentales. Otro aspecto a resaltar de este período es que se comienza a trabajar desde el Ministerio Nacional de Educación los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) con el objetivo de abordar la diversidad curricular existente, para poder conseguir ciertos acuerdos a nivel nacional que demarquen lo que es considerado primordial para enseñar en los diversos niveles (DiNIECE 2013a). Debido a la característica marco de esta ley, el Consejo Federal de Educación fue aprobando resoluciones que fueron dando contenido concreto a aspectos que en la LEN son definidos de forma más general. En el período posterior a la sanción de la LEN que va desde 2007 hasta 2010 el CFE⁴ elaboró 21 resoluciones vinculadas a educación secundaria.

2003-2010 período de diseño, surgimiento e implementación de programas educativos

El período seleccionado puede ser caracterizado por el diseño y la implementación de bastas líneas de acción sobre la escuela secundaria que impactan en diversos niveles de ésta. A continuación presentamos un cuadro resumen con los principales programas y sus objetivos:

⁴ Fue creado en 1972. En sus inicios su asamblea federal está compuesta por los ejecutivos vinculados a educación de las jurisdicciones y es presidido por el ministro de educación nacional. Desde 1979 se denominó Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE). A partir de La Ley Federal de Educación (1993) agregó a su composición a tres representantes del Consejo Interuniversitario Nacional. A partir de la sanción de la Ley de Educación Superior (1995) se creó el Consejo Universitario por lo que tres representantes de este organismo forman parte del CFCyE en lugar del CIN. Con la implementación de la LEN se reemplazó al CFCyE por el Consejo Federal de Educación, pero se ratifica esta composición. (DiNIECE 2013a)

Programa	Principales objetivos	Destinatarios	Fecha	Principales estrategias	Dependencias
PNBE (Programa Nacional de Becas Estudiantiles)	- Fomentar la retención de los alumnos provenientes de hogares de bajos recursos en la escuela secundaria. A partir de 2003 se suman a los objetivos iniciales vinculados al nivel socioeconómico de los alumnos la mejora de la calidad educativa.	Estudiantes de entre 13 y 19 años que están en la escuela secundaria que cumplan con los requisitos de selección y participación: pertenecer a hogares de bajos recursos económicos y asistir escuelas participantes. Los rangos de edad fueron variando según el período de implementación.	1997 en adelante. Disminuye su presencia a partir de 2009 por la AUH por ser incompatible, pero continúan algunas líneas específicas de becas.	- Becas de retención - Distribución de textos escolares (2003 en adelante) - Implementación de los Proyectos Institucionales de Retención (Los PIR son implementados solo para las escuelas participantes. Este componente tuvo una baja inversión, y es el componente considerado específicamente educativo)	Ministerio de Educación Nacional y provinciales. Recibió fondos de PROMSE y PROMEDU I
PROMSE (Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo)	- Mejoramiento de la calidad educativa Expansión de la infraestructura escolar	Todo el sistema educativo de gestión Estatal. Este es un programa transversal a partir del cual se implementan otras acciones específicas.	2003-2009	- Becas de retención (PNBE) - Infraestructura escolar - Capacitación docente - Construcción y adecuación de aulas informáticas	Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Planificación Federal
TAE (Todos a Estudiar)	- Inclusión, permanencia y egreso del nivel secundario - Garantizar la igualdad de posibilidades - Compensar desigualdades. Se enmarca en el Proyecto Nacional de Inclusión Educativa (PNIE).	Educación secundaria completa. Estudiantes de 11 a 18 años que cumplan con los requisitos de selección: estar fuera de la escuela secundaria.	2004 en adelante. Disminuye su presencia a partir 2009 por la AUH por ser incompatible, pero continúan algunas líneas específicas de becas.	- Becas de inclusión - Proyectos de Inclusión - Espacios Puente - Acompañamiento - Capacitación para docentes y referentes participantes	Ministerio de Educación Nacional y provinciales Articulación con Organizaciones de la sociedad civil
PROMEDU I (Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa)	- Aumentar el porcentaje de alumnos que egresan de la escuela secundaria - Mejorar los indicadores de eficiencia interna de la escuela secundaria (Promoción y retención)	Estudiantes de 13 a 19 años. Este es un programa transversal a partir del cual se implementan otras acciones específicas.	2008-2011	- Becas de retención PNBE - Equipamiento escolar - Capacitación docente	Ministerio de Educación Nacional y provinciales.

