

Políticas educativas, desigualdades y nivel secundario en la Argentina del siglo XXI: de la ampliación de derechos al ajuste y la meritocracia (2003-2019)

Educational Policies, Inequalities and the Secondary Level in Argentina in the 21st Century: from the Expansion of Rights to Funding Cuts and Meritocracy (2003-2019)

Emilia Di Piero

e-mail: medipiero@gmail.com

Universidad Nacional de La Plata / CONICET. Argentina

Resumen: Este artículo caracteriza y analiza las políticas educativas en la Argentina del siglo XXI considerando dos gestiones de gobierno (el Frente para la Victoria y la Alianza Cambiemos) y poniendo el foco en el nivel secundario. El enfoque metodológico consistió en la recopilación y sistematización de fuentes documentales relativas a las políticas educativas implementadas entre los años 2003 y 2019 con el propósito de analizar cada periodo. El artículo concluye que el periodo educativo de los gobiernos del Frente para la Victoria (2003- 2015) se caracterizó por la ampliación del derecho a la educación y el auge del significativo inclusión. Con respecto al gobierno de la Alianza Cambiemos (2015- 2019), se trató de un periodo signado por el recorte presupuestario, la aspiración a una supuesta despolitización y cierta inercia y vaciamiento de la agenda de política educativa, con preponderancia de criterios meritocráticos y vinculados al emprendedurismo. Sin embargo, en ambos periodos se sostuvieron tendencias internacionales hacia la privatización, la evaluación y la descentralización. Con respecto al nivel secundario, dos cuestiones son comunes a ambos periodos: la tendencia al gobierno del sistema mediante la formulación de propuestas jurisdiccionales que se enmarcan en resoluciones del Consejo Federal de Educación y la transformación del formato escolar como eje de la agenda.

Palabras clave: Políticas educativas; nivel secundario; desigualdad; meritocracia; Argentina.

Abstract: This article describes and analyzes educational policies in Argentina in the 21st century considering two government administrations (Frente para la Victoria and the Alianza Cambiemos) and focusing on the secondary level. The methodological approach consisted in the compilation and systematization of documentary sources related to the educational policies implemented between 2003 and 2019 in order to analyze each period. The article concludes that the educational period of Frente para la Victoria governments (2003-2015) was characterized by the expansion of the right to education and the rise of significant inclusion. Regarding the Alianza Cambiemos government (2015-2019), it was a period marked by budget cuts, the aspiration to a supposed depoliticization and certain inertia and emptying of the educational policy agenda, with a preponderance of meritocratic criteria and linked to entrepreneurship. However, in both periods, international trends towards privatization, evaluation and decentralization were sustained. With regard to the secondary level, two issues are common to both periods: the tendency to govern the system through the formulation of jurisdictional proposals that are framed in resolutions of the Federal Council of Education and the transformation of the school format as the axis of the agenda.

Keywords: Educational policies; Secondary level; inequality; meritocracy; Argentina.

Recibido / Received: 14/12/2020

Aceptado / Accepted: 17/2/2021

1. Introducción

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, Argentina estuvo atravesada por dos gestiones de distinto signo político: el Frente para la Victoria (2003-2015) y la Alianza Cambiemos (2015-2019). En el presente artículo se propone un análisis y caracterización de las políticas educativas en el país poniendo el foco en el nivel secundario y considerando las continuidades y rupturas entre las dos gestiones de gobierno¹.

Siguiendo a Acuña y Leiras (2005), una política es la traducción de «ideas» en acciones que vinculan actores, relaciones, objetivos e intereses y necesariamente implica definir sus componentes financieros, políticos e ideológicos. En ese sentido, este estudio se dirige, por un lado, a reconstruir y analizar las principales políticas educativas implementadas y los principios que las rigieron y, por otro, a caracterizar las políticas dirigidas al nivel secundario en ambos periodos de gobierno.

La estrategia metodológica implicó la localización, recopilación y sistematización de fuentes documentales y de publicaciones académicas relativas al despliegue de políticas educativas en Argentina entre los años 2003 y 2019 (bajo las presidencias de Néstor Kirchner, Cristina Fernández y Mauricio Macri) con el propósito de caracterizar y analizar cada periodo.

