

Otero, Analía; Merbilhaa

**REORIENTACIONES SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN:
LINEAMIENTOS SOBRE LA EXPANSIÓN INSTITUCIONAL EN LA
ARGENTINA RECIENTE**

Otero, Analía

Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina (IICSAL)
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
aotero@flacso.org.ar

Merbilhaa, Jimena

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
jimenamerbilhaa@gmail.com

Material inédito y original para su primera publicación en la revista Académica
Hologramática

Fecha de recepción: 10-10-22

Fecha de aceptación: 01-11-22

RESUMEN

Desde inicios de siglo XXI, el enfoque del derecho a la educación y su vínculo con la idea de justicia aportan una forma particular de orientar la educación. a través de una revisión

Otero, Analía; Merbilhaa

bibliográfica y documental este artículo es un aporte para identificar los principales ejes conceptuales que anteceden este enfoque, para luego dar cuenta de las principales normativas y políticas educativas emergentes en la Argentina reciente que se vinculan con estos paradigmas. Se concluye que el enfoque del derecho a la educación que afloró durante el gobierno de Kirchner y Fernández se plasmó en iniciativas legales, presupuestarias y programáticas vinculadas a una lógica inclusiva heredada que caracterizan al sistema universitario argentino. En este sentido, las reorientaciones educativas durante el gobierno de Macri recibieron fuertes resistencias que dan cuenta de la transcendencia histórica de un sistema educativo vinculado a la proliferación de casas de altos estudios en su condición de gratuidad, hacia la democratización de estas instituciones.

PALABRAS CLAVE: Educación- Derecho- Universidad – Gobierno- Política educativa

ABSTRACT

Since the beginning of the 21st century, the focus on the right to education and its link with the idea of justice provide a particular way of guiding education. Through a bibliographic and documentary review, this article is a contribution to identify the main conceptual axes that precede this approach, and then to account for the main regulations and emerging educational policies in recent Argentina that are linked to these paradigms. It is concluded that the approach to the right to education that emerged during the Kirchner and Fernández governments was reflected in legal, budgetary and programmatic initiatives linked to an inherited inclusive logic that characterizes the Argentine university system. In this sense, the educational reorientations during the Macri government received strong resistance that accounts for the historical significance of an educational system linked to the proliferation of higher education houses in their free condition, towards the democratization of these institutions.

Otero, Analía; Merbilhaa

KEY WORDS: Education- Right- University- Government- Educational policy

1. INTRODUCCIÓN

El sistema educativo argentino posee una identidad propia que lo diferencia de otros países de la región. Las tendencias históricas a la creación de universidades nacionales y su carácter de gratuidad aparecen como pilares claves que definen los cimientos de esta identidad. Tal es así que en la Argentina la matrícula universitaria en instituciones públicas mantiene un crecimiento casi ininterrumpido en toda su historia (excepto durante la última dictadura militar) en el marco de un sistema universitario complejo en el que coexisten universidades creadas hace cuatrocientos años, así como universidades que llevan menos de un lustro de vida.

La puja por la democratización del sistema universitario puede ser rastreada durante distintos momentos clave de la historia argentina. En primer lugar, la Reforma Universitaria del 1918 como hito fundante de la democratización interna de la universidad (Krotsch, 1993). En segundo lugar, la supresión de aranceles en el año 1949, que apuntó a la masificación y a la gratuidad universitaria durante el primer gobierno peronista. En tercer lugar, las tres oleadas creacionistas del sistema universitario desde los años '60 con el Plan Taquini; luego, durante los años noventa y la última entre los años 2003 y 2015.

En línea con estos procesos de ampliación y expansión continua, el enfoque de derechos humanos se ha incorporado en uno de los ejes de las agendas gubernamentales del nuevo siglo (Pautassi, 2010) sugiriendo cambios en el sistema educativo. De hecho, diversas investigaciones sostienen que el diseño de la normativa y la política educativa desde inicios de siglo ha sido delineado con un sentido inclusivo y democratizador como garantía del cumplimiento de derechos (Marquina y Chiroleu, 2015, Terigi, 2016, Mancebo y Goyeneche, 2010). En este marco, la creación de veintitrés universidades durante 2007-2015 apareció como uno de los principales hitos articulados a la consagración de la educación superior como un derecho humano y universal (Rinesi, 2019).

Otero, Analía; Merbilhaa

La asunción del gobierno de Mauricio Macri en el marco de la alianza “Cambiemos” a fines del año 2015, avivó el debate sobre la educación. Distintos discursos públicos por parte de funcionarios de alta jerarquía marcaron diferencias con el periodo precedente. Programas y políticas educativas fueron redireccionadas o paralizadas cuestionando parte de los sentidos que se habían construido alrededor del “derecho a la educación”. Particularmente las universidades del conurbano -creadas recientemente- recibieron fuertes críticas en cuanto a su misión y financiamiento.

Aquí, por un lado, se caracteriza el período 2003-2015, entendiendo a este lapso como un marco de despliegue de políticas y normativas que apuntaron a mejorar las oportunidades de acceso a la universidad apuntalada por las nociones del derecho a la educación y la inclusión. Si bien no se desconoce que las estrategias tuvieron limitaciones, en el análisis de la evolución del presupuesto, las leyes sancionadas y en el diseño de los programas educativos, se evidencian tendencias hacia el reconocimiento de las desigualdades y propuestas para salvaguardar derechos de las poblaciones más vulneradas.

Por otro lado, se distingue durante los años 2016-2019 un contexto social de transformaciones de las políticas y normativas educativas que ponen en discusión el sentido inclusivo de la educación heredado. Este período resulta escueto en relación al anterior, sin embargo en este trabajo se presentan los lineamientos de las políticas educativas generales, tendencias presupuestarias y discursivas que aportan al debate sobre las concepciones del derecho a la educación.