FinEs (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios)	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la matrícula en la educación de jóvenes y adultos - Articular entre las ofertas de formación para el trabajo y las de terminalidad de la educación secundaria 	Mayores de 18 años.	2008 en adelante	<ul style="list-style-type: none"> - Finalización de estudios secundarios a partir de la preparación y rendición de examen final de materias pendientes. (FinEs I) - Aceleración de estudios secundarios en seis semestres (FinEs II) 	Ministerio de Educación Nacional y provinciales Organizaciones de la sociedad civil, empresas y otras dependencias públicas.
PMI (Proyecto de Mejora Institucional)	<ul style="list-style-type: none"> - Avanzar en la institucionalización de una escuela que elija a todos - Mejorar la calidad de la enseñanza y las trayectorias escolares - Generar propuestas curriculares que se vinculen con los intereses y las necesidades de los alumnos 	Todas las escuelas secundarias de gestión estatal del país (sin incluir las escuelas técnicas) y las escuelas de gestión privada con subvención estatal que presenten proyectos.	2010 en adelante	- Implementación de proyectos educativos en las escuelas en función de las necesidades definidas por los planes jurisdiccionales y las propias escuelas	Ministerio de Educación Nacional y provinciales
CI (Conectar Igualdad)	<ul style="list-style-type: none"> - Revalorización de la escuela pública - achicamiento de la brecha digital 	Todas las escuelas secundarias de gestión estatal.	2010 en adelante	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución de netbooks a los estudiantes de las escuelas secundarias de gestión estatal y los estudiantes de los institutos de formación docente - Capacitaciones a docentes y responsables en las escuelas - Puesta en funcionamiento de plataformas y contenidos específicos para la educación del nivel 	Ministerio de Educación Nacional y provinciales

Es importante resaltar que decidimos incluir al PROMSE y al PROMEDU I que si bien son programas transversales, que incluyen en su seno a los diferentes momentos de implementación del PNBE por ejemplo, porque consideramos que es a partir de dichos programas que se puede comprender algunas de las líneas generales de acción desde el Estado Nacional. Dichos programas en sus diseños incluyen la delimitación y definición de problemas específicos sobre los que el estado decide intervenir, que dan contexto al

diseño e implementación de otros programas, no solo desde un aspecto económico sino como sustento teórico.

Al presentar estos programas vinculados a educación secundaria de forma cronológica, se puede observar el proceso que hay en la definición de las problemáticas vinculadas a escuela secundaria, pasando de estar centradas en las condiciones socioeconómicas de los alumnos a incluir aspectos vinculados a lo pedagógico, a la oferta educativa, a las condiciones estructurales de la educación de gestión estatal, a la capacitación docente, a los intereses de los estudiantes, a las tasas de retención y egreso y a la brecha digital.

Por ejemplo al interior del PNBE, y debido a su largo período de implementación, se puede observar como con el paso del tiempo los objetivos originales del programa se fueron ampliando y contemplando no únicamente los aspectos socioeconómicos de los alumnos, si bien ese componente sigue siendo un factor primordial en la estrategia principal del programa que es la beca económica. A partir de 2004 con el programa TAE, en el marco del Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE), la idea de inclusión comienza a definirse teóricamente y en un programa concreto y específico con este fin, ya que las becas otorgadas por dicho programa son definidas como “*becas de inclusión*”. En el diseño formal queda definido como prioridad dar respuesta a la exclusión escolar que se presenta como consecuencia del deterioro socioeconómico de vastos sectores de la población, que por este motivo se encuentran fuera del sistema educativo. A su vez, encuadra la exclusión educativa como parte de la exclusión social, por lo cual podemos comprender la exclusión educativa como una forma de acumulación de desventajas. Otro aspecto que se resalta desde la conceptualización teórica del programa, es la relación entre trabajo y escuela, donde se considera que muchos jóvenes pueden abandonar la escuela por las necesidades de sus familias de contar con más ingresos; este aspecto da cuenta de que el factor socioeconómico de la exclusión sigue siendo fuertemente contemplado. Otro eje en el diseño es que se centra en el discurso de la igualdad de oportunidades, a partir del cual se contemplan los puntos de llegadas diferentes de cada persona en su vida, pero se supone un punto de partida igualitario más allá de la clase social de pertenecía que permitan las mismas posibilidades. En este sentido consideramos que se siguen sosteniendo fuertemente los principios de las teorías de la desigualdad que ubican a la educación como un factor preponderante para generar igualdad de oportunidades a los individuos/grupos sin contemplar las diferencias en su punto de partida. El plan FinEs I destaca uno de los