¹ Ambas gestiones presentan como rasgo en común el hecho de que se trata de gobiernos de coaliciones: un Frente y una Alianza. En cada uno de los casos fueron coloquialmente conocidas por las derivaciones de los apellidos de quienes encabezaron las alianzas y presidieron los respectivos gobiernos: el kirchnerismo (debido a Néstor Kirchner) y el macrismo (debido a Mauricio Macri). En ese sentido, en el presente artículo se hará referencia a «gobierno kirchnerista» o «gobierno macrista» en alusión a cada una de las coaliciones de gobierno.

2. Políticas educativas en Argentina en el siglo XXI

2.1. Las reformas del primer quindenio de los años 2000: en busca de la ampliación de derechos

Los albores del siglo XXI modificaron el mapa político de las sociedades latinoamericanas dando lugar a gobiernos posneoliberales, de izquierda y centroizquierda (Kessler, 2014; Kessler y Benza, 2020) que tomaron distancia de las políticas neoliberales implementadas en el periodo anterior, recuperando el protagonismo estatal (Suasnabar y Rovelli, 2013; Kaplan y Filmus, 2012). En Argentina este ciclo fue liderado por el Frente para la Victoria, coalición política conformada en 2003 y originalmente integrada por el Partido Justicialista, el Partido Intransigente, el Frente Grande y el Partido Comunista. En términos societales, se trató de un proceso de mejora en los niveles de vida al que pudieron acceder los grupos menos privilegiados, en particular los sectores populares (Kessler y Benza, 2020), si bien estuvo atravesado por tendencias contrapuestas (Kessler, 2014).

En lo que respecta al plano educativo, como indica Betancur (2011) al caracterizar los Planes Nacionales de Educación en América Latina, el concepto estelar sobre el cual se asientan las políticas educativas en el siglo XXI en la región es el del derecho a la educación. Todos los planes recogen a texto expreso esta concepción, reconociendo potestades de los ciudadanos y de la comunidad y las consiguientes contrapartidas en responsabilidades y obligaciones estatales: son muy extendidas las referencias a una enseñanza pública, gratuita, incluyente y de calidad. Aunque en su texto el autor no recupera el Plan de Educación Nacional argentino por haberse elaborado con posterioridad a su artículo, el país converge en la agenda con los otros países en varios de los lineamientos que él recupera, tal como se observa en el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016². En ese sentido, un significante que se transformó en palabra clave del clima epocal y de la agenda de política educativa en Argentina del primer quindenio del siglo XXI fue «inclusión». Si bien este significante connota en la mayoría de los países del mundo las políticas orientadas a atender la población en situación de discapacidad, en el caso argentino se orientó a describir las políticas y acciones destinadas a la incorporación de sectores populares históricamente relegados del ámbito educativo. Así, las ideas de inclusión educativa, responsabilidad estatal y derecho a la educación quedaron articuladas en el discurso pedagógico hilvanado por los gobiernos del kirchnerismo (Vassiliades, 2020, p. 250).

Los ministros nacionales a cargo de la cartera educativa durante los doce años de gobierno del Frente para la Victoria fueron tres. En primer término Daniel Filmus, quien estuvo a cargo del por entonces llamado Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología entre los años 2003 y 2007, en segundo lugar Juan Carlos Tedesco, quien lideró el renombrado Ministerio de Educación entre 2007 y 2009 y, por último, Alberto Sileoni, quien hizo lo propio desde 2009 a 2015.

² Resolución CFE N°188/12.

Siguiendo la tendencia latinoamericana mostrada por Betancur, en el plano normativo se sancionaron tres leyes que significaron instrumentos para un viraje en el sentido de la política en relación con el periodo anterior, con énfasis en la ampliación de la educación considerada como un derecho de la población: la Ley de Financiamiento Educativo n°26075/05, la Ley de Educación Técnico-Profesional n°26058/05 y la Ley de Educación Nacional n°26206/06.