La propuesta argumentativa consiste en mostrar como dos períodos históricos próximos pueden ser contrastados en concepciones sobre el derecho a la educación y a la justicia educativa. Estas concepciones se traducen en políticas y normativas implementadas en el marco del espíritu de época de cada gobierno. Se considera que las reorientaciones a las que se asistió en el último período gubernamental dejan en evidencia la fortaleza histórica de una tradición y una identidad del sistema educativo argentino que si bien no puede ser trazada linealmente remite a un germen inclusivo (Sverdlick, 2019). De esta forma, se sostiene que las tendencias a la expansión universitaria en su carácter de creación de

Otero, Analía; Merbilhaa

instituciones públicas y gratuitas son un hecho que constituye uno de los rasgos característicos de nuestro sistema educativo. Tal es su impronta que aún parece superar los posibles cuestionamientos.

2. DESARROLLO

2.1- METODOLOGÍA

El artículo se desarrolla a partir de un análisis de la bibliografía especializada con el objetivo de recuperar los lineamientos conceptuales que hacen al debate sobre las concepciones del derecho a la educación. De esta forma se presenta un panorama general y breve que muestra el cambio y entrecruzamientos de paradigmas que hacen al vínculo Educación, Estado y Sociedad desde sus referentes más significativos del siglo XX. Luego se presenta la noción del derecho a la educación, la inclusión y la justicia como conceptos que posicionan al Estado como garante del cumplimiento de derechos sobre comienzos del siglo XXI, marcando un nuevo rumbo para direccionar a la educación. Asimismo, a modo de explorar la reorientación del derecho a la educación en los períodos de gobierno señalados (2003-2015 y 2016-2019), se realiza un análisis documental en base a las principales normativas y la política educativa plasmada en la sanción de leyes y programas, así como la evolución del presupuesto educativo. También se hará alusión a frases de discursos de funcionarios en función de ilustrar los cambios señalados.

2.2- APROXIMACIONES SOBRE LA EDUCACIÓN Y SUS CONCEPCIONES

En la primera década del siglo XXI en la mayoría de los países del Conosur, el enfoque de derechos humanos ingresó en la agenda política dando lugar a novedosos diseños y abordajes. La universalidad de la protección y la garantía del ejercicio de derechos devino en uno de los objetivos y obligaciones del andamiaje estatal (Pautassi, 2010). De hecho, La

Otero, Analía; Merbilhaa

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a partir de una serie de tratados y convenciones, situó al Estado en garantía para el cumplimiento y fortalecimiento de programas y políticas hacia una educación para todos¹ (Latas; 2002). La inclusión se convirtió en un concepto guía de gran parte de los discursos y de las políticas educativas de un nuevo período (Mancebo y Goyeneche; 2010). Asimismo, el derecho a la educación superior se ha reconocido no solo como un derecho humano, sino como un bien público social y un deber del Estado en la Declaración Final de la Conferencia Regional de la Educación Superior de 2008 celebrada en Cartagena de Indias, Colombia².

Esta concepción fue precedida por otras formas de entender el rol de la educación en la sociedad que aún se hallan en pie de disputa. Entre los principales núcleos teóricos, y retomando solo los lineamientos principales, así como sus primordiales exponentes, se esbozan algunas de ellas para dar cuenta de los cambios de concepción.

En los años 50, la perspectiva de la educación entendida como un factor de asignación de roles y selección social estuvo basada en la identificación de logros³. Lo que sucedía al interior de la clase escolar permitía identificar los talentos individuales y justificar a partir del mérito individual las diferentes posiciones que ocupan los individuos en la estructura social. La idea de justicia para esta concepción remite en conceder gratificaciones según los diferentes niveles de logro en la medida que las oportunidades de demostrar las aptitudes individuales se hayan repartido equitativamente, es decir en el marco de la “igualdad de oportunidades”. (Parsons, 1985). La competencia justa por lo tanto permitía ofrecer, según el mérito individual, recompensas a futuro. Esta mirada tiene asidero en la idea de rivalidad o justa competencia con el fin de legitimar las desigualdades que se dan en términos de posibilidades de vida (Dubet, 2011)

¹ Como uno de los derechos fundamentales para acceder a otros derechos humanos.

² Véase <https://www.iesalc.unesco.org/2019/02/20/declaracion-final-de-la-iii-conferencia-regional-de-educacion-superior-en-america-latina-y-el-caribe-cres-2018/>

³ Desde aquí se desprenden una serie de premisas para que esta selección sea posible: la igualdad de oportunidades, la igualdad de partida y las posibilidades de gratificación en la demostración de esos logros.

Otero, Analía; Merbilhaa

Otra de las concepciones con repercusión sobre la educación se desprende de la teoría del capital humano (Schultz, 1961). Desde este paradigma, la educación es vista a modo de inversión, con incidencia en el aumento de la productividad individual y social. A mayor inversión en el tiempo que los individuos destinan a educarse, mayor tasa de retorno y derrame. Según Gentile, la educación que es medida en estos términos (aumento de la productividad y competitividad de los individuos en el marco de la racionalización económica) deja por fuera a la concepción de educación como vehículo para la democratización, la construcción de ciudadanía y la integración social (Filmus, 2017; Gentile, 2015)

Asimismo, en la década de los '70, la teoría reproductivista contribuyó a fundamentar que las desigualdades sociales se expresan en las instituciones escolares, las cuales reproducen dentro de su seno de manera encubierta y sistemática los roles y estereotipos sociales presentes en la sociedad. De esta forma, los privilegios sociales se trasladan a logros educativos que refuerzan y legitiman las desigualdades sociales⁴. (Bourdieu y Passeron, 1998).

Sobre estos antecedentes y articulándose al enfoque de derechos a inicios de siglo XXI, la idea de justicia salió de la normativa y la legalidad para cederle paso al debate sobre la distribución más equitativa los bienes sociales existentes. Si bien en un principio la idea de justicia social (Rawls, 2012) remitía a la noción de distribución, distintos autores en la actualidad han reanimado el debate académico proponiendo nuevos y renovados enfoques a modo de visibilizar las desigualdades que aquejan a las sociedades actuales y las injusticias que se cometen para perpetuar estas (Young, 2011; Fraser, 2008; Dubet, 2011; Sen, 1999)

En efecto, algunos trazos de este profuso debate pueden ser ubicados en la propuesta teórica de Fraser, quien tensiona la concepción de justicia social ligada solamente a los recursos económicos. La idea de distribución y reconocimiento sostenida por la autora construye una idea más abarcativa de justicia social, incluyendo dimensiones que sobrepasan la esfera

⁴ Esta teoría tuvo influencia en Argentina, dando lugar a una serie de investigaciones sobre las influencias de los factores socioeconómicos en las trayectorias escolares (Tenti Fanfani, 1994).

Otero, Analía; Merbilhaa

económica (Cuervo, 2015). La triada, distribución (de recursos), reconocimiento (de las diferencias) y participación (voz) (Young, 2011), permite repensar una idea de justicia más acabada. Es decir, la idea de justicia social en la educación puede ser relacionada con la distribución simbólica (Darcy Rivero, 1971). La inclusión en espacios sociales valorados como la educación universitaria, permite por lo tanto dotar de protagonismo y expectativas compartidas a nuevos grupos sociales integrados a la trama social (Young, 2011)

Este proceso de reconocimiento de derechos da lugar a que las instituciones y la política pública tiendan hacia la democratización externa de la universidad, entendida como la búsqueda por alcanzar una composición interna de estas instituciones que se asemeje a la de la sociedad en su conjunto (Chiroleu, 2018 A). En estos términos, apuntar a la inclusión y a la justicia social significa facilitar el acceso y ampliar la posibilidad de permanencia dentro del sistema educativo hacia la igualdad en la distribución de los beneficios de la escolarización (London y Formichela, 2006)

Si bien, como señala Dubet, generar las condiciones de un sistema educativo con principios de justicia social no garantiza una sociedad más justa, discutir sobre los preceptos en los que se basa la educación, abre nuevas preguntas acerca de la configuración de la estructura social y las posiciones que se ocupan en ella (Dubet, 2011)

En pocas palabras, a inicios de siglo se incorporaron una serie de concepciones como la inclusión, el derecho a la educación y la justicia que dieron lugar al diseño de políticas y normativas que apuntan a la búsqueda de estos ideales en el marco de una educación que ofrezca condiciones democratizadoras para el conjunto de la población. En este punto, se marca una diferencia sustancial respecto a posicionamientos precedentes ya que suponen al Estado como garante último del cumplimiento de estos derechos.

Como veremos en los próximos apartados, estas concepciones se encuentran presentes en la normativa y en la política educativa de los periodos en cuestión, pero reversionando y resignificando los sentidos que se le asigna a la idea de derecho a la educación.

2.3- LA EDUCACIÓN COMO DERECHO E INCLUSIÓN (2003-2015)

Otero, Analía; Merbilhaa

A mediados del 2003, y luego del estallido político, económico y social del año 2001, la asunción de Néstor Kirchner inició una serie de transformaciones en las tendencias macroeconómicas que lograron morigerar los indicadores de exclusión y desigualdad social acumulados (Kessler, 2015). La política de desendeudamiento permitió la utilización de los recursos públicos y designación presupuestaria con mayor autonomía, dando impulso a una batería de políticas públicas que modificaron el escenario socioeconómico, impactando sobre las condiciones de vida de la población (Filmus, 2015). La recuperación de la tasa de ocupación, así como la evolución progresiva del salario instalaron un marco de mayor estabilidad en el período (particularmente en el 2003-2007) para mostrar señales de estancamiento en los gobiernos sucedidos por Cristina Kirchner (Manzanelli y Basualdo, 2017). Aún así, según Manzanelli y Basualdo, si bien no se trató de un periodo homogéneo a lo largo del 2003-2015 se visibilizó un sensible mejoramiento de los indicadores que expresan las condiciones de vida de los sectores populares en el marco de la merma de la pobreza y la indigencia. A pesar del aumento de la tensión entre las pujas distributivas internas, así como de los distintos eventos internacionales y locales que estancaron el proceso de distribución hacia el 2010, se puede afirmar que se dio continuidad a los lineamientos generales en los tres gobiernos consecutivos, principalmente en el área educativa.⁵

En efecto, la sanción de una serie de leyes al inicio del período tendieron hacia el reordenamiento y normalización del sistema educativo⁶ (Filmus y Kaplan, 2012; Kessler; 2015). La *Ley de Financiamiento Educativo* (Ley N° 26.075) sancionada en el año 2005,

⁵ En este sentido, las autoras reconocen las diferencias cuantitativas entre la duración de un período y otro, aún así, consideran que es suficiente para dar cuenta de los lineamientos generales que asumió la normativa y la política educativa al menos como dirección u orientación en los dos períodos en análisis.

⁶ Con anterioridad a la LEN una serie de leyes sancionadas entre el 2004 y el 2006 abordaron temáticas que incorporan la restitución y reconocimiento de los niños, niñas y jóvenes como portadores de derechos, donde la educación cumple una función preponderante en efectivizarlo (Morrone, 2014). Entre ellas: la *Ley Nacional de Educación Sexual Integral* (Ley N° 26.150, 2006), promueve educación sexual a todos los educandos del país. A su vez la sanción de la *Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes* (Ley N° 26.061, 2005), entre otros aspectos legisla sobre los derechos a la *educación pública y gratuita* (Artículo 16), así como el *derecho al acceso y permanencia en un establecimiento educativo cercano a su residencia* (Artículo N°15).

Otero, Analía; Merbilhaa

propuso un incremento de la inversión en Educación Ciencia y Tecnología, con el objetivo de capturar progresivamente el 6% del Producto Bruto Interno. Luego de la mejoría presupuestaria, en el año 2006 se sancionó la nueva *Ley de Educación Nacional* (LEN) (Ley N° 26.206) ⁷. Bajo esta nueva legislación la educación se propuso como un bien público y un derecho personal y social a garantizar por el Estado (Artículo N° 2 LEN), donde se reconocen factores que hacen a la desigualdad de las trayectorias escolares con tendencias a la reproducción social, retomando gran parte de los aportes que la investigación científica había realizado al momento (Bravslavsky, 1986; Filmus, Kaplan, Miranda y Moragues 2001; Dussel, 2007)

Aún ante estos cambios y nuevas orientaciones, algunos debates cuestionan la capacidad efectiva de incorporar a la población más vulnerable en la escolarización (Montes y Ziegler, 2010). Entre algunos cuestionamientos Gorostiaga (2012) plantea interrogantes acerca de los alcances de la obligatoriedad de la ley, la cual no implicó la revisión del formato de la escuela secundaria, sino que se limitó a incluir a sectores excluidos a un formato escolar ya existente. Esta es una discusión que se articula con las nociones de segmentación, fragmentación y segregación que caracterizan a la escuela media y que fueron nombradas en el capítulo anterior. A modo de superación de estas desigualdades es que el autor plantea que el desafío no se agota en la incorporación a la escuela de estos grupos antes excluidos, sino con los formatos sobre los cuales son integrados.

Los cambios normativos en el nivel universitario no siguieron el mismo camino que tomó la educación secundaria donde una nueva ley reemplazó y reestructuró el nivel. Sin embargo, algunos de los artículos sustanciales de la Ley de Educación Superior (LES) (Ley N° 24.521) promulgada en 1995, fueron modificados por la aprobación de la “*Ley de*

⁷ Bajo la cual el Estado Nacional y las provincias, asumieron la obligación jurídica de garantizar y universalizar la prestación educativa a todos los ciudadanos en los tres niveles que constituyen el ciclo obligatorio (sala de 5 años, primaria y secundaria) (Filmus, 2015).

Otero, Analía; Merbilhaa

implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior” (Ley N° 27.2041)

Las modificaciones que realiza la Ley aprobada en el año 2015, entran en sintonía con la sancionada LEN en 2006. En efecto, el derecho a la educación superior es concebido como bien público y como derecho humano personal y social que se articula con el desarrollo nacional y regional. A su vez, se insta al financiamiento estatal, la gratuidad del grado, el ingreso y la regularidad los estudiantes. Entre sus pasajes destacados se determina que el Estado es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades públicas y privadas, y obliga a garantizar las condiciones en el acceso permanencia, y graduación.⁸

En relación al presupuesto, las universidades se vieron beneficiadas por la duplicación de la inversión presupuestaria para el área universitaria⁹. El “efecto regadera” de varias ventanillas abiertas, supuso la proliferación de programas de financiamiento estatal y ministerial adecuados a los perfiles de las universidades, hecho que permitió engrosar el presupuesto global de las mismas al acceder a estas variantes¹⁰ (Suasnabar y Rovelli, 2011). La política de becas estudiantiles en el nivel superior ocupó un lugar privilegiado y acompañó este proceso de expansión. Hacia fines del 2008 la creación de Programa de Becas Bicentenario (BB) dirigido hacia jóvenes menores de 28 años cursantes de carreras en áreas consideradas como prioritarias y estratégicas para el desarrollo económico y productivo, se constituyó como uno de los principales programas de becas universitarias junto al Programa Nacional de Becas Universitarias (creado en 1993). A su vez, en el año

⁸ La reafirmación de la gratuidad en los estudios de grado y la prohibición del cobro de cualquier tipo de gravamen, prohíbe por lo tanto la suscripción a acuerdos que impliquen la mercantilización de la educación superior. En relación al ingreso, el art. 4 modifica el Artículo N° 7 de la LES, indicando que la condición de ingreso es la culminación del secundario, con la excepcionalidad del mayor de 25 años que a partir de una evaluación puede demostrar sus capacidades dando apertura a un nuevo grupo. En esta dirección, la Ley específica que las instituciones deben acompañar el ingreso con procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional, asegurando, que no sean selectivos, excluyentes ni discriminadores.

⁹ Secretaría de Políticas Universitarias, Anuario 2013.

¹⁰ Los proyectos que se promovieron desde la iniciativa oficial tendieron a mejorar la calidad de la enseñanza, la articulación de las Universidades con los barrios y la escuela media junto a diversos proyectos de extensión y voluntariados universitarios. Ver Anuario 2013.

Otero, Analía; Merbilhaa

2014, el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), dirigido a la continuidad educativa o formativa en jóvenes de 18 a 24 años, nació con el objetivo de incluir social, educativa y laboralmente a jóvenes identificados como vulnerables, incrementando las posibilidades de acceder al sistema educativo y prolongando su paso por la educación formal desde una perspectiva proteccionista (Otero, 2019).

Según Chiroleu (2018b) durante los años 2012 y 2015 se implementaron 99 proyectos plurianuales en todo el país con el objetivo de mejorar los niveles de permanencia y egreso de los jóvenes que transitaban los primeros años de la educación universitaria financiados por la Secretaría de Políticas Universitarias. En este sentido, el acompañamiento y el fortalecimiento de los espacios de tutoría docente o tutoría entre pares de todas las Universidades Nacionales fue uno de los objetivos claves de este período. Aún así para algunos investigadores la agenda de gobernanza universitaria fue débil respecto de otras áreas y los cambios positivos se producen en paralelo a la permanencia de una gran cantidad de dispositivos originados en los años '90. Es en esta dirección es que señalan una deuda respecto a concretar una política integral para el sector (Suasnabar y Rovelli, 2011)

Un tema que si logró grandes consensos es la de la aparición de un nuevo perfil de estudiantes universitarios que fue incorporado a partir de la creación de veintitrés nuevas universidades, en territorios que antes no contaban con este tipo de oferta educativa (Marquina y Chiroleau, 2015). Esta ampliación fue reconocida como la tercera ola expansiva en el país. (Pérez Rasetti, 2012; Suasnábar y Rovelli, 2011). La nueva oleada de universidades, creadas entre los años 2009 y 2015, se mostró desde su inicio articulada a un modelo de desarrollo social y económico que mostraba gestos de abandono de las políticas neoliberales precedentes bajo la incorporación de nociones ligadas a la integración, promoción social e inclusión (Colabella y Vargas, 2013)

Otero, Analía; Merbilhaa

En síntesis, a inicios de siglo se dispusieron una serie cambios en el plano de la política y la regulación de la normativa educativa que incitan a los jóvenes a permanecer dentro del sistema educativo por una mayor cantidad de años. La obligatoriedad del secundario junto a la creación de universidades y la proliferación de un sistema de becas y de acompañamiento, permitirían ampliar las posibilidades hacia la culminación del nivel medio y el acceso a la educación superior universitaria, ponderando en las transiciones juveniles la actividad educativa.

2.4- REORIENTACIÓN EN LA EDUCACIÓN (2016-2019)

Luego de tres períodos consecutivos del mismo signo político hacia fines del año 2015, el gobierno de Mauricio Macri en la alianza partidaria “Cambiamos”, se inició con un conjunto de decisiones que apuntaron a la concentración de la riqueza de los sectores más acaudalados. Entre estas medidas la baja de retenciones a los grupos vinculados a la exportación de los productos primarios junto a la apertura de las importaciones generaron un rápido efecto negativo para la producción nacional (García Delgado y Gradín, 2017). La pérdida de injerencia del Estado como organizador y regulador de la vida social, denominado como neoliberalismo tardío (García Delgado y Gradín, 2017), reposicionó al mercado como un actor protagónico en la asignación de recursos y bienes. Estas estrategias económicas tendieron debilitar el lugar del Estado y la participación de los trabajadores en la redistribución de la riqueza. Distintos autores (Ferrer, 2016; Houtart, 2016) sostienen que este escenario se trató de la renovación de un capitalismo cada vez más concentrado en términos de acumulación de la riqueza, el cual tiende a ampliar las desigualdades económicas y sociales con tendencias a mercantilizar las distintas esferas de la vida social, entre ellas la educación. En consecuencia, el modelo neoliberal no se reduce a la esfera meramente económica, sino que conlleva pretensiones hegemónicas en las dimensiones políticas, sociales y culturales de una comunidad (Estévez, 2019)

Otero, Analía; Merbilhaa

Sobre el contexto social en el que se desenvuelve el proceso de escolarización en la Argentina post 2016, debe apuntarse el impacto negativo de diversas decisiones de política económica en las condiciones de vida de la población (Gentile, 2019). La pérdida de poder adquisitivo de los ingresos que perciben los segmentos de hogares más vulnerados agravó la situación social que enmarca las trayectorias educativas de los estudiantes. En este sentido, hay un cambio en lo que se denomina el contexto social de la escolarización, concepto que visibiliza que el proceso de enseñanza aprendizaje no se da en el vacío, sino que se articula con las realidades sociales en las que está inmersa (Gentile, 2019)

Ante este panorama general, según un informe elaborado por un colectivo de observatorios y equipos de investigación de distintas universidades¹¹, el presupuesto que el gobierno nacional destinó a la educación disminuyó un 35 % durante la administración (2016-2019). La educación pasó de representar el 7,8 % del presupuesto total del Estado nacional en el año 2016 al 5,1 % en el año 2020 (Gentile, 2019)

Según el informe de Cippec (2018) sobre el financiamiento educativo en la última década, Claus y Sánchez afirman que durante el gobierno de Macri se confirma un proceso regresivo de ajuste con insuficiencia de los presupuestos aprobados, la subejecución presupuestaria y una reducción del presupuesto para la ciencia y tecnología. Asimismo, se incorpora un análisis presupuestario donde se observa la retracción del mismo en relación a las becas PROGRESAR.

¹¹ En base a datos del Instituto Marina Vilte -Ctera y el Observatorio Educativo Unipe.

REORIENTACIONES SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: LINEAMIENTOS SOBRE LA EXPANSIÓN INSTITUCIONAL EN LA ARGENTINA RECIENTE

Otero, Analía; Merbilhaa

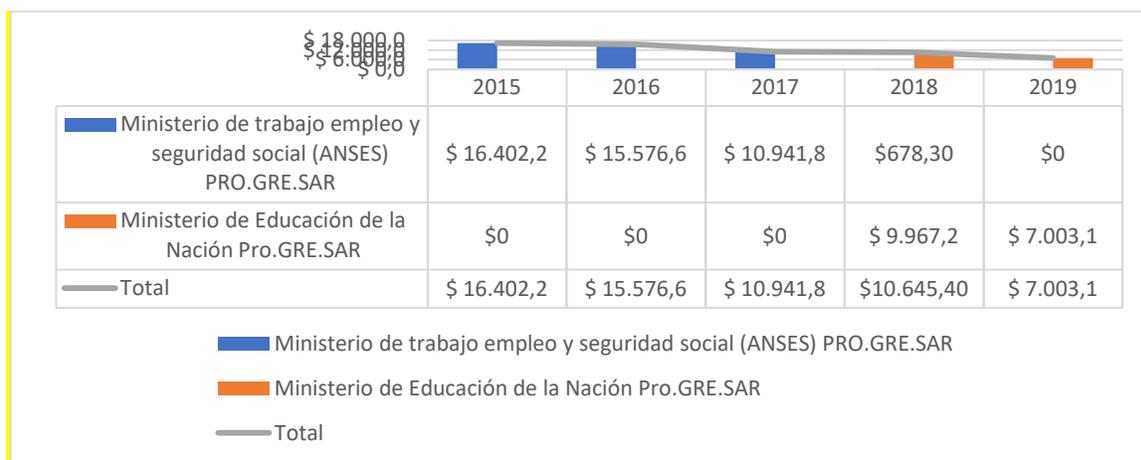


Gráfico N°1: Presupuesto programa PROGRESAR (en millones de \$ 2018). 2012-2019¹²

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de la Nación del presupuestoabierto.gov.ar y serie de Índice de Precios al Consumidor IPC- INDEC y ECOLATIN

Otros autores como Unzué (2020), enfatizan en que las reorientaciones en el área de la educación se acoplaron con la desactualización y pérdida de capacidad de real de los presupuestos que se visibilizaron en el freno o demoras de obras de infraestructura (como ya se ha nombrado) así como la demanda de mejoría de los salarios percibidos por los docentes arrasados por la inflación (Unzué, 2020).

Asimismo, Rodríguez (2017) advierte que el recorte presupuestario no fue homogéneo, sino que estuvo acentuado en aquellos programas destinados a ampliar las posibilidades de la franja de estudiantes con menores recursos. En este sentido, la autora sostiene que durante el macrismo se observa la disminución de la cantidad de becas para alumnos universitarios de bajos recursos y de carreras prioritarias y la eliminación de los incentivos para la finalización de la carrera de Ingeniería (Rodríguez, 2017). En esta dirección, Southweel sostiene que la forma de pensar la educación en este periodo deviene de los valores y el formato de escolarización más clásico, desechando las investigaciones de los últimos 70

¹² Nota de la fuente: Para los años 2012 a 2018 se consideran los datos de ejecución devengada, para el año 2018 el devengado publicado al 7 de enero del 2019 y para el año 2019 el crédito inicial por la Ley de Presupuesto N° 27.467/18. No se incluyen las becas para la Formación Docente.

Otero, Analía; Merbilhaa

años. Sobre este argumento, la autora indica que para lograr la formación de la población y su integración a la sociedad existe cierto consenso sobre la necesidad de implementar estrategias y recursos diversos con especial atención en aquellas trayectorias que muestran mayores dificultades, hecho que no fue promovido bajo esta gestión (Southwell, 2017).

Siguiendo a Rodríguez, la tendencia al desfinanciamiento y la descentralización, se afianzó en la idea que el sistema educativo debía estar al servicio de las necesidades del sector privado empresarial (Rodríguez, 2017). Estas ideas aparecen en el trasfondo de las iniciativas que tendieron a fomentar una idea de estudiante emprendedor a modo de conectar talentos con demandas empresariales como ha sucedido en las escuelas secundarias de la Ciudad de Buenos Aires (di Napoli, 2018) y al mismo tiempo, delegar en el mercado funciones que demandan presupuestariamente a las arcas públicas.

Una de las políticas educativas a la que se le dio mayor impronta se trató del lanzamiento del *Sistema Nacional de Reconocimiento Académico de Educación Superior*. Hacia fines del 2016 se comenzó la implementación con el objetivo de lograr el reconocimiento mutuo de trayectos educativos por las diferentes universidades adherentes y que forman parte del sistema. Según , todavía queda por responder si esta iniciativa no deriva en una puerta hacia la transferencia de estudiantes desde el sistema público (el cual copta a la gran mayoría de estudiantes) hacia el sistema de gestión privada (Unzué, 2020). La agilización de los pases entre instituciones en términos administrativos y de reconocimiento fortalecería la capacidad de las universidades privadas en la creación de nuevas y atractivas carreras que estén ligadas a las demandas y exigencias del mercado. De esta forma, el sistema público se descomprimiría, hecho que no llegó a ser demostrado hacia el fin de la gestión, pero que advierte una reorientación sobre la política universitaria hasta el momento.

Uno de los programas que resultaron claves para analizar esta reorientación fue el Programa PROGRESAR. Además del achicamiento presupuestario (Ver Gráfico N°1), los cambios se relacionan con la evaluación del buen desempeño escolar como clave, tanto para el acceso y la continuidad a la beca, así como para obtener un plus monetario privilegiando al alumnado de mayores promedios (entre los universitarios). Esta nueva

Otero, Analía; Merbilhaa

lógica que adopta el programa bajo la imposición de mayores criterios meritocráticos para la participación y continuidad, promueve un acceso segmentado a la protección social, conllevando posibles riesgos en el sostenimiento de trayectorias (Otero, 2019).

A su vez, los posicionamientos públicos del poder ejecutivo que cuestionaban el proceso de creación de universidades bajo frases como por ejemplo: “*¿Qué es eso de crear universidades por todas partes!?*” ó “*los pobres no llegan a la universidad*”, habilitó un escenario de masiva movilización de la comunidad científica y universitaria que unificó en los reclamos y desacuerdos con las nuevas tendencias educativas que no fueron ajenas al debate social.

Hasta aquí, los cambios sugeridos por la nueva alianza de gobierno desconocieron tres fenómenos claves que hemos encontrado en la bibliografía y que remontan a una historia en común donde la educación se ha posicionado como uno de los pilares de la sociedad argentina.

1. Referido a las tendencias a la expansión del sistema educativo y la gratuidad de los estudios universitarios como un elemento fundacional de las tendencias a la igualdad y a la justicia en el marco de promesas de movilidad social.
2. El reconocimiento del peso del origen socioeconómico y las posibilidades que hacen a la disparidad de trayectorias educativas.
3. El derecho a la educación superior como deber de los Estados Nacionales consagrada internacionalmente.

Asimismo, señalar que las ideas de mérito, competencia y diferenciación de logros sobre las que se basa este periodo dependen de un escenario de igualdad de oportunidades y en un entorno económico e institucional que lejos estuvo el gobierno de Mauricio Macri de instalar. En este sentido, no se observa que los cambios sugeridos en materia de políticas educativas apunten a generar mayores oportunidades en términos meritocráticos ya que el logro solo puede ser evaluado en una igualdad de condiciones que al menos tendría que haberse evidenciado en la asignación presupuestaria.

Otero, Analía; Merbilhaa

En este sentido, la lógica imperante sostiene que la imposibilidad de transitar y titularse no se trata de desigualdades sociales que aquejan a las personas y repercuten en sus posibilidades educativas, sino que se trata de destrezas innatas donde la naturaleza parece como pretexto (Llomovate, 2005). Incentivar desde el discurso gubernamental estas ideas selectivas solo resalta el carácter individual en el sentido del esfuerzo, el talento y la competencia por merecer un lugar en la estructura social. En definitiva, estos discursos simulan una realidad donde las desigualdades de origen y desigualdad en las trayectorias son ajenas al debate y proyección de las políticas educativas.

3.- CONCLUSIONES

A inicios del texto retomamos algunos hitos de la historia argentina que consolidaron una identidad forjada en la ampliación del sistema universitario público que, aun con múltiples desafíos, se encuentra vigente y en proceso de construcción.

Asimismo, luego de un breve repaso sobre las diferentes conceptualizaciones que rondaron sobre la educación, nos permitimos analizar los posicionamientos estatales que se vislumbran en los distintos períodos de gobierno. De esta forma se reconstruyeron tendencias y orientaciones que asumió la normativa y la política educativa, anclada a un marco teórico de referencia en un contexto sociohistórico determinado.

Lo que hallamos al reconstruir los dos momentos analizados es que en el período que va desde el 2003 al 2015, el enfoque del derecho a la educación, así como su ligue con la idea de justicia e inclusión, parece darle continuidad a una tradición histórica que se alinea con los hitos precedentes que, como indica Sverdlick (2019), si bien no se alinean directamente, es posible hablar de una tendencia inclusiva a lo largo de la expansión del sistema educativo (Sverdlick, 2019). En este sentido, las reorientaciones que sufrió el derecho a la educación en el gobierno sucesor no hicieron más que reafirmar estas ideas demostrada a partir de la resistencia de la comunidad educativa a estos cambios.

Otero, Analía; Merbilhaa

La asunción de un nuevo gobierno a fines de diciembre de 2019 se presentó como el fin del ciclo de gobierno anterior y abrió un escenario de posible continuidad de las políticas que se habían dado durante el gobierno de Cristina Kirchner, actual vicepresidenta de la Nación. En las primeras semanas de gobierno, las propuestas se orientaron sobre nociones del derecho y la justicia social. En este sentido se proclamaron una serie de lineamientos articulados a la reivindicación de la educación pública y el reconocimiento de las desigualdades que aquejan al sistema educativo.

Entre las medidas para la universidad resonó la modificación de la Ley de Educación Superior que, si bien no se dieron especificaciones sobre su tratamiento, se aclaró que se daría continuidad y profundidad a las nociones de democratización del conocimiento, la gratuidad y el ingreso irrestricto (, 2020).

Hasta aquí el camino trazado un lustro atrás parecía ser retomado; sin embargo, el escenario inesperado de la pandemia modifica sustancialmente las prioridades y esfuerzos gubernamentales. En este marco, la suspensión de clases presenciales y la virtualización de las cursadas en todos los niveles educativos, instaló la necesidad de crear mecanismos que garanticen el derecho a la educación. Asimismo, las condiciones económicas reestructuran las posibilidades y proyectos a futuro de los jóvenes que podrían poner en tensión el ingreso, la permanencia y el egreso de quienes desean titularse en la universidad. En este sentido, resulta indispensable fortalecer la capacidad de gestión y la formulación de políticas dirigidas a acompañar las trayectorias de los estudiantes que den respuesta a las demandas actuales.

4.- BIBLIOGRAFÍA

Bourdieu P. y Passeron, J.C. (1998). *La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. México DF: Distribuciones Fontamara.

Braslavsky, C. (1986). La juventud argentina: herencia del pasado y construcción del futuro. *Revista de la CEPAL*, (29). pp. 41-56. Chile: Naciones Unidas.

Otero, Analía; Merbilhaa

Chiroleu, A. (2018 A) De la expansión de oportunidades al derecho a la universidad: un recorrido de un siglo desde la óptica de la representación social. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 9(13), pp. 27-36. Buenos Aires: SAECE.

----- (2018 B) Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). *Educação em Revista* (34). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698176003>

Chiroleu, A., y Marquina, M. (2015). “¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina”, *Revista Propuesta Educativa*, Número 43, Año 24, Jun. 2015, Vol. 1, pp. 7- 16. Buenos Aires: FLACSO.

Claus, A., y Sánchez, B. (2019). “El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década” Documento de Trabajo N° 178. Buenos Aires. (Argentina): CIPPEC.

Colabella M., y Vargas P. (2013). *La Jauretche. Una universidad popular en la trama del sur del Gran Buenos Aires*. CLACSO. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131218044805/1234.pdf>

Cuervo, H. (2015). Apuntes para una teoría de la justicia plural en los estudios de juventud. *En Sociología de la educación y transición al mundo del trabajo: Juventud, justicia y protección social en la Argentina contemporánea*, Ana Miranda editora. Buenos Aires: Editorial Teseo.

Delgado, D. G., y Gradín A. (2017). Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. En Delgado D. G y Gradín A. (Coords.) *Neoliberalismo tardío, Teoría y praxis* (pp.15-26). Ciudad de Buenos Aires: FLACSO. <https://bit.ly/2xJp750>

Di Napoli, P. (2018). La secundaria del futuro que hace escuela del pasado. Documento de trabajo del Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación (OPPEd)-FFyL- UBA. Abril 2018.

Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.

Otero, Analía; Merbilhaa

Dussel, I. (2007). *Mas allá de la crisis: Visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria argentina*. Buenos Aires: Santillana.

Estévez, M. F. (2019). “Alineación y alienación”: política educativa argentina en tiempos de restauración neoliberal. *Revista Rumbos TS. Un espacio crítico para la reflexión en Ciencias Sociales*, (20), 49-81. Chile: Universidad Central.

Ferrer, A. (2016). El regreso del neoliberalismo. *Le monde diplomatique*, 17(201), pp. 4-7. Edición Cono Sur.

Filmus, D. (2017). *Educar para el mercado. Escuela, universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo*. Buenos Aires: Editorial Octubre.

Filmus, D., Kaplan, C., Miranda, A. y Moragues, M. (2001). *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*. Buenos Aires: Aula XXI/Santillana.

Filmus, D., y Kaplan, C. V. (2012). *Educar para una sociedad más justa*. Buenos Aires: Aguilar.

Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de trabajo*, Nueva época 4(6). pp. 83-99. Recuperado de http://www.trabajo.gov.ar/downloads/cegiot/08ago-dic_fraser.pdf

Gentile P. (2015). Educación S.A. (El mercado ataca de nuevo). Diario *El País*, 10 de diciembre de 2014. Recuperado de <https://elpais.com/agr/contrapuntos/a/>

Gentile, P. (2019). Cuatro años de ajuste para la educación. Diario *Página 12*, Noviembre de 2019. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/233183-cuatro-anos-de-ajuste-para-la-educacion>.

Houtart, F. (2016). América Latina: el final de un ciclo o el agotamiento del posneoliberalismo. *Le drapeau rouge*, vol. 56. Bruselas.

Kessler, G. (2015). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Krotsch, P. (1993). La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado? *Revista Sociedad*, 3, pp. 5-29. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales (UBA)

Otero, Analía; Merbilhaa

Lastra, K., Mihal, I., y Arias Nuñez, F. (2015). Políticas de ingreso y retención en Universidades del Conurbano Bonaerense. Presentado en I Encuentro Internacional de Educación, Tandil 29, 30 y 31 de Octubre, Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de <http://www.ridaa.unicen.edu.ar/xmlui/handle/123456789/109>

Latas, Á. P. (2002). Acerca del origen y sentido de la educación inclusiva. *Revista de educación*, 327, pp. 11-29. España: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Llomovatte, S. (2005). *Desigualdad educativa: la naturaleza como pretexto*. Buenos Aires: Noveduc Libros.

London, S., y Formichella, M. M., (2006). El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación. *Economía y Sociedad*, 11(17). México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Morelia.

Mancebo, M. E.; Goyeneche, G., (2010). *Las políticas de inclusión educativa: Entre la exclusión social y la innovación pedagógica*. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata (Argentina). En Memoria Académica. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5273/ev.5273.pdf

Manzanelli, P., y Basualdo, E. M. (2017). Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. *Realidad Económica*, 304, pp. 6-40. Buenos Aires: IADE.

Marquina, M., y Chiroleu, A. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario?: La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta educativa*, (43), pp. 7-16. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1995-77852015000100003&lng=es&tlng=es.

Morrone, A. (2014). La construcción discursiva y normativa de la inclusión educativa en el nivel secundario en Argentina en el período 2003-2010. In *VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*. La Plata: UNLP.

Otero, A. (2019). Políticas destinadas a las Juventudes: un análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina PROG.RES.AR. *Revista Interamericana de*

Otero, Analía; Merbilhaa

educación de adultos, (1), pp. 65-86. Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe.

Parsons, T. (1985). La educación como asignadora de roles y factor de selección social. En: M. De Ibarrola Compiladora. *Las dimensiones sociales de la educación*. México: Ediciones el Caballito.

Pautassi, L. (2010). El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas. En Laura Pautassi Organizadora, *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*, pp. 27-66. Buenos Aires: Biblos.

Pérez Rasetti, C. (2012). La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas en Chiroleu, Marquina, y Rinesi, E. Compiladores. *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Rawls, J. (2012). *Teoría de la justicia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Ribeiro, D. (1971). *La universidad latinoamericana* (No. 13). Universidad de Texas: Editorial Universitaria.

Rinesi, E. (2019). La educación superior en América Latina a cien años de la Reforma Universitaria. *Integración y Conocimiento*, 8(2), pp. 94-111. Córdoba: UNC.

Rodríguez, L. (2017). “Cambiamos”: la política educativa del macrismo. *Question*, 1(53), pp. 89-108. La Plata: UNLP.

Sander, E. (2001). *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social* (No. 330.12/S12pE).

Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires, Planeta.

Shultz, T. (1961). El concepto de capital humano: respuesta. *M. Blaug. Economía de la educación*. Madrid: Tecnos S.A.

Southwell M. (2019). El mérito como excusa en *Le Monde Diplomatique*. Marzo de 2019
Recuperado de <https://www.eldiplo.org/237-la-destruccion-de-la-educacion-publica/el-merito-como-excusa/>

Otero, Analía; Merbilhaa

Suasnábar, C. y Rovelli, L., (2011). Políticas universitarias en Argentina: entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda. *Innovación Educativa*, 11(57). pp. 21-30. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179422350004>, La Plata: SEDICI

Sverdllick, I. (2019). Inclusión educativa y derecho a la educación: la disputa de los sentidos. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas=Education Policy Analysis Archives*, 27(1), p. 109. Florida-Arizona: College of Education University of South Florida.

Tenti Fanfani, E., (1994). *La escuela vacía: deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad* (No. 37.014). Argentina: Unicef.

Terigi, F. (2016). *Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández*. Fundación Fiedrich Ebert Stiftung. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/13019.pdf>

Unzué, M. (2020). La universidad argentina resiliente, ¿nuevos escenarios en el horizonte? *Revista Universidades*, 71(85), pp. 65-80. México: UDUAL.

Young, I. M., (2011). *Justice and the Politics of Difference*. Estados Unidos: Princeton University Press.