problemas principales de la escuela secundaria, que es el egreso de aquellos que si estarían “incluidos” pero que no logran finalizar sus estudios secundarios, por este motivo está orientado a los alumnos que habiendo finalizado el último año del secundario aún adeudan materias, siendo este uno de los grandes problema de la escuela secundaria que se expresa en las tasas de egreso del nivel. El FinEs II es para cursar o terminar los estudios secundarios, al pensar el diseño de este programa se pueden identificar dos orientaciones principales, por un lado aquellos que habiendo interrumpido sus estudios secundarios desean finalizarlos a posterior o aquellos que nunca los iniciaron y desean realizarlos por fuera de la edad establecida por la normativa nacional. El fundamento que se esgrime desde el diseño de FinEs es que la finalización de los estudios secundarios posibilitarían la *participación crítica en la sociedad*, que aparte se *ha complejizado en estos últimos años*, y brindaría herramientas que *permitan construir mejores condiciones de vida*. Por lo cual una vez más, la relación entre educación secundaria y movilidad social ascendente se hace presente.

En el caso del PMI se ponen en evidencia las necesidades de realizar modificaciones al interior de la propia escuela, ya que el programa se propone grandes desafíos que impacten en la forma de la escuela, en tanto institución específica, propiciando que estas ofrezcan prácticas diferentes a las tradicionales que modifiquen su oferta. Dentro de los lineamientos nacionales de la política, que luego será redefinida por cada jurisdicción, desde el momento que propone “*una escuela que elija a todos*” se evidencia su fuerte impronta en la necesidad de modificar aspectos de la propia institución, no siendo ya los problemas socioeconómicos de los jóvenes, o cuestiones externas, su eje central de impacto sino el propio corazón de la institución escuela desde su oferta misma. En el caso del programa CI se pueden evidenciar dos grandes aspectos, por un lado la necesidad de modernizar la escuela incluyendo fuertemente las nuevas tecnologías, desde la distribución de netbooks a los alumnos y docentes y desde la capacitación y creación de contenidos específicos para el dictado de las materias en el aula de cada escuela. Cuando se enuncia la idea de disminuir la brecha digital, también se está pensando en que sea la escuela la que pueda brindar, desde su seno, estrategias y herramientas que hoy en día son indispensables para desempeñarse en diferentes ámbitos de la vida cotidiana.

No es objetivo de esta investigación analizar el desarrollo y funcionamiento de estos programas, sabemos que del diseño programático a nivel nacional, al aula de cada

escuela secundaria hay numerosas mediaciones que definen no solo el modo en que los programas se implementan sino los resultados que puedan generar. Lo que nos interesa destacar es cómo desde el aspecto programático son identificados problemas, propuestas y soluciones, así como sentidos de la escolarización del nivel secundario y sus objetivos. Creemos que quedan expresados los principales problemas identificados en torno a la inclusión escolar, así como las principales estrategias desplegadas desde el Estado nacional, y la evolución y desarrollo de éstos en el período seleccionado para.

Reflexiones Finales

En primer, volvemos a resaltar que nos es objetivo de esta ponencia ni de la tesis en curso realizar un análisis valorativo de las políticas propuestas en relación a sus resultados, ya que solamente nos estamos basando en el análisis discursivo, legislativo y programático respecto a la inclusión en educación en el nivel secundario, y no en el análisis de resultados de las políticas o de su concreta implementación. Respecto a las preguntas que nos realizamos ¿Cuáles son los supuestos que fundamentan la inclusión educativa en el nivel secundario? ¿Cuáles son las principales estrategias que se ponen en juego para dicho fin?, con lo que presentamos en esta ponencia podemos llegar a algunas respuestas preliminares. En principio los supuestos más fuertes que fundamentan la inclusión educativa en el nivel secundario son, la posibilidad de una movilidad social ascendente y de construcción de la nación vinculado con el derecho a la educación, en oposición a una período previo que profundizó la exclusión educativa y social de vastos sectores de la población. Este derecho se vincularía con la distribución de saber, pero también con la construcción de pensamiento crítico y de ciudadanía. Dichos aspectos pueden ser apreciados tanto en las alocuciones como en la normativa y el diseño de los programas educativos. A partir de contemplar todo el corpus analizado se presenta discursivamente un momento previo en el que la crisis económica atraviesa la escuela de gestión estatal no solo por la condición de vulnerabilidad de quienes asisten como alumnos sino también en el propio sistema educativo. La “crisis” del sistema educativo se fundamenta principalmente en la desinversión en la educación de gestión pública, pero también en las reformas educativas previas y la falta de actualización de la educación en relación a las nuevas realidades de los jóvenes que asisten. Para revertir dicha situación se presenta como necesaria la inversión en educación tanto en aspectos estructurales, salariales, como en capacitación docente y en la inclusión de nuevas tecnologías y estrategias educativas. Estos aspectos impactarían en la calidad educativa, cierta homogeneidad del nivel, y sobre todo en una mejora en la estructura

educativa especialmente en el nivel secundario, ampliando la cantidad de escuelas y mejorando las ya existentes para poder cumplir con la reestructuración propuesta del nivel. Esta inversión por parte del Estado y las modificaciones y regulaciones propuestas se fundamentarían en una mayor presencia del Estado Nacional en la educación de gestión pública. Las principales estrategias que aparecen al pensar una mayor inversión son desde el aumento de los salarios, la construcción y reparación edilicias y a partir de los diferentes programas que implican movilización de fondos en distintos ejes: becas, programas al interior de las escuelas que implican el pago de profesores y materiales educativos, programas de terminalidad y aceleración, distribución de equipamiento escolar y distribución de netbooks a alumnos y docentes. La obligatoriedad y reestructuración del nivel secundario, aspecto fundamental de la LEN iría en consonancia con las definiciones de inclusión que se presentan en los diferentes niveles de análisis, ya que este aspecto estaría definiendo una postura específica del Estado en relación a la valoración de la educación de nivel secundario, y presentándose las modificaciones en el plano educativo en general como un eje principal en el “proyecto nacional”.

A partir del diseño programático se puede observar cómo con el paso del tiempo la problemática de la exclusión educativa deja de centrarse únicamente en los aspectos socioeconómicos de los adolescentes y jóvenes para comenzar a identificar aspectos propios de la institución escolar que pretenden ser abordados desde diferentes aristas. En este marco las trayectorias escolares de los jóvenes comienzan a ser tratadas desde aspectos discursivos como un problema a ser resuelto y desde la implementación de programas que apuntan a mejorar los indicadores de repitencia, promoción y abandono escolar. En conjunto con esta normativa y los programas escolares podemos identificar a partir del 2009 con la Asignación Universal por Hijo (Decreto 1602/09) que tiene un fuerte componente educativo⁵ como el interjuego entre la obligatoriedad y esta asignación determinarían una intensión de inclusión y de realización de trayectorias en los tiempos teóricos. Debido a la extensión de esta ponencia, no se aborda el análisis específico respecto a la AUH y su componente educativo, pero nos interesaba presentar este aspecto que da cuenta de cómo la interacción entre diferentes políticas educativas va construyendo sentidos que no son necesariamente explícitos.

⁵ Respecto a la AUH hemos trabajado como esta en conjunto con la obligatoriedad del nivel genera en la práctica una nueva situación donde se supone la realización de trayectorias educativas en tiempos teóricos y en edad teórica. Esta situación fue modificada en 2014 a partir de la creación del programa PROG.R.ES.AR. (Morrone, A 2013; Morrone, A. y Terigi, F. 2014)

Bibliografía

Auditoría General de la nación (2009). Informe de auditoría de gestión “Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) – Subprograma I – Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación convenio de PRÉSTAMO BID N° 1345/OC-AR al 31/12/08. Disponible en: http://www.agn.gov.ar/files/informes/2011_170info.pdf (Consultado el 18 julio de 2014)

BID (2013) Informe de Terminación de Proyecto. PCR. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/proyectos/documentos-del-proyecto,7019.html?id=ar-11038&overview&projectStatus=Completed&isAjaxRequest&maxDocs=3> (Consultado el 18 julio de 2014)

CFE (2010) ANEXO I RESOLUCION 123 LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN DIGITAL EDUCATIVA EL PROGRAMA CONECTAR IGUALDAD. Disponible en :

<http://portales.educacion.gov.ar/conectarigualdad/documentos/documentos-de-politica-educativa/> (Consultado el 28 de junio de 2014)

Bourdieu, P. (1989). El espacio social y la génesis de las "clases" Estudios sobre las Culturas Contemporaneas, vol. III, núm. 7, septiembre, pp. 27-55, Universidad de Colima, México.