La primera de las leyes mencionadas, sancionada en el año 2005, propuso el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el Producto Bruto Interno. La segunda Ley mencionada, del mismo año que la anterior, buscó regular y ordenar la Educación Técnico Profesional en el nivel secundario y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y la Formación Profesional. Es decir que se buscó rejerarquizar la modalidad de educación técnica que había sido desdibujada en Argentina a partir de la Ley Federal de Educación n°24195 de 1993 y de la reestructuración del sistema educativo en nueve años de Educación General Básica obligatoria y tres de Polimodal opcional. Por último, la Ley de Educación Nacional del año 2006 implicó, a su vez, una re-reestructuración del sistema educativo que dio marcha atrás a la estructura propuesta por la Ley Federal de Educación, retomando la estructura previa y ampliando el derecho a la educación. La LEN implicó la reestructuración del sistema educativo en nivel primario y nivel secundario, contando con 6 o 7 años el primero de ellos y con 5 o 6 años el segundo (dependiendo de cada jurisdicción). La modificación más importante que conllevó esta Ley implicó la extensión de la obligatoriedad escolar a 13 años, así como la incorporación, por primera vez en la historia, del nivel secundario como nivel obligatorio. A ello se suma, desde diciembre de 2014, la obligatoriedad de la sala de 4 años en el nivel inicial: entonces se alcanzan los 14 años de obligatoriedad escolar en el país.

Como se ampliará en el apartado específico, el nivel secundario fue concebido a fines de siglo XIX con el destino de atender a una elite dentro de la población argentina, por lo cual el cambio que implicó concebirlo como un nivel obligatorio y, por ende, como un derecho de la población, significó una revisión completa de sus propósitos. Este fue el sentido de una de las políticas más importantes del periodo, aprobada en el año 2008 y dirigida a la terminalidad educativa por parte de jóvenes y adultos que no hubieran terminado sus estudios: el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios, conocido por sus siglas como Plan Fines. En su primera edición, buscó garantizar la terminalidad entre quienes habían realizado el último año del nivel secundario pero adeudaban materias, mientras que el Plan FinES II, del año 2009 y destinado a jóvenes y adultos mayores de 18 años, desarrollaba una política de terminalidad completa destinada a quienes no habían iniciado o finalizado el nivel primario y/o secundario (Brusilovsky y Cabrera, 2005; Finnegan y Brunneto, 2015; Montesinos y Schoo, 2015; Gonzalez, 2018; Villa, 2019; Brunneto, 2020). Así, la Educación de Jóvenes y Adultos ocupó un lugar de relevancia y adquirió el estatus de modalidad dentro del sistema.

Por otro lado, el 4 de octubre de 2006 se sancionó la Ley Nacional n°26.150 que estableció la obligación de todas las escuelas de gestión estatal y privada de impartir

un Programa Integral de Educación Sexual desde el Nivel Inicial hasta el Superior de Formación Docente y de Educación Técnica no universitaria. El surgimiento de la Ley se enmarca en una tendencia generalizada a favor de la inclusión de la noción de «sexualidad integral» y de la perspectiva de derechos sexuales y reproductivos, así como la incorporación del enfoque de género en las normativas de varios países (Báez y González del Cerro, 2015) y buscó dar respuesta a la preocupación por cuestiones vinculadas a la salud sexual y reproductiva, los problemas del VIH-Sida y otras enfermedades de transmisión sexual, el aumento de los casos de embarazo adolescente, el aborto, la iniciación sexual más temprana y el reconocimiento de los derechos a la sexualidad (Wainerman y Chami, 2014).

Las Tecnologías para la Información y la Comunicación, por su parte, ganaron espacio a partir de la implementación del Programa Conectar Igualdad en el año 2010 (Decreto N°459/10). Este Programa distribuyó netbooks entre estudiantes y docentes de escuelas de gestión pública en el nivel secundario, especial y Formación Docente con el objetivo de disminuir la brecha digital en tanto se consideró un recurso didáctico necesario, así como un componente central de la nueva sociedad de la información y el conocimiento (Benitez Larghi et al, 2014).

Otras dos medidas trascendentales del primer quindenio del siglo XXI en Argentina fueron la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) y de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en el año 2009. En el marco del INFoD se dio lugar, desde el año 2013, al programa Nuestra Escuela, una iniciativa federal que se propuso la formación en ejercicio, gratuita y universal para todos los docentes del país. Con respecto a la AUH, implicó una transferencia condicionada de ingresos para familias de trabajadores desocupados o de la economía informal (es decir, un pago mensual realizado por cada hijo menor de 18 años) que ponía entre sus requisitos la asistencia escolar (junto con la vacunación obligatoria). En ese sentido, incidió en las tasas de escolarización en tanto traccionó hacia la asistencia.

A su vez, en el interior del Ministerio Nacional de Educación en el 2007 se creó la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS). Como indican Cardini y D'Alessandre (2019), su propósito fue contribuir a generar espacios para posibilitar la inclusión, la permanencia y la graduación de los niños, niñas y adolescentes en contextos socioeconómicos vulnerables. La DNPS amplió el alcance del sistema de becas que hasta entonces se llevaban adelante desde la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias e impulsó nuevas líneas de acción, como el apoyo a las escuelas para el desarrollo de proyectos institucionales para la inclusión y la distribución de libros. En el período 2007 – 2009 se entregaron alrededor de 2,1 millones de becas (destinando el 74% de los fondos de la Dirección). El presupuesto ejecutado durante el período se incrementó en un 86% (Cardini y D'Alessandre, 2019, p. 21). En los años 2009 y 2010, los recursos que la DNPS asignó a becas y apoyo a las escuelas se modificaron con el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Plan de Mejora Institucional (PMI). Entre otros Programas, cabe mencionar los Coros y Orquestas del Bicentenario.

Asimismo, en el año 2014 a partir de la resolución n°1057/14 se modificó el régimen académico de primaria en la Provincia de Buenos Aires. Así, se eliminaron las notas más bajas de la grilla de evaluación (las calificaciones 1, 2 y 3), es decir,

aquellas que permitían el aplazo de niños de primaria y habilitaban a los docentes a «sancionar» la incompetencia del alumno.

Con respecto al nivel universitario, diversos autores (Suasnabar y Rovelli, 2013; Feldfeber y Gluz, 2011; Chiroleu y Marquina, 2012) señalan que durante los gobiernos del Frente para la Victoria no se logró instalar una agenda de cambios que revisara el legado de los años 90. Sin embargo, sí se produjo la ampliación de la oferta universitaria a partir de la creación de nuevas universidades (y escuelas secundarias dependientes de ellas³) así como también existieron dos políticas específicas dirigidas a ampliar el acceso a la universidad: el PROG.R.ES.AR y la Reforma Puiggrós.

Por una parte, el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES. AR) fue puesto en marcha el 22 de enero de 2014 bajo la presidencia de Cristina Fernández e implementado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante, ANSES): estuvo dirigido a jóvenes de 18 a 24 años desempleados, con trabajos informales o que percibían un salario menor al mínimo vital y móvil y cuyo grupo familiar se encontrara en iguales condiciones. Para obtenerlo se debía acreditar tres veces al año que se estaba estudiando o capacitándose. Además, se debía presentar anualmente un control de Salud.

Otra innovación para el nivel superior fue la Ley N°27.204, denominada Ley de Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior, sancionada en octubre de 2015, conocida como Reforma Puiggrós en tanto recupera la identidad de la autora del proyecto, Dra. Adriana Puiggrós. Como señala Montenegro (2020), esta ley implicó la modificación de las políticas de acceso a las universidades fijando el ingreso irrestricto. Hasta ese momento regía la LES que establecía que en las instituciones con más de 50.000 estudiantes las facultades podían fijar el régimen de admisión. Así, el ingreso a la universidad argentina, tal como lo dispuso la LES, estaba regulado por las propias instituciones del sistema universitario: se habilitaba la existencia de una amplia heterogeneidad de estrategias y políticas institucionales (nivel interinstitucional), que incluso se encontraban diferenciadas por unidades académicas y/o carreras (nivel intrainstitucional) (Montenegro, 2018).

Más allá de las numerosas transformaciones señaladas, de la reivindicación del valor del Estado como constructor de políticas públicas (Suasnabar, 2019) y de la ampliación del derecho a la educación, las tendencias internacionales hacia la descentralización, privatización y evaluación profundizadas en la Argentina de los años 90 se mantuvieron durante este periodo, tensionando la efectivización de dicho derecho.

³ Convenio Marco de Cooperación propuesto por el Ministerio de Educación de la Nación, referido al Proyecto de Creación Nuevas Escuelas Secundarias con Universidades Nacionales, año 2014.

2.2. La educación durante el gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019): inercia, evaluación, emprendedurismo, meritocracia y ajuste

Debemos crear argentinos capaces de vivir en la incertidumbre y disfrutarla (Esteban Bullrich, Ministro de Educación y Deportes durante el periodo 2015-2017, septiembre de 2016).

2.2.1. Rasgos generales: la despolitización como política en una agenda sin políticas

En diciembre de 2015 se inició en el país una nueva gestión de gobierno, tanto a nivel nacional como en la Provincia de Buenos Aires (la más poblada del país), con un proyecto político que se presentó como antagónico al del gobierno saliente. Se trató de una coalición política nacional inscrita en el año 2015 para competir en las elecciones nacionales que se realizaron ese año, a partir del acuerdo establecido entre la Coalición Cívica ARI, Propuesta Republicana, la Unión Cívica Radical y otras fuerzas políticas. Llevó como candidato presidencial a Mauricio Macri, quien ganó las elecciones y asumió como presidente de la Nación el 10 de diciembre de 2015.

A partir de la instauración del nuevo gobierno surgieron debates intelectuales en torno a su caracterización y, sobre todo, vinculados a la comparación con respecto a las políticas neoliberales de los años '90. Si bien dichos debates no serán profundizados en este texto, como señala Suasnabar: «Las posiciones oscilaron entre considerarla como una derecha conservadora y neoliberal en el marco de una vuelta a los años noventa, y aquellos que ven en esta formación política una “nueva derecha” que, compartiendo algunos de los rasgos anteriores, agregan la caracterización de “gerencial” y “empresaria” (por la incorporación de CEOs a la administración pública), “republicana” (por el reconocimiento a las reglas democráticas), “pragmática” o “new age” (por oposición a las derechas doctrinarias) y algunos más osados adjudican cierta “preocupación por lo social” (por el mantenimiento de las políticas sociales del gobierno anterior)» (2019, p. 51). Por su parte, Sandra Carli (2017) caracteriza al gobierno de la Coalición Cambiemos como una expresión de la «Nueva Derecha» que «combina la defensa de la apertura económica y la liberalización del mercado con nuevas articulaciones» (2017, p. 102) ligadas al management público y al conservadurismo. Gabriel Vommaro (2017) agrega que la nueva gestión consideraba necesario implementar un cambio cultural que requería transformar el modo en que los argentinos hacen las cosas, en especial en su actividad económica y en su vínculo con el Estado, hacia un ethos emprendedor y asociado al voluntariado.

Con respecto a la cartera educativa, una medida inaugural fue la redenominación del Ministerio, renombrado como Ministerio de Educación y Deportes. La gestión educativa a nivel nacional se subdividió en dos gestiones ministeriales: Esteban Bullrich (2015-2017) y Alejandro Finocchiaro (2017-2019). Bullrich había sido

Ministro de Educación de la Ciudad de Buenos Aires entre 2010 y 2015, mientras que Finocchiaro se desempeñó como Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires entre 2015 y 2017.

Aunque ambas gestiones ministeriales se caracterizan por el recorte presupuestario y un discurso contrario a los docentes y sus representantes gremiales, la primera tuvo un carácter propositivo mientras que la segunda permaneció en un plano reactivo en el que los dos rasgos mencionados se profundizaron⁴. En los dos primeros años, es decir bajo la gestión Bullrich, hubo intentos de generar una agenda a través del Plan Estratégico Nacional 2016-2021 «Argentina, enseña y aprende» y también se envió al Congreso de la Nación, en abril de 2017, el Plan Maestro constituido por 108 puntos, 13 de ellos considerados prioritarios para el Poder Ejecutivo. El Plan finalmente no fue aprobado para su ejecución debido en parte a la resistencia y movilización encabezada por los sindicatos docentes a nivel nacional.

En términos generales, si bien no es posible señalar que a partir del triunfo de la Alianza Cambiemos en el año 2015 se haya implementado una agenda propositiva de políticas educativas, sí existieron dos criterios guía para la acción: el recorte presupuestario y la meritocracia. En ese sentido, se trató de una etapa de «inercia ajustada y meritocratizada».

En el marco de un discurso sobre el déficit fiscal y la necesidad de reducir el gasto público, el ajuste fue un signo de época que dejó su marca en el campo educativo (aunque lo excedió). Distintos programas, planes y sectores sufrieron recortes y subejecuciones, entre otros: el programa de Fortalecimiento Edificio de los Jardines Infantiles, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica, el Plan PROGRESAR, el Programa Conectar Igualdad, los Programas Socioeducativos, la Formación Docente y el programa de Infraestructura y Equipamiento (Rodríguez, 2017; Rivas y Dorkin, 2018; Feldfeber, Puiggrós, Robertson y Duhalde, 2017; Observatorio Educativo, 2019).

Por otra parte, se rejerarquizaron las evaluaciones estandarizadas como tema de agenda. Si bien las evaluaciones nacionales de aprendizajes introducidas en Argentina a partir del año 1993 bajo el dispositivo conocido como Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) no habían sido eliminadas durante los años de gobierno del Frente para la Victoria, con la gestión Cambiemos la cuestión de la evaluación cobró un renovado protagonismo. A partir de la Resolución n°280 del CFE en el año 2016, los ONE fueron reformulados y renombrados como Pruebas APRENDER, así como también colocados en un lugar central en la agenda educativa. Es decir que la evaluación en tanto reguladora del sistema educativo recobró centralidad, convirtiéndose así en un imperativo y criterio legitimador frente al «facilismo» y la «inclusión».

Una dinámica de inercia meritocratizada similar fueron las modificaciones introducidas sobre el PROGRESAR. Por una parte, a partir del año 2018, se anunció

⁴ Como parte de este carácter contrario a los/as docentes, cabe mencionar que, en el año 2017, en un contexto de paros docentes mientras estaba a cargo de la gestión educativa bonaerense, Finocchiaro invitó a las familias a postularse como voluntarias para reemplazar a los/as docentes, desconociendo y deslegitimando la importancia de la formación pedagógica específica.

la extensión de edad para ingresar a la beca (hasta los 30 años, para la formación universitaria y docente). Sin embargo, se introdujo un criterio de índole meritocrático que no era constitutivo del Plan en sus orígenes: un premio a la excelencia. Si la persona becada superaba el promedio de ocho puntos en su carrera y llevaba el Plan de estudios al día, entonces cobraría un monto mayor. De ese modo, el monto quedaba ligado al rendimiento y al desempeño de manera proporcional.

Siguiendo a Livia Barbosa (1999), la meritocracia es la ideología que resulta de la implementación del mérito en tanto criterio de jerarquización de las posiciones sociales. Se trata de un principio de justicia ampliamente extendido en sociedades modernas (en detrimento de otros posibles, como, por ejemplo: la herencia, los lazos de sangre o la antigüedad). En ese sentido, el mérito en tanto criterio de justicia desconoce los puntos de partidas individuales y juzga a las carreras por los resultados, como si se tratara de una competencia justa en el marco de la igualdad de oportunidades (Dubet, 2012), mientras que la meritocracia, en tanto ideología, actúa legitimando las desigualdades resultantes: «En apariencia, su éxito o fracaso dependería sólo de sí mismo» (Di Piero Emilia, 2014, p. 154).

En ese sentido, la opción por la introducción de un criterio meritocrático sobre un Programa que había sido concebido desde una perspectiva de ampliación de derechos conduce a una profundización de la dimensión social de la desigualdad en tanto se ponen en juego las disposiciones culturales, materializadas en el desempeño, al momento de contar con este recurso.

2.2.2. Educación y macrismo: hacia un estado del arte

Probablemente debido al carácter reciente del periodo que se abrió con la llegada al poder de la alianza Cambiemos, la producción que lo aborda desde la investigación educativa no es abundante. Es posible agrupar temáticamente los trabajos que se ocupan de caracterizar al periodo: algunos de ellos realizan un análisis discursivo y enfatizan el protagonismo que recobra el mérito y la evaluación como valores en tensión con la concepción de la educación entendida como derecho (Southwell, 2019; Observatorio Educación UNIPE, 2019), otros avanzan en una caracterización de la política y políticas educativas implementadas (Stoppani et al. 2017; CADE, 2017; Rodríguez, 2017; Suasnabar et al, 2019; Torres, 2019; Brunetto, 2020), un tercer grupo de trabajos indaga sobre la composición de la gestión ministerial (Castellani, 2019; Suasnabar et al, 2019; Miño Chiappino, 2019) y, por último, se exploran las políticas docentes y los «desplazamientos de la pedagogía» en el periodo (Vassiliades, 2020).

Uno de los Informes pioneros de caracterización del periodo es el que publica la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE) en el año 2017. Entre las principales conclusiones, señalan que el agravamiento de las condiciones sociales incidió de manera negativa en los índices educativos considerando que las políticas económicas implementadas por el macrismo afectaron directamente los ingresos de los sectores medios y bajo, así como el incremento de la desocupación que afectó la escolarización de los niños/as y jóvenes (CADE, 2017, p. 65). Asimismo, señalan el debilitamiento del financiamiento educativo y una menor presencia del Estado nacional a la hora de atender problemáticas educativas en las provincias.

Por último, indican el protagonismo renovado de la evaluación como reguladora del sistema educativo, desplazando la centralidad del Ministerio de Educación y del Consejo Federal de Educación (CADE, 2017, p. 66). Por su parte, Stoppami et.al (2017) caracterizan a este periodo como de «vaciamiento de la educación pública» teniendo en cuenta tres cuestiones: el recorte presupuestario, el gobierno desde lo que denominan lógicas mercantiles contrapuestas a los derechos y la renuncia del Estado a la defensa de la educación pública.

En ese sentido, desde el análisis del discurso, los trabajos de Myriam Southwell exploran el lugar de la evaluación en los discursos y afirman que la sospecha fue una característica que se puso de manifiesto durante el gobierno de Cambiemos: «evidenció un camino contrapuesto al derecho: todo/a trabajador/a pasó a ser – antes que nada– puesto bajo sospecha» (2019, p. 3). También Alejandro Vassiliades analiza los discursos sobre los docentes y observa críticamente la construcción de miradas deficitarias sobre la formación y el trabajo docente, acompañada de la progresiva instalación de referentes de ONG y de diversos ámbitos empresariales en cargos oficiales de nivel nacional (Vassiliades, 2020, p. 258). Asimismo, el autor señala los desplazamientos de la pedagogía y la introducción del discurso de las neurociencias y de las técnicas de «educación emocional» como parte de los contenidos para la formación docente en ejercicio que se produjeron en el periodo.

Otro grupo de investigaciones se centra en el análisis de los cambios y continuidades con respecto a las políticas educativas. Entre ellos, dos textos abordan específicamente las trayectorias del Plan FiNES y el Programa Conectar Igualdad y un tercero, escrito en los albores del macrismo, caracteriza varias políticas.

Un caso de inercia revisada es el del Plan FiNES. Como muestra el trabajo de Cecilia Brunetto (2020), si bien el gobierno de CAMBIEMOS no modificó la estructura original del programa, estableció mayores controles y nuevas funciones para los actores responsables de su implementación. En el periodo 2015-2017 se estableció el propósito de reordenamiento del Plan y, en ese proceso, las organizaciones civiles y los y las referentes (de sede, territoriales) quedaron «encorsetados» por las regulaciones y controles de las y los supervisores (Brunetto, 2020, p. 95). Esto conllevó, a su vez, el desplazamiento del Ministerio de Desarrollo Social hacia el Ministerio de Educación como actor clave del programa. En ese sentido, el corrimiento del protagonismo de las organizaciones sociales se condice con un discurso ligado a la «despolitización» de la educación que también aparece en los trabajos que exploran la conformación de las gestiones educativas, como antes se desarrolló.

Con respecto a Conectar Igualdad, el 26 de abril de 2018 el presidente Mauricio Macri anunció la creación del Programa Aprender Conectados (Decreto n°386/18). Como indica Torres (2019), el Programa pasó desde la órbita de ANSES a la del Ministerio de Educación y cambió su objetivo central de «reducir la brecha digital» al de «alcanzar la alfabetización digital». El PAC se acompañó con propuestas de competencias, premios a los ganadores y al éxito y resolución de problemas, al tiempo que se desfinanció la entrega de netbooks (Rodríguez, 2017). Se configuró un posicionamiento que se abstraigo de los problemas reales del contexto, privilegiando lo individual y los resultados, a tono con una mirada meritocrática de la educación (Torres, 2019).

Por su parte, el trabajo de Laura Rodríguez (2017) muestra variaciones con respecto a las políticas socioeducativas, evaluación, formación docente y nuevas tecnologías en los albores del gobierno macrista, y concluye que se sientan las bases de una nueva educación ignorando lo realizado por el gobierno anterior y siguiendo la idea de que el sistema educativo debía estar al servicio de las necesidades del sector privado empresarial⁵.

Otra de las líneas de indagación existente en la investigación educativa sobre los años de gobierno de Cambiemos es la que explora la composición de la gestión educativa. Por una parte, los trabajos de Suasnabar et al (2017) y Miño Chiappino (2018) analizan la composición de la gestión educativa en la provincia de Buenos Aires. El primer trabajo citado muestra que, en la Provincia de Buenos Aires, el nuevo gobierno se concentró en mantener la gobernabilidad del sistema más que en plantear una nueva agenda de política educativa. Los cambios se enfocaron en «despolitizar» la gestión, marcando esta diferencia con el gobierno anterior y en fortalecer procesos burocráticos de supervisión en las distintas áreas de gobierno (Suasnabar et al, 2017). Por su parte, el estudio de Miño Chiappino (2018), muestra el arribo de funcionarios provenientes de CABA a la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, la construcción de discursos identitarios por oposición al kirchnerismo, la deslegitimación de los sindicatos docentes y una visión tecnocrática que busca aparecer como «experta», desideologizada y desprovista de actividad política.

Dentro de este mismo grupo de trabajos, Ana Castellani (2019) muestra la presencia de empresarios y organizaciones no gubernamentales en los espacios de gestión de la educación. La autora indica que, aunque en Argentina existen diversas fundaciones y ONGs educativas desde los años ochenta, con la llegada de Cambiemos, las redes público-privadas de incidencia en esta materia cobraron impulso debido a los estrechos lazos establecidos entre funcionarios, empresarios y directivos de las fundaciones/ONGs educativas. Castellani señala que, al igual que en otras áreas de la gestión estatal, con el cambio de gobierno se incrementó el grado de exposición a la captura de la decisión pública por la incorporación masiva de exgerentes, empresarios y directivos de fundaciones diversas, originando situaciones de conflictos de interés, internalización de lobbies sectoriales en el entramado estatal y prácticas colusorias que atentan contra la autonomía estatal a la hora de diseñar e implementar políticas públicas (2019, p. 7)⁶.

Por otra parte, los gremios docentes han sido productores de conocimiento sobre el periodo, en particular sobre las dinámicas de privatización. Un Informe elaborado desde la Central de Trabajadores de la Educación (CTERA) y la Internacional de la Educación muestra el incremento en los procesos de privatización, observando

⁵ Otra de las cuestiones que señala este texto es el desmantelamiento de la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa.

⁶ Castellani destaca dos grupos: las más antiguas, -Fundación Bunge y Born (creada en 1963) del grupo homónimo; la Fundación Conciencia (1982), vinculada al grupo Lacroze; la Fundación Arcor Argentina (1991), del mismo grupo empresario; la Fundación Cimientos (1997), ligada al grupo Blaquier; y la Fundación Horacio Zorraquín (1997), vinculada al grupo económico Garovaglio y Zorraquín- y las más nuevas -Proyecto Educar 2050, creada en 2008; Enseñá por Argentina, en 2009; EIDOS, en 2012; y la instalación de la filial de la internacional Fundación Varkey, en 2016-.

la distribución de la matrícula, el financiamiento, la presencia del sector privado en la definición e implementación de la política educativa (fundaciones, empresas y ONG'), la formación y el trabajo docente y la privatización también a través de las evaluaciones estandarizadas.

Entre las continuidades «puras» comunes a los periodos de gobierno kirchnerista y macrista figura la tendencia hacia la descentralización en tanto no se revirtió la Ley de Transferencia educativa del año 1992, que implicó el pasaje de la gestión y el financiamiento de las escuelas, jardines de infantes y formación docente a la órbita provincial. