

Postprint de: Feldfeber, Myriam, Saforcada, Fernanda “Políticas educativas y derecho a la educación en Argentina: un análisis de las metas educativas en el nuevo escenario latinoamericano” en Rambla, Xavier (coord.) La Educación para Todos en América Latina: estudios sobre las desigualdades y la agenda política en educación. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2012 ISBN: 978-84-15295-00-6

## **Políticas educativas y derecho a la educación en Argentina: un análisis de las metas educativas en el nuevo escenario latinoamericano**

Myriam Feldfeber y Fernanda Saforcada

Universidad de Buenos Aires

### **1. Introducción**

Un recorrido por las agendas promovidas por los organismos internacionales en las últimas tres décadas pone en evidencia el fracaso en la materialización del derecho a la educación. Las iniciativas se multiplican, las metas se superponen, los planes de acción se renuevan, pero el acceso a la educación continúa siendo una asignatura pendiente para muchos.

En el actual contexto de crisis del capitalismo, América Latina, la región más desigual en términos de distribución del ingreso, se encuentra en una coyuntura particular, caracterizada por gobiernos de diverso signo, varios de los cuales vienen desarrollando políticas que tienen como resultado la reducción de los índices de pobreza y desigualdad, mientras otros sostienen políticas de corte neoliberal.

En esta coyuntura, discutir las agendas en materia de escolarización adquiere sentidos distintos respecto de aquellos que orientaron los debates educativos promovidos durante la hegemonía neoliberal en la región y los procesos de mercantilización y privatización en el terreno educativo. Es por ello que interesa analizar las políticas educativas que se están desarrollando en este nuevo escenario, en comparación con aquellas implementadas como parte de la agenda reformista de los años `90, en cuya definición jugaron un papel destacado los organismos internacionales (OI).

Sostenemos que las políticas educativas adquieren sentido en el marco de los procesos y las políticas que los Estados desarrollan para materializar los derechos de los ciudadanos, entre ellos el derecho a la educación. Es desde esta perspectiva que hemos abordado el caso de Argentina, tanto en lo que refiere a las políticas educativas actuales como a las desarrolladas en los `90.

En el presente capítulo, analizamos las orientaciones de política educativa y las iniciativas de los OI, especialmente la iniciativa Educación para Todos (EPT) de UNESCO, en la actual coyuntura de América Latina y, en particular, en Argentina, un país caracterizado por su temprana expansión de la educación primaria y los altos índices de cobertura, pero que presenta grandes desigualdades internas.

Comenzamos por describir el nuevo escenario latinoamericano, caracterizado por la asunción de gobiernos con mayor autonomía política y económica respecto de los factores de poder internacionales, que han intentado, con distinta profundidad y en diferentes condiciones políticas internas, implementar políticas que, en general, cuestionan las premisas del consenso neoliberal de los '90.

A continuación analizamos las iniciativas que los organismos internacionales han promovido en la región en materia educativa, con especial énfasis en UNESCO.

Por último, abordamos las políticas educativas en Argentina y la implementación de la EPT, analizamos sus metas en función de los datos de escolarización y presentamos las políticas de inclusión llevadas adelante en la última década.

## **2. El nuevo escenario en América Latina**

La discusión sobre las políticas educativas destinadas a superar las desigualdades cobra particular relevancia en la actual coyuntura en América Latina, caracterizada por la asunción de gobiernos de nuevo signo que ponen en cuestión el consenso reformista hegemónico de los años '90. Desde una perspectiva crítica de las políticas de ajuste estructural, las reformas pro-mercado y la subordinación a la lógica del capitalismo financiero global, los denominados “nuevos gobiernos” están intentando, con alcances y resultados diversos, restablecer el poder estatal para definir la orientación de sus políticas económicas y sociales (Moreira, Raus y Gómez Leyton, 2008; Thwaites Rey, 2010). Mientras algunos países se proponen refundar el Estado y construir el socialismo del siglo XXI (Sader, 2008; García Linera, 2010), otros, sin formular alternativas al capitalismo, buscan recuperar el protagonismo estatal impulsando cambios sustantivos en las orientaciones y en los contenidos de las políticas públicas. Sin embargo, los procesos anteriores coexisten con gobiernos que sostienen el modelo de mercado y profundizan las reformas de ajuste estructural.

La actual configuración de América Latina es la de una crisis hegemónica en la que Neoliberalismo y pos-neoliberalismo, con diversos formatos, conviven de manera compleja y contradictoria en un escenario en el que prima la búsqueda de integración regional y que, en términos sociales, resulta ambivalente. Por un lado, persisten las tendencias estructurales que refuerzan las desigualdades en la región. Por otro, se observan avances en términos de disminución de la pobreza y de la desigualdad. En efecto, los 15 países tomados por el informe redujeron la incidencia de la pobreza en el período 2002-2010, aunque en distinta magnitud: desde un -36,8% en Argentina hasta el -1,3% en Costa Rica (CEPAL, 2011). A pesar de esta heterogeneidad, es interesante resaltar que esta mejora proviene principalmente del incremento en los ingresos laborales y, en menor medida, de las transferencias monetarias implementadas a través de diversas políticas sociales. No obstante, en relación con la distribución del ingreso, la región sigue siendo la más desigual, si bien la tendencia actual es hacia la mejora distributiva.

En lo que respecta a la integración regional, es importante destacar la creación de espacios de cooperación impensables unos años atrás, en los que priman objetivos vinculados con un desarrollo basado en las necesidades de los países de la región antes que en las imposiciones de los países del norte y de los OI.

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos o ALBA-TCP fue creada en 2004<sup>1</sup>. La declaración que la crea afirma "que el principio cardinal que debe guiar el ALBA es la solidaridad más amplia entre los pueblos de América Latina y el Caribe [...] sin nacionalismos egoístas que nieguen el objetivo de construir una Patria Grande en la América Latina, según lo soñaron los héroes de nuestras luchas emancipadoras"<sup>2</sup>. El ALBA fue propuesto como una alternativa al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que, en aquel momento, impulsaba Estados Unidos. Es decir, se funda en la intención de una construcción contra-hegemónica frente a la presión creciente por avanzar en un acuerdo que profundizara en América los compromisos ya asumidos en la Organización Mundial de Comercio.

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)<sup>3</sup> se crea en 2008. Su Tratado Constitutivo manifiesta que la integración es necesaria para avanzar en el bienestar de estos pueblos y contribuir a resolver los problemas de la pobreza, la exclusión y la desigualdad social, y que constituye "un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las

---

<sup>1</sup> El ALBA-TCP se integra por Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas, y Venezuela.

<sup>2</sup> Declaración Conjunta de la Primera Cumbre del ALBA, 14 de diciembre de 2004, La Habana, Cuba.

<sup>3</sup> La UNASUR se integra por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz”.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se inicia en el año 2010, a partir del acuerdo de un conjunto amplio de países del continente americano, excluyendo a Estados Unidos y Canadá. El acta de creación subraya la necesidad de construcción de un orden internacional más justo, la igualdad soberana de los Estados, la no intervención en los asuntos internos y la plena vigencia de los derechos humanos. Se trata de un organismo que disputa con la Organización de Estados Americanos (OEA), creada a mediados del siglo XX y que fue un instrumento político de Estados Unidos para intervenir en los asuntos latinoamericanos.

Este recorrido permite dar cuenta de que, si bien son experiencias incipientes, están poniendo en cuestión una historia vertebrada en la colonialidad del poder (Quijano, 1993) y la imposición de agendas definidas fuera de la región. La apuesta por la integración y la construcción autónoma comienza a ocupar un lugar destacado frente a los tradicionales modelos de cooperación internacional. No obstante, las iniciativas educativas para América Latina impulsadas desde países del norte y/o desde los OI tradicionales continúan multiplicándose sin reflejar estos nuevos procesos.

### **3. Los Organismos Internacionales y las metas educativas para América Latina**

La cantidad de iniciativas educativas internacionales que se han puesto en marcha en las últimas décadas resulta asombrosa. ONU, UNESCO, CEPAL, OEI, OEA, Banco Mundial, BID, OCDE, son algunos de los OI con propuestas en América Latina. Los compromisos y las acciones se superponen sin coordinación, lo que se traduce en una demanda sostenida de rendición de cuentas de las políticas implementadas (Torres, 2001). Esta superproducción de iniciativas se vincula con el propósito de incidir en las políticas educativas, pero también, en muchos casos, deviene de la búsqueda de protagonismo y legitimación por parte de los organismos; protagonismo y legitimidad que se traduce en fortaleza para obtener recursos económicos.

En qué medida todas estas iniciativas inciden en la definición de las políticas educativas de cada uno de los países de la región constituye un interrogante sin respuesta cierta. No obstante, no se puede desconocer la influencia de los organismos internacionales en la producción y circulación de ideas, investigaciones o agendas políticas (Bonal et al, 2007). Como sostiene Barroso, “la adopción

simultánea y en espacios geopolíticos tan distintos de medidas semejantes configura lo que algunos autores designan como un proceso de ‘convergencia’ en la configuración y regulación de las políticas educativas a escala mundial, ya sea por fuerza de las constricciones derivadas de la llamada ‘globalización’, ya por un efecto de ‘contaminación’ o ‘préstamo’ político-discursivo, generados por las redes internacionales de consulta y de decisión política, normalmente dominadas por los países centrales” (2004, p. 118).

Dale (2004) refiere a una “agenda globalmente estructurada”, construida a través de tres conjuntos de actividades –económicas, políticas y culturales– relacionadas entre sí y cuyas perspectivas son el híper-liberalismo, el gobierno sin gobierno y la mercantilización y el consumismo. Existen diferentes mecanismos mediante los cuales se transmiten y distribuyen los efectos externos de esta agenda sobre los sistemas educativos nacionales (armonización, diseminación, imposición, estandarización, instalación de interdependencia, préstamo político, aprendizaje) (Dale, 2007).

En el marco de esta agenda globalmente estructurada para la educación, existen grandes orientaciones comunes entre los distintos OI, pero también algunas divergencias. En la última década, los cambios políticos en América Latina y ciertos cuestionamientos en relación con las reformas impulsadas llevaron a una revisión de las orientaciones de política en el ámbito internacional (Torres, 2001). Probablemente contribuyó a esta tímida revisión las acciones de crítica y protesta sostenidas, en el cambio de siglo, por diversas organizaciones y movimientos sociales como el Foro Social Mundial, la Alianza Social Continental, las manifestaciones en diversas partes del mundo contra el FMI, el Banco Mundial o la OMC, etc. (Feldfeber y Saforcada, 2005).

No obstante, estos cambios parecen ser más de forma que de fondo. Se modifica la retórica, pero permanecen las estrategias, las concepciones sobre la educación y las orientaciones de los '90. Una mirada global sobre los documentos propositivos actuales permite reconstruir cómo el énfasis en la evaluación y la medición, la autonomía escolar, las propuestas de *accountability*, entre otras, son grandes orientaciones que se mantienen intactas, aún cuando se presenten con un discurso renovado. Verger y Bonal (2011), en un estudio sobre la reciente Estrategia de Educación 2020 "Aprendizaje para Todos" del Banco Mundial, demuestran cómo la misma no presenta grandes diferencias respecto de las anteriores estrategias educativas de esta agencia.

Sin embargo, como vimos en el apartado anterior, en el ámbito latinoamericano comienzan a tener mayor visibilidad los nuevos posicionamientos y temas de agenda en base al fortalecimiento

nacional y la integración regional. Estos nuevos posicionamientos también se manifiestan, en el último lustro, en algunos documentos de OI americanos de larga data.

En los documentos firmados en los años '90 en las Cumbres de las Américas, es factible observar cómo los mandatos y lineamientos respondían a tres orientaciones. Por un lado, la educación como estrategia de atención de la pobreza desde la perspectiva de la focalización. Por otro, la educación desde una perspectiva economicista dirigida a la formación de recursos humanos e identificada como servicio comercializable en el marco de un área de libre comercio. Por último, la redefinición del rol del Estado y las reformas educativas neoliberales, con énfasis en la evaluación de la calidad, los nuevos modos de gestión, la autonomía de las escuelas y la modificación de la carrera docente en el marco de la flexibilización de las relaciones laborales (Feldfeber y Saforcada, 2005).

La V Cumbre, llevada a cabo en 2009, marca un giro sustantivo en la declaración suscripta los mandatarios, que enfatiza la necesidad de atender las profundas desigualdades de los países de la región y de desarrollar políticas de protección e inclusión social. Se reconoce que “la educación es un proceso de toda la vida, que promueve la inclusión social y la ciudadanía democrática” y, por primera vez en las Cumbres de las Américas, se reconoce explícitamente el derecho a la educación, no se condiciona la educación a la productividad y el desarrollo económico, y se asumen compromisos de acceso a la educación terciaria (Saforcada, 2009b).

No obstante, estos cambios no parecen modificar en forma sustancial las iniciativas que la OEA - organismo responsable de las acciones de cooperación para dar respuesta a los compromisos asumidos por los mandatarios en las Cumbres de las Américas– impulsa en materia educativa.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) también ha ejercido históricamente una notable influencia en las políticas de la región. La propuesta “Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad”, formulada junto a UNESCO en 1992, orientó la agenda reformista de gran parte de los países latinoamericanos, entre ellos, Argentina.

El documento formulaba tres pares de objetivos: ciudadanía y competitividad; equidad y desempeño; e integración y descentralización. Proponía lograr un acceso equitativo a la educación y superar el aislamiento del sistema y de los establecimientos educativos a través de modalidades que privilegiasen una mayor autonomía con una creciente responsabilidad por los resultados. El concepto de equidad reemplazaba el otrora mandato de igualdad para la educación.

A partir del cambio de siglo, en el contexto de la centralidad que asumen, para varios gobiernos de la región, las políticas tendientes a una mayor inclusión social, se produce un desplazamiento del discurso, en el que la equidad pierde peso específico y la igualdad constituye el horizonte para pensar la inclusión.

Este desplazamiento se verifica en la producción actual de la CEPAL. El documento *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, del año 2010, plantea que el principal desafío hoy en América Latina es cómo se crece al tiempo que se reducen las desigualdades. Para ello, coloca a la igualdad en el centro de los esfuerzos por alcanzar un mayor bienestar de los pueblos. Reconoce que, pese a los avances alcanzados en materia económica y social en los últimos años, la región continúa presentando grados importantes de pobreza y desigualdad que anclan en cinco siglos de discriminación económica, racial, étnica y de género, así como en una fuerte heterogeneidad productiva que deriva en un deterioro del mundo del trabajo y en una segmentación de la protección social. Por ello, no se trata de la igualdad de oportunidades, sino de la titularidad de derechos.

Frente a esta realidad, señala que igualdad social y dinamismo económico no están reñidos entre sí y, buscando distanciarse de las perspectivas desarrollistas que la caracterizaron, propone crecer para igualar e igualar para crecer, universalizando derechos y logrando convergencias entre sectores y territorios, lo que requiere políticas públicas de Estado que trasciendan la frontera de una simple administración. En suma, se trata de alcanzar una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad. En este sentido, plantea un abanico de políticas de Estado que concurren a dinamizar el crecimiento y proveer bienes públicos y protección social con clara vocación universalista y redistributiva.