DiNIECE (2013) La educación en debate N° 13 Procesos de mediación en la implementación de políticas educativas en un contexto federal. Disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/110035/serie%20en%20debate%2013%20WEB.pdf?sequence=1> (Consultado el 18 de julio de 2014)

DiNIECE (2013a) La educación en debate N° 10 Redefiniciones normativas y desafíos de la educación secundaria en Argentina. Acuerdos federales en un sistema descentralizado. Disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/109840/educa10.pdf> (Consultado el 18 de julio de 2014)

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, (2003). Objetivos de la Gestión Educativa 2003-2007 Por una educación de calidad para todos. Disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/95494/EL002998.pdf?sequence=1> (Consultado el 20 de junio 2014)

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, (2005). Programa del Mejoramiento del Sistema Educativo. Reglamento Operativo General. Disponible en: <http://www.me.gov.ar/promse/pdf/rog.pdf> (Consultado el 20 de junio 2014)

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, (2005a). PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSIÓN ESCOLAR “todos a estudiar”. Documento disponible en: <http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/Todosaestudiar.pdf> (Consultado el 20 de junio 2014)

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, (2005b). Programa Nacional de Inclusión Educativa Todos a Estudiar, Lineamientos Generales. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/programas/documento_base.pdf

Ministerio de educación. (2008). *Documento preliminar para la discusión de la educación secundaria en Argentina*. Disponible en: http://www.oei.es/pdfs/cfe_ed_secundaria.pdf (Consultado el 20 de junio 2014)

Morrone, A. (2013). “Políticas públicas y trayectorias educativas: el desafío de una escuela secundaria de gestión estatal para todos y todas”. Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional y IV Internacional de Investigación Educativa: -“La investigación educativa en el contexto latinoamericano“. Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional del Comahue. Argentina, Cipolletti, 30, 31 de octubre y 1 de noviembre de 2013.

Morrone, A. y Terigi F. (2014) “Inclusión educativa en el nivel secundario: políticas, escalas y formato escolar “Ponencia presentada en el I Encuentro Internacional de educación. Espacios de investigación y divulgación. NEES - Facultad de Ciencias Humanas – UNCPBA -Tandil – Argentina 29, 30 y 31 de octubre de 2014.

Morrone, A. (2014) “La inclusión educativa en el nivel secundario desde el diseño normativo y programático en el período 2003-2010.” Ponencia presentada en las IV Jornadas Nacionales y II Latinoamericanas de Investigadores/as en Formación en Educación Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación-Universidad de Buenos Aires - Argentina 25, 26 y 27 de Noviembre de 2014.

Stuart Milne, E. (2012). El Programa Nacional de Becas Estudiantiles (1998-2008). Un rompe cabezas para armar. Tesis de Maestría en Educación con orientación en gestión educativa. Universidad de San Andres. Buenos Aires. Disponible en: <http://190.220.3.38:8080/jspui/bitstream/10908/739/1/%5BP%5D%5BW%5D%20M.%20Edu%20Stuart%20Milne%20Estefan%20C3%ADa.pdf> (Consultado el 5 de mayo de 2014)

Ministerio de Educación de la Nación (2008)_PLAN DE FINALIZACION DE ESTUDIOS PRIMARIOS Y SECUNDARIOS PARA JOVENES Y ADULTOS. Disponible en: http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno22-9-2008-1.htm (consultado el 15 de junio de 2014)

O’Donnell Guillermo.

(2004)*Acerca del Estado en América Latina. Diez tesis para discusión.* AA.VV. *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate.* Bs.As.: PNUD.

(1993) *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales*, en *Desarrollo Económico*, vol.33, N°130.

(1978) *Apuntes para una teoría del Estado.* *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, No. 4, Estado y Clases Sociales en AméricaLatina (2)

O’Donnell, G. y Ozlak, O. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.* Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/N°4.

PNUD (2009). *Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria.* Buenos Aires: IIPE- UNESCO/ PNUD.

Rodríguez, L. C. (2001). *¿Movilidad social o trayectorias de clase?.* Madrid: Ed. C.I.S.