La igualdad se define a partir de la experiencia de la desigualdad en el continente:

Hablamos de igualdad a la luz de una amarga experiencia en materia de desigualdad. La evidencia de las últimas dos décadas del siglo pasado en la región muestra números rojos en cuanto a la igualdad. La nueva alianza público-privada redundó en una mayor segmentación de la calidad de los servicios [...] La heterogeneidad estructural, relativa a la segmentación en el mundo productivo del trabajo y que desde allí multiplica las desigualdades sociales en todas las esferas de la sociedad, aumentó durante las tres últimas décadas en la mayoría de los países de la región. Además, dos áreas en que los arreglos entre Estado, mercado y familia exacerbaban la segmentación fueron la protección social y la educación (2010: 44).

Así, la nueva coyuntura en esta región comienza a cobrar visibilidad en el ámbito internacional a través de discursos y propuestas que implican un cambio significativo de rumbo y de concepciones en torno al sentido de la política y de la cooperación. Sin embargo, estos cambios, aún no logran traducirse en estrategias e iniciativas concretas en materia de política educativa.

En los años '90, la agenda reformista de los OI orientó en gran medida las políticas de los países de la región con propuestas destinadas a la inserción competitiva en un mundo global, la transformación productiva con equidad, el desarrollo de políticas de contención de la pobreza y la redefinición del rol del Estado en materia educativa. En la primera década del siglo XXI, muchos países de esta parte del mundo han comenzado a definir sus propias agendas sociales a partir de la recuperación de la capacidad regulatoria del Estado y de la centralidad de la política frente a la lógica economicista hegemónica en el último cuarto del siglo XX, avanzando en propuestas que, por lo menos a nivel discursivo, se proponen un horizonte de igualdad.

En este sentido, podríamos plantear que, en materia educativa, las propuestas de los OI parecen ir a la zaga de lo que los países vienen haciendo en la región. Esto resulta más notorio si nos adentramos en las metas educativas de iniciativas internacionales.

En la cooperación internacional, dentro de la enorme producción documental, debemos distinguir los documentos programáticos de las metas educativas, que constituyen objetivos claramente definidos, asumidos como compromisos por los Estados y que suelen organizar buena parte de las iniciativas de cooperación. La mayoría de las metas educativas se vinculan con objetivos de escolarización (de acceso o de culminación), permanencia, calidad educativa, equidad de género y alfabetización.

El desajuste entre las transformaciones que se están produciendo en América Latina y las orientaciones educativas en la cooperación internacional se manifiesta con mayor claridad en las metas, que se sostienen inalterables.

Las iniciativas internacionales con metas educativas acordadas por los países y en las que América Latina está o estuvo implicada, desde 1990 hasta la actualidad, son:

- Educación para Todos (EPT), en sus dos etapas, Jomtien y Dakar.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).



- Cumbres de las Américas.
- Proyecto Principal de Educación (PPE).
- Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC).
- Metas 2021.

Las dos primeras son de alcance mundial. La tercera involucra al continente americano. Los dos Proyectos refieren a América Latina y el Caribe. La última abarca a Iberoamérica.

<b>Iniciativa</b>	<b>Organismo coordinador</b>	<b>Período</b>	<b>Principales metas</b>
<b>Proyecto Principal de Educación PPE</b>	UNESCO/OREALC	1981 - 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asegurar la escolarización antes de 1999 a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años.</li> <li>- Eliminar el analfabetismo antes del fin del siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos.</li> <li>- Mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias.</li> </ul>
<b>Educación para Todos (Jomtien) EPT</b>	UNESCO	1990- 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expansión de las actividades de desarrollo de la primera infancia, especialmente para los niños pobres y desaventajados;</li> <li>- Progreso hacia el acceso y cumplimiento universal de la educación primaria (o hacia cualquier nivel más alto de educación considerado como "básico");</li> <li>- Mejoramiento de los logros de aprendizaje;</li> <li>- Reducción de la tasa de analfabetismo de adultos a la mitad del nivel de 1990 para el año 2000, con énfasis en la alfabetización femenina a fin de cambiar la desigualdad entre hombres y mujeres;</li> <li>- Expansión del suministro de educación básica y capacitación en otras técnicas esenciales</li> </ul>

			<p>necesarias a los jóvenes y adultos;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento de la adquisición de conocimientos, técnicas y valores para vivir mejor, a través de todos los canales de educación.</li> </ul>
<p><b>Educación para Todos</b> (Dakar)</p>	UNESCO	2000-2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos;</li> <li>- Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;</li> <li>- Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa;</li> <li>- Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente;</li> <li>- Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación;</li> <li>- Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación..</li> </ul>
<p><b>Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe PRELAC</b></p>	UNESCO/OREALC	2002-2017	Retoma las metas EPT

<b>Cumbres de las Américas</b>	OEA	1994-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso universal a la educación primaria y conclusión de la escuela primaria del 100%.</li> <li>- Tasa de inscripción en la escuela secundaria del 75% como mínimo.</li> <li>- Desarrollo de programas para erradicar el analfabetismo.</li> <li>- Acceso de todos a una educación básica de calidad.</li> <li>- Eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria para el 2005.</li> </ul>
<b>Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM</b>	Naciones Unidas y Banco Mundial	2000-2015	<p>Sólo dos de los 8 objetivos refieren a educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lograr la enseñanza primaria universal. La meta es que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.</li> <li>- Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.</li> </ul>
<b>Metas 2021</b>	OEI	2011-2021	<p>Se definieron 11 metas generales y 27 metas específicas. Las metas generales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora.</li> <li>- Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación.</li> <li>- Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo.</li> <li>- Universalizar la educación primaria y la secundaria básica, y ampliar el acceso a la educación secundaria superior.</li> <li>- Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar.</li> <li>- Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico-profesional.</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.</li> <li>- Fortalecer la profesión docente.</li> <li>- Ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica.</li> <li>- Invertir más e invertir mejor.</li> <li>- Evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto «Metas Educativas 2021».</li> </ul>
--	--	--	---

Elaboración propia a partir de documentos de las iniciativas y los OI, Torres (2001) y Feldfeber y Saforcada (2005).

En el caso específico de UNESCO, son dos las líneas de metas impulsadas por esta organización para la región: por un lado, el PPE, luego renovado como PRELAC; por otro, la EPT.

El PPE se inició en Quito, en 1991, previendo que se extendería hasta el año 2000, y se proponía tres objetivos:

- Asegurar la escolarización a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años antes de 1999.
- Eliminar el analfabetismo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos antes del fin del siglo.
- Mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias.

Luego de 20 años, los Ministros de Educación evaluaron que no se habían alcanzado los objetivos y acordaron el lanzamiento del PRELAC, presentado por América Latina y el Caribe en la 31ª Conferencia General de la UNESCO. Esta nueva iniciativa regional se monta sobre la EPT –que se había iniciado 10 años después del PPE y había sido renovada en Dakar un año antes–, y se propone promover cambios sustantivos en las políticas educativas para alcanzar, para el año 2015, las seis metas mundiales de Educación para Todos.

Como vemos, existe una marcada continuidad entre el PPE, el PRELAC y la EPT. No obstante, en los datos más “duros” de escolarización básica y alfabetización, el PPE era más ambicioso que la EPT:

	<b>PPE</b>	<b>EPT Jomtien</b>	<b>EPT Dakar</b>
<b>Escolarización básica</b>	Asegurar la escolarización de todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años.	Progreso hacia el acceso y cumplimiento universal de la educación primaria (o hacia cualquier nivel más alto considerado como básico).	Velar por que todos tengan acceso a enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
<b>Alfabetización</b>	Eliminar el analfabetismo	Reducción de la tasa de analfabetismo de adultos a la mitad del nivel de 1990.	Aumentar el número de adultos alfabetizados en un 50%.

Fuente: elaboración propia

Asimismo, el PPE, firmado por el conjunto de los gobiernos, sugería que, para el logro de los objetivos, se destinarían a la educación presupuestos que llegarían progresivamente al 7 u 8% del PBI.

De este modo, si bien las metas de la EPT podían significar un avance en otras regiones, para el caso de América Latina supuso un movimiento contradictorio. Significó un retroceso en materia de alfabetización, de años de escolarización y del esfuerzo en el financiamiento (la EPT no establece referencias claras sobre este último aspecto) e implicó un avance en lo referido a educación de la primera infancia y la capacitación de jóvenes. Ya con la EPT de Dakar, el avance adquirió nuevo énfasis con objetivos vinculados con la igualdad de género y la educación gratuita.

Estas diversas metas, de UNESCO, Naciones Unidas, Cumbres de las Américas, etc., que se han ido fijando de manera uniforme, son asumidas por todos los Estados, a pesar de la heterogeneidad de los países e independientemente de las propias realidades sociales y educativas.

Si se realiza un recorrido por el conjunto de metas educativas de los diferentes organismos, puede apreciarse cómo la tendencia es a reducir las expectativas y estirar los tiempos. Lograr la educación para todos en el 2015 (UNESCO) o el aprendizaje para todos en el 2020 (Banco Mundial) constituyen ejemplos elocuentes de cómo las metas se “encogen” al tiempo que los plazos se extienden (Torres, 2001; Torres, 2000). América Latina “ha visto desfilar muchas agendas regionales, continentales e internacionales, cuyas metas se reiteran, incumplen y postergan cíclicamente. Los planes se superponen y se manejan de manera paralela, sin coordinación entre sí. [...] Gobiernos nacionales y organismos internacionales formulan y firman estos planes, se comprometen a su cumplimiento en los plazos que ellos mismos fijan, para luego incumplirlos e iniciar nuevas agendas en el vacío. Nuestros pueblos son por lo general ajenos a estas agendas internacionales que se firman en cumbres y conferencias, y se monitorean en comisiones y en voluminosos informes” (II Pronunciamiento Latinoamericano de Educación)<sup>4</sup>.

De este modo, actualmente América Latina desafía el campo de la cooperación internacional por la diversidad de tradiciones y realidades educativas, como en todas partes del mundo, pero especialmente por cómo esas diversidades se articulan hoy con procesos políticos en marcha que ponen en cuestión las orientaciones de política vigentes hasta los inicios del presente siglo y las lógicas de la cooperación internacional.

#### **4. Las políticas educativas en la Argentina y la "instalación" de la EPT**

Argentina es un país con una larga y fuerte tradición de educación pública. Su primera Constitución, de 1853, ya reconocía el derecho de enseñar y de aprender, y sentaba primeras bases para organizar la instrucción. La temprana constitución de un sistema educativo público, así como las políticas implementadas tendientes a la expansión de la educación, fueron parte del proceso de construcción del Estado nacional; un proceso fuertemente orientado por la mirada hacia Europa.

En 1884 se sancionó la primera ley de educación común que establecía la escuela primaria obligatoria y gratuita para todos los niños y las niñas del país, y la coeducación de los sexos. La rápida expansión de la escuela primaria y la conformación de un importante sistema de formación de docentes, la consolidación de una educación media que se amplía a mediados del siglo XX con la incorporación de sectores históricamente excluidos, la reforma universitaria de Córdoba en 1918 y

---

<sup>4</sup> Disponible en <http://pronunciamentolatinoamericano.blogspot.com.ar/2011/06/documento-ii-pronunciamiento.html>

sus bases en términos de la constitución de un sistema universitario público, gratuito y con ingreso relativamente abierto, son algunas de las dimensiones que dan cuenta de la centralidad histórica de la educación pública en este país.

En los `90, bajo la presidencia de Menem, se implementó una profunda transformación educativa como parte del proceso de Reforma del Estado y de las políticas de privatización y descentralización de los servicios sociales (Feldfeber, 2000).

Ya desde fines de los `80, múltiples diagnósticos nacionales e internacionales desatacaban la crisis de los sistemas educativos. En la confluencia entre las perspectivas de sectores nacionales identificados con la Nueva Derecha y los diagnósticos de diversos OI, se construyó un consenso sobre la crisis de la educación y la necesidad de introducir reformas que permitieran abordar el problema de la calidad (Saforcada, 2009). El paradigma de la transformación trataba de compatibilizar las exigencias de calidad educativa, las condicionalidades de las agencias internacionales de financiamiento (Banco Mundial y BID) y las propuestas de los organismos de cooperación técnica como UNESCO, OEI, PREAL, OEA (Tiramonti, 2001; Rigal, 2004). Se trataba, en definitiva, de compatibilizar la educación con la reestructuración capitalista del último cuarto del siglo XX y sus consecuencias en términos de expansión del desempleo y la pobreza; con la reforma del Estado que se imponía en el marco del Consenso de Washington; y con los nuevos modelos de organización “flexible” en el sistema productivo (Gentili, 1997; Saforcada, 2009).

En el marco de ese paradigma y del modelo más amplio de reforma del Estado, la “transformación educativa” exigía la redefinición del rol del Estado en materia educativa, a partir de la orientación estratégica, la regulación a distancia, el impulso de la autonomía escolar, la evaluación de resultados, la focalización de las acciones, la movilización de diversas fuentes de financiamiento, la implementación de criterios de *accountability* para las escuelas y los educadores, y la introducción de incentivos que permitieran la revalorización de la profesión docente desde una lógica meritocrática e individualizada (Feldfeber, 2009; Feldfeber y Saforcada, 2005).

Como parte de este proceso de reforma, se aprobaron la Ley de Transferencia de las instituciones de nivel medio y superior no universitario que dependían del gobierno nacional y la Ley Federal de Educación, que, a la par que sentó las bases para la reforma educativa basada en los principios del “consenso neoliberal”, incrementó la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años.

Es en este contexto que Argentina firmó la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y su Marco de Acción en Jomtien, en 1990, y luego suscribió el Marco de Acción de Dakar, en 2000. Así, en los años que median entre Jomtien y Dakar, Argentina implementó una reforma educativa que, si bien amplió los años de educación obligatoria, estuvo más al servicio de la reestructuración capitalista y la contención social en el marco de una sociedad más desigual y polarizada, que al de un modelo de inclusión social.

Ya en la última década, en 2006, se sancionó la Ley de Educación Nacional, que incrementó nuevamente los años de escolaridad obligatoria, llevándolos a 13 años, incluyendo así un año de preescolar, la escuela primaria y toda la educación secundaria, tanto básica como superior.

#### ***4.1 La EPT en Argentina y su expresión institucional***

Las iniciativas internacionales –la EPT entre ellas– se formulan, negocian y acuerdan en espacios externos a cada uno de los países. Las voces de los diversos actores involucrados cotidianamente en las decisiones y el desarrollo de los procesos educativos no participan de esos ámbitos. Así, las metas se introducen en los espacios nacionales y sub-nacionales (provinciales en el caso argentino) como frutos de consensos externos a esos espacios. Es por ese motivo que hablamos de "instalación": las metas se fraguan en los organismos internacionales y luego se instalan, se emplazan en los espacios locales.

En este sentido, lo que resulta paradójico de la inscripción de Argentina en la EPT es que es el estado nacional quien firma y asume los compromisos que las metas implican pero las primeras responsabilidades respecto de la escolarización y los resultados son de los estados provinciales.

La relación y la distribución de atribuciones entre el Estado nacional y los estados provinciales fue variando a lo largo de la historia. A partir de la década del 60 comenzó un proceso de transferencia del ámbito nacional a las provincias que se concreta para el nivel primario durante la dictadura, en 1978, y para el nivel secundario y superior no universitario, en 1992. A partir de allí, todas las instituciones educativas pasaron a estar bajo la órbita de los estados jurisdiccionales y el Estado nacional dejó de tener escuelas y docentes a su cargo. De este modo, son los gobiernos provinciales, quienes no participan de los ámbitos deliberativos en la EPT, los responsables por el cumplimiento de los compromisos asumidos.



Argentina es parte de la iniciativa de Educación para Todos desde sus inicios. Su participación se traduce en el desarrollo de diversas acciones en tres ámbitos diferentes. Por un lado, el Ministerio de Educación de la Nación. Por otro lado, un conjunto de organizaciones no gubernamentales que integran la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE). Por último, un grupo de instituciones escolares que integran la "Red de escuelas PEA", es decir, aquellas instituciones pertenecientes al Plan de Escuelas Asociadas a UNESCO<sup>5</sup>. Esto se sustenta en la misma dinámica organizadora de EPT a nivel mundial, que se propone la participación tanto de los gobiernos como de las organizaciones de la sociedad civil.

En Argentina, si bien estos actores claramente disímiles han venido desarrollando algunas líneas de trabajo, las mismas han tenido un bajo grado de articulación. A su vez, una mirada general a la realidad educativa argentina permite dar cuenta de que el grado de impacto es acotado y que la presencia de Educación para Todos como tal es muy limitada.

El Ministerio de Educación creó una dependencia institucional específica, dentro de la Dirección de Cooperación Internacional: la Comisión Nacional Argentina de Cooperación con la UNESCO (CONAPLU). Su creación se inscribe en la Carta de las Comisiones Nacionales de UNESCO, es decir que forma parte de los compromisos asumidos por el país como estado miembro de esta organización. Estas Comisiones Nacionales tienen el propósito de generar un enlace entre UNESCO y los gobiernos de los Estados miembro y de garantizar la articulación con los ámbitos no gubernamentales, a través de la participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC).

La CONAPLU es la dependencia responsable –al menos en lo formal– de llevar adelante todas las iniciativas de UNESCO. Está presidida por el Ministro de educación nacional y la secretaría la ejerce el director de cooperación internacional en educación. Tiene como funciones ser referente en todas las actividades de cooperación con la UNESCO de los diversos organismos locales y asesorar al gobierno en la aplicación de los programas de UNESCO.

Resulta llamativo que la CONAPLU tenga como función asesorar al gobierno cuando es el gobierno el que la conduce. Por otro lado, la participación de OSC es prácticamente inexistente. Si bien se han desarrollado reuniones con representantes de la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación y las diversas OSC involucradas, no se trata de un espacio de toma de decisiones conjuntas ni de trabajo sostenido en el tiempo. De hecho, no hay información oficial que dé cuenta

---

<sup>5</sup> La Red de escuelas PEA (Plan de Escuelas Asociadas a UNESCO) se compone, en Argentina, por alrededor de 126 establecimientos educativos públicos y privados. De acuerdo con UNESCO, estas escuelas difunden el ideario de la organización y funcionan como "laboratorios" para crear propuestas innovadoras.

de la participación de las OSC. La CONAPLU sí mantiene vínculos con la red de escuelas PAE, pero no se trata de ámbitos de diálogo ni de consulta, sino de entrega de materiales producidos por la oficina central de UNESCO.

En el Ministerio, se presentan muchas líneas de trabajo vinculadas con la EPT y con los compromisos asumidos en Jomtien y Dakar. Sin embargo, las mismas resultan de decisiones de otra índole que el hecho de “responder” a los compromisos asumidos.

Dentro de las actividades desarrolladas específicamente en vinculación con EPT se encuentra la Semana de Educación Para Todos. Dicha actividad es organizada por la Campaña Mundial por la Educación (CME) a nivel internacional y se realiza todos los años a fines de abril. No obstante, se trata de una acción limitada tanto en el tiempo como en el impacto que produce.

Los otros actores vinculados con EPT en Argentina son algunas OSC nucleadas en la CADE. Esta iniciativa se enmarca en la CME y su expresión a nivel regional, la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE). La CADE comenzó a funcionar en el año 2006 y la integran organizaciones de muy distinto tipo: ONG, organizaciones vinculadas con la defensa de derechos ciudadanos, OSC del campo educativo y fundaciones empresariales. En los dos últimos años han comenzado a organizarse Mesas Provinciales, pero se trata de una línea aún muy incipiente que sólo ha logrado resultados en unos pocos casos.

La EPT es una iniciativa que busca la acción conjunta entre instancias gubernamentales y OSC. En el caso de Argentina, nos encontramos con un espacio de diálogo esporádico y limitado. El Ministerio desarrolla políticas públicas sin una influencia directa del programa de la UNESCO. Las Organizaciones Sociales, por otro lado, se nuclean en la CADE pero sin lograr constituirse en un espacio de referencia y debate político en defensa del derecho a la educación. Así, el impacto de EPT, sea desde las acciones específicas emprendidas por el gobierno o por las iniciativas de la CADE, parece ser muy limitado.

#### ***4.2. La educación en Argentina y las metas de la EPT***

En lo que refiere a la cobertura y la expansión de la escolaridad, los mandatos de la EPT podrían sintetizarse en los siguientes puntos:

- a. Expansión de las actividades de desarrollo de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos.
- b. Acceso y cumplimiento universal de la educación primaria (Dakar) o progreso hacia el acceso y cumplimiento universal de un nivel más alto considerado básico (Jomtien).
- c. Aumentar en un 50% el número de adultos alfabetizados para el 2015 (Dakar) o reducir en el año 2000 la tasa de analfabetismo de adultos a la mitad respecto de 1990 (Jomtien).
- d. Lograr la igualdad entre los géneros en la educación.

Veamos cuál es la situación de Argentina en cada uno de estos aspectos.

***a. Expansión de las actividades de desarrollo de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos***

En Argentina, la expansión de la escolaridad en la primera infancia ha sido notoria en las dos últimas décadas. Si tomamos los índices de escolarización de la población de 5 años en los dos últimos censos nacionales, podemos observar cómo en 9 años pasó del 79% en el 2001 a superar el 90% en el 2010.

Esta expansión, sin dudas, se debe por un lado a la disposición de la obligatoriedad del preescolar en la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993 y, por otro, al desarrollo de políticas tendientes a garantizar las condiciones de asistencia a la escuela, como veremos más adelante.

En tanto el nivel inicial está fuertemente atravesado por las desigualdades sociales, este crecimiento de la población de 5 años escolarizada se vincula fundamentalmente con la inclusión en el preescolar de los sectores más desfavorecidos. La progresión de la tasa de escolaridad de este grupo etario en función del clima educativo del hogar nos muestra cómo el salto más pronunciado se produce en los niños y las niñas de hogares con clima educativo bajo:

**Tasa de escolarización de la población de 5 años  
según clima educativo del hogar<sup>6</sup> por año**

---

<sup>6</sup> El clima educativo del hogar se define por el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más. Se establecen 3 valores:

- Clima educativo bajo: menos de 6 años
- Clima educativo medio: de 6 a menos de 12 años
- Clima educativo alto: 12 años y más

<b>Clima educativo</b>	<b>1993</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>
Bajo	47,7	64,3	72	96,7
Medio	71,1	72,9	85,9	97,1
Alto	72,3	81,3	93,9	99
Total	67,3	73,3	86,9	97,9

Fuente: base de datos de SITEAL, en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Indicadores correspondientes a población urbana.

De este modo se observa que la escolaridad previa a la escuela primaria se expandió al punto de universalizarse en la población urbana y superar los 90 puntos en la población total, con un crecimiento más pronunciado en los sectores sociales más desfavorecidos.

***b. Acceso y cumplimiento universal de la educación primaria (Dakar) o progreso hacia el acceso y cumplimiento universal de un nivel más alto considerado básico (Jomtien)***

Argentina presenta tasas de acceso y de cumplimiento de la educación primaria superiores al 90% desde hace varias décadas. De acuerdo con el *Atlas de las desigualdades educativas* de SITEAL, ya en 1955 más del 80% de los niños y las niñas en la edad correspondiente completaban la escuela primaria, siendo, en aquel momento, el único país de América Latina con esa tasa de culminación. En 1975, logra superar el 90% y, para el momento en que se lanza la EPT en Jomtien, Argentina tenía índices de culminación mayores al 95% de la población en la edad correspondiente:

**Porcentaje de población entre 14 y 17 años  
con primaria completa por año**

<b>Año</b>	<b>Porcentaje</b>
1955	81,7%
1965	89,6%
1975	93,4%
1985	95,5%
1995	97,4%
2005	97%

Fuente: SITEAL, Perfiles de países, Argentina.

Esta meta de la EPT sufre dos modificaciones sustanciales de Jomtien a Dakar. Una es que en Jomtien dice "progreso hacia el acceso y cumplimiento universal", de manera que la formulación es

más débil que la de Dakar, donde se establece el compromiso de logro. En este sentido, la meta gana fuerza. Sin embargo, en otro sentido se debilita, pues en Jomtien el objetivo era el acceso y la culminación universal de la educación primaria o de otro nivel superior considerado como básico, lo que abría a la consideración de la escuela secundaria como parte de la educación básica. En Dakar, esta posible ampliación no aparece, reduciendo la meta exclusivamente a la escuela primaria (Torres, 2001).

En la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE) actual (aprobada en 2011) no se estipula qué se define como educación básica, pero en la versión anterior (correspondiente a 1997) se especificaba que se consideraba educación básica a la educación primaria y el primer ciclo de la educación media.

De este modo, tanto en la EPT como en la CINE –desarrollada por la propia UNESCO y que incide fuertemente en la construcción de indicadores–, entre 1990 y lo que va del siglo se encoge el concepto de educación básica a la educación primaria, aún cuando existe cierto consenso en que debe considerarse como formación básica de todo ciudadano tanto la educación primaria como la secundaria. En el caso de Argentina, la ley vigente no define qué se considera educación básica, pero establece como educación obligatoria el preescolar, la escuela primaria y la secundaria completa.

Observemos entonces las tasas de escolaridad de la población en edad teórica correspondiente a la educación básica:

<b>Tasa de escolaridad</b>		
<b>Edad</b>	<b>año 2001</b>	<b>año 2010</b>
6 a 11 años	98,2	99
12 a 14 años	95,1	96,5
15 a 17 años	79,4	81,5

Fuente: elaboración propia en base a Censos Nacionales 2001 y 2010.

Es en la educación secundaria superior donde se observa un crecimiento pero también el mayor rezago respecto del logro universal. No obstante, de acuerdo con la definición de Dakar, esto no forma parte del compromiso asumido por el país

Estudiar las tasas de escolaridad en función de otras variables sociales permite reparar en que los índices esconden profundas desigualdades:

**Tasa neta de escolarización secundaria  
según clima educativo del hogar por año**

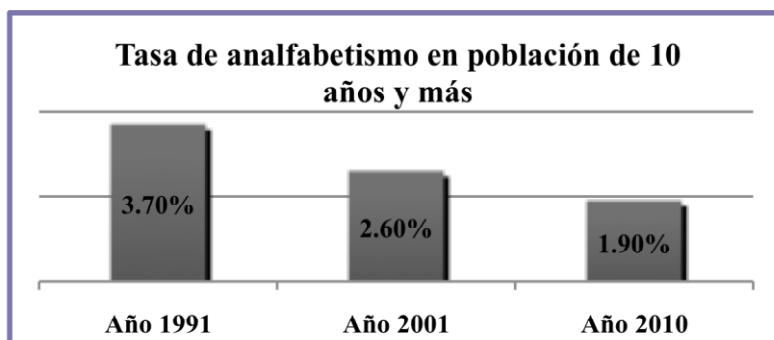
<b>Clima educativo</b>	<b>1993</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>
<b>Bajo</b>	28,3	62,2	67	61,4
<b>Medio</b>	53	81,9	80,3	82,1
<b>Alto</b>	72,9	91,8	92	90,2
<b>Total</b>	52,8	81,4	82,1	83,4

Fuente: base de datos de SITEAL, en base a EPH. Indicadores correspondientes a población urbana.

Las tasas varían notablemente de acuerdo con el clima educativo del hogar. Desde esta perspectiva y considerando que la educación básica incluye a la escuela secundaria, podemos sostener que si bien Argentina siempre tuvo una cobertura sobresaliente en el contexto de la región, aún hay deudas pendientes significativas.

*c. Aumentar en un 50% el número de adultos alfabetizados para el 2015 (Dakar) o reducir en el año 2000 la tasa de analfabetismo de adultos a la mitad respecto de 1990 (Jomtien)*

Acorde a las altas tasas de escolarización primaria, el analfabetismo presenta cifras acotadas y las tasas fueron disminuyendo en los últimos 20 años:



Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas de 1991, 2001 y 2010.

No obstante, estas cifras esconden importantes desigualdades al interior del país. Así, para el 2010, con una tasa nacional de analfabetismo del 1,9%, en el Gran Buenos Aires la misma es de 0,9%, y en la zona del nordeste (una de las más rezagadas) es de 2,3%.

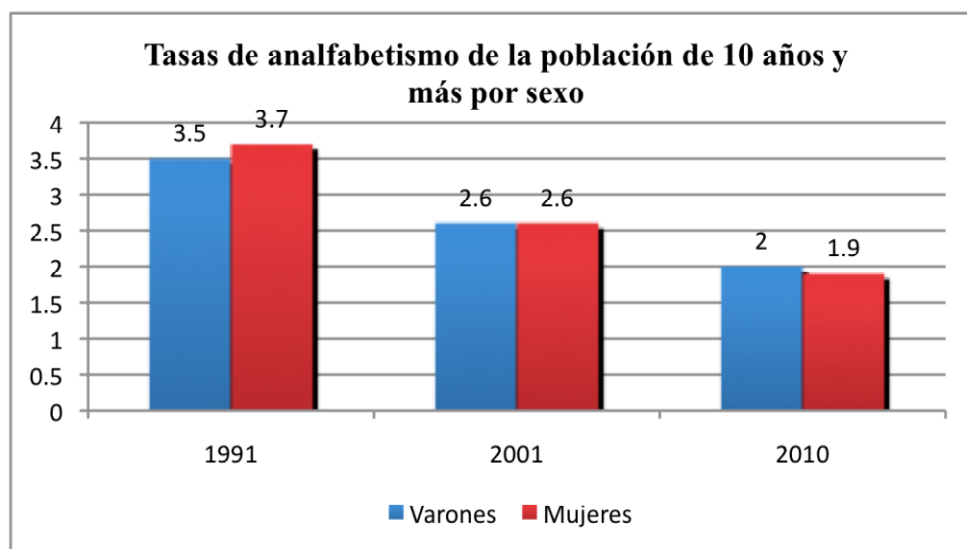
**d. Lograr la igualdad entre los géneros**

A nivel nacional, la igualdad de géneros ya era una meta cumplida al momento de firmar la EPT. En general no hay disparidades y, cuando las hay, son pequeñas y a favor de las mujeres:

**Tasas de escolarización por nivel, sexo y año**

	1993		2000		2005		2010	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Tasa neta de escolarización primaria	93,3	94	97,8	98,4	91,9	93,2	93,2	96,3
Tasa neta de escolarización secundaria	50,2	55,4	79,6	83,4	81,3	82,9	82,6	84,2

Fuente: base de datos de SITEAL, en base a EPH. Indicadores correspondientes a población urbana.



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Análisis de datos.

Lo visto hasta aquí permite observar cómo la mayor parte de las metas de la EPT estaban prácticamente cumplidas al momento de la firma de estos compromisos y los logros se vinculan con los procesos y las coyunturas internas, y no con el desarrollo de políticas definidas para dar cumplimiento a las metas suscriptas.

### **4.3. Las políticas de inclusión después de los 90**

Las políticas educativas que comienzan a implementarse en la Argentina a partir de la asunción del presidente Kirchner, luego de la profunda crisis del 2001, contienen tanto elementos de ruptura como de continuidad respecto de las orientaciones de las políticas reformistas de los '90.

Como dijimos, en los '90 se transfirieron a las provincias las instituciones que aún estaban bajo jurisdicción del Estado Nacional, proceso que agudizó la fragmentación al interior del sistema. A partir de la recuperación económica de los últimos años y de un cambio en la concepción del rol del estado en materia de políticas públicas, el Estado Nacional comenzó a asumir un rol más protagónico en lo que respecta al funcionamiento y al financiamiento del sistema educativo para garantizar el derecho a la educación (Feldfeber, 2011).

En términos generales, se puede señalar que las políticas educativas del gobierno de Kirchner (2003-2007) estuvieron centradas en transformaciones importantes en la legislación y menores en términos de políticas concretas que garanticen su efectivización. Por su parte, el gobierno de Fernández de Kirchner evidencia importantes avances en las políticas destinadas a la inclusión social (Feldfeber y Gluz, 2011).

La Ley de Educación Nacional (LEN) sancionada en el año 2006 extendió la obligatoriedad a 12 años incluyendo a todo el nivel secundario. Si bien mantiene algunos de los principios de la ley de los '90, incluye algunos elementos relevantes, en especial la conceptualización de la educación como derecho social y la centralidad que le otorga al Estado en la garantía de este derecho.

En lo que respecta a las políticas destinadas a superar las desigualdades al interior del sistema, el gobierno de Kirchner produjo un desplazamiento, al menos a nivel de formulación política, desde la



lógica compensatoria que orientó las políticas de los '90 a través del Plan Social Educativo<sup>7</sup> hacia un modelo de inclusión en términos de igualdad. El Plan Social Educativo fue sustituido por el Plan Integral para la Igualdad Educativa, que se propuso generar la igualdad de oportunidades educativas como una dimensión constitutiva de la igualdad social. Si bien el programa fue definido como una política para todos, las acciones se iniciaron en escuelas con niñas y niños en situación de mayor vulnerabilidad social y los modos de implementación mantuvieron algunos de los mecanismos propios de la focalización asistencial de los '90 (Gluz y Chiara, 2007). Así, se retomó la idea de políticas universales pero sin abandonar la lógica focalizada de actuación sobre los sectores más postergados (Gluz, 2008).

El gobierno también ha impulsado políticas de inclusión que intentan articular políticas sociales y derecho a la educación, entre las cuales debemos destacar la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), lanzada por Fernández de Kirchner a fin del año 2009. Consiste en una prestación monetaria de carácter mensual, no sujeta a aportes ni contribuciones. Beneficia a los trabajadores informales, desocupados y de servicio doméstico que tengan hijos menores de 18 años y a las embarazadas.

La AUH es la misma asignación que perciben por sus hijos los trabajadores activos y los beneficiarios de la prestación por desempleo. El 80% de esta suma se percibe directamente y el 20% restante se acumula y es puesto a disposición de los beneficiarios una vez al año, al momento de acreditar ciertas condiciones de salud, educación y trabajo. Los beneficiarios deben presentar los certificados requeridos de vacunación y asistencia escolar, y se realiza un seguimiento de la trayectoria escolar de cada hijo de beneficiario. Este mecanismo de control diferencia a la AUH de las asignaciones que perciben los trabajadores formales.

Esta política constituye la iniciativa más importante en materia de protección social de los últimos años. De acuerdo con Agis et al. (2010), el análisis conjunto de resultados pone en evidencia que la AUH se encamina a ser la medida de política social más exitosa implementada en Argentina en los últimos 50 años, especialmente en materia de su impacto sobre la indigencia y la desigualdad extrema entre ricos y pobres. No obstante, sus efectos sobre la pobreza son mucho más moderados que los inicialmente imaginados.

---

<sup>7</sup> El desarrollo de políticas asistenciales focalizadas fue la respuesta a los procesos de fragmentación social creciente resultantes de un modelo socio-económico que excluía a vastos sectores de la población. La orientación a grupos meta (Sthal, 1994) fue la tendencia predominante de política social estatal en los '90, justificada por la escasez de recursos y la necesidad de concentrarlos en los sectores más necesitados (Feldfeber, 2002). En educación, la principal política fue el Plan Social Educativo, que se estableció en 1993. Este plan cristalizó un quiebre respecto de la lógica universalista que orientó las políticas del Estado de Bienestar Keynesiano.

Según el gobierno, la AUH “es parte fundamental de una política social cuyos ejes son el abordaje integral, la equidad territorial y el fortalecimiento de las familias como medio para lograr la máxima satisfacción de los derechos de la niñez y la adolescencia entre los que se encuentra el derecho a la obtención de una buena calidad de vida, a la educación y a la salud<sup>8</sup>”.

La AUH se inscribe dentro de un modelo de inclusión educativa porque promueve la inserción de niños y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo y acompaña las trayectorias de los que, estando escolarizados, presentan dificultades que ponen en riesgo su continuidad.

A partir del año 2009, las políticas educativas desarrolladas por el Ministerio de Educación enfatizan la inclusión de los sectores excluidos del sistema para cumplir con la obligatoriedad escolar establecida en la LEN. Las políticas hacia la educación secundaria se dirigen centralmente a revertir la tradición selectiva que caracterizó al nivel. El discurso oficial se centra en la necesidad de construir una escuela secundaria capaz de motivar, incluir y retener a las y los jóvenes, otorgando especial importancia a la recuperación de quienes abandonaron la escuela. Para ello, proponen una revisión integral que abarca desde los contenidos hasta el gobierno escolar. En mayo del 2009, el Consejo Federal de Educación aprobó el Plan Nacional de Educación Obligatoria. Al año siguiente, se lanzó el Plan de Mejora Institucional para la Educación Secundaria, con una importante inversión para reformas de las condiciones materiales, edilicias, tecnológicas, pedagógicas e institucionales, y el desarrollo de nuevos planes curriculares, con el propósito de mejorar la calidad de la enseñanza y acompañar las trayectorias escolares de los estudiantes. La Propuesta de Apoyo Socioeducativo para alumnos, escuelas y jurisdicciones se orienta a promover el derecho a la educación de jóvenes y adolescentes, así como garantizar el ingreso, la permanencia y la promoción de los estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeducativa.

Otra medida relacionada con las anteriores, tendiente a democratizar el acceso al conocimiento, es el Programa Conectar Igualdad, que busca la inclusión digital a través de la entrega de netbooks a cada alumno y docente de educación secundaria de escuela pública, educación especial e Institutos de Formación Docente de todo el país y del desarrollo de contenidos digitales para propuestas didácticas (Feldfeber y Gluz, 2011).

Estas políticas estuvieron acompañadas por un incremento del financiamiento educativo. Cuando se inicia la actual etapa, en el año 2003, la inversión en educación era de 3,7% del PBI. En el año

---

<sup>8</sup> [http://www.me.gov.ar/me\\_prog/asignacionuniversal/pdf/informacion\\_aspectoseducativos.pdf](http://www.me.gov.ar/me_prog/asignacionuniversal/pdf/informacion_aspectoseducativos.pdf)

2009, la inversión superó la meta prevista en la Ley de Financiamiento Educativo llegando al 6,4 %. Sin embargo, el crecimiento de los recursos no ha logrado modificar los desiguales niveles de inversión educativa entre provincias (CIPPEC, 2011) y resultan insuficientes para cumplir con la educación secundaria obligatoria.

Con este recorrido, podemos observar en qué medida la política social y educativa en Argentina, formulada en términos de la inclusión y la igualdad, se distancia de la racionalidad política que orienta la Educación para Todos.

## **5. Reflexiones finales**

El análisis desarrollado en el presente capítulo permite identificar la coexistencia de viejas y nuevas formas de cooperación internacional en América Latina. En la región conviven las iniciativas promovidas por los tradicionales OI junto a propuestas definidas en forma autónoma que, en el marco de una revisión de los diferentes modos de construcción política ligados a la colonialidad del poder, ponen en cuestión la histórica cooperación internacional.

A partir del desarrollo realizado queda claro que la iniciativa EPT en Argentina ha sido un típico caso de “instalación” de una agenda externa. Así, mientras las metas definidas en los acuerdos se multiplican y los plazos se extienden, nos preguntarnos en qué medida estas iniciativas internacionales tienen una real incidencia en el desarrollo de las políticas y los sistemas educativos de la región.

El nuevo escenario en América Latina pone en evidencia las limitaciones de las agendas definidas en forma heterónoma. Aún cuando los acuerdos son suscriptos por los gobiernos, las políticas que se implementan encuentran sentido en los procesos sociales y la historia de los sistemas educativos de cada país, y en las diversas formas mediante las cuales nuestras sociedades buscan materializar el derecho a la educación.

## **Referencias**

Agis, E.; Cañete, C. & Panigo, D. (2010). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires: CEIL- PIETTE – Conicet.

Andrenacci L. y Repetto, F. (2007). Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana. En: C. G. Molina (Ed.) *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*. Washington: BID – Planeta.

Ball, S. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En M. Narodowski; M. Nores y M. Andrada (Eds.) *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Granica.

Barroso, J. (2004). La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués. *Revista de Educación*, 333, 117-140.

Bonal, X.; Tarabini, A. y Verger, A. (Ed.) (2007). *Globalización y educación: textos fundamentales*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

CEPAL (2011). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia, 2010.

CEPAL/UNESCO (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe y OREALC-Oficina Regional de Educación para América latina y el Caribe, Naciones Unidas.

CIPPEC (2011). *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Cuarto informe anual 2010*. Buenos Aires.

Dale, R. (2007). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma ‘cultura educacional mundial comum’ ou localizando uma ‘agenda globalmente estruturada para a educação’? *Educação e Sociedade*, 25(87), 423-460

Dale, R. (2007). Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos. En X. Bonal; A. Tarabini-Castellani y A. Verger (Eds.). *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

Feldfeber, M. (2011). ¿Quién garantiza el derecho a la educación en un país federal? Algunas reflexiones sobre el caso argentino. En Da Cunha, C.; Vieira de Sousa, J. y Da Silva, M. A. (Eds.) *Políticas Públicas de Educação na América Latina: lições aprendidas e desafios*. Campinas: Autores Associados y Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

Feldfeber, M. (2009). Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos. En: Feldfeber, M. (directora) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: FFyL, UBA/Aique.

Feldfeber, M. (2007). La regulación de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la 'agenda educativa' en América Latina. *Educação & Sociedade* 28(99), 444-465.

Feldfeber, M. (2000). Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem. *Versiones* (11), 8-20.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Educação & Sociedade* 32 (115), 339-356.

Feldfeber, M. y Saforcada, F. (2005). *La educación en las Cumbres de las Américas. Un análisis crítico de las políticas educativas de la última década*. Buenos Aires: Miño y Dávila y Laboratorio de Políticas Públicas.

García Linera, A. (2010). *La construcción del Estado*. Conferencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, 8 de abril de 2010.

Gentili, P. (2009). Marchas y contramarchas del derecho a la educación. *Revista Iberoamericana de Educación* 49, 19-57.

Gentili, P. (1997). Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías. En P. Gentili (Ed.) *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*, Buenos Aires: Losada.

Gluz, N. (2008). Pobreza y escolarización en contextos de exclusión: los alcances de las políticas públicas sobre la cuestión. *Actas del Congreso de ALACIP*, Costa Rica.

Gluz, N. y Chiara, M. (2007). *Evaluación del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE). Momento 1: La puesta en marcha e implementación del programa y su contexto*. Buenos Aires: DINIECE, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Documento de trabajo).

López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. Buenos Aires: IPE-UNESCO.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1996). *Anuario Estadístico Educativo 1996*. Buenos Aires: Dirección General Red de Información Educativa.

Moreira, C; Raus, D. y Gómez Leyton, J. C. (coord.) (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*, Montevideo: FLACSO Uruguay, UNLa, UARCIS y Ediciones TRILCE.

Quijano, A. (1993). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En Lander, E. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.

Rivas, A. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, Fundación Arcor y Fundación Roberto Noble.

PNUD (2010). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

Rigal, L. (2004). *El sentido de educar. Crítica a los procesos de transformación educativa en Argentina, dentro del marco latinoamericano*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CTA-CLACSO.

Saforcada, F. (2009). *Las políticas de autonomía escolar en la década del 90: el caso Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO.

Saforcada, F. (2009). Organismos internacionales, educación y políticas sociales. En *Primer Workshop Internacional "Particularismo y universalismo en las políticas sociales: el caso de la educación"*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Provincia de Buenos Aires.

Saforcada, F. y Vassiliades, A. (2011). Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. *Educação e Sociedade* 32 (115), 287-304

Senén González, S. (2008). Políticas, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica". En R. Perazza, R. (Ed.). *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires: Aique.

SITEAL (2010) *Metas educativas 2021: desafíos y oportunidades. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*, Buenos Aires: UNESCO, IPE-UNESCO; OEI.

Tedesco, J.C. (Comp.) (2005). *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires: IPE, UNESCO y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Tenti Fanfani, E. (Comp.) (2008). *Nuevos Temas en la Agenda de Política Educativa*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Tenti Fanfani, E. (2004). Nuevos problemas de gobierno de la educación en América Latina. Comentarios a las tesis de Francois Dubet. En E. Tenti Fanfani (Org.), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IPE –UNESCO.

Tiramonti, G. (2001). *Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipatoria?* Buenos Aires: FLACSO y Temas Grupo Editorial.

Torres, R. M. (2001). Cooperación Internacional en educación en América Latina: ¿parte de la solución o parte del problema? *Cuadernos de Pedagogía*, 308.

Torres, R. M. (2000). *Una década de Educación para Todos: la tarea pendiente*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación–IPE/UNESCO.

Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?. *OSAL*, XI (27), 19-43.

Verger, A. y Bonal, X. (2011). La estrategia educativa 2020 o las limitaciones del Banco Mundial para promover el 'aprendizaje para todos'. *Educação & Sociedade*, 32 (117), 911-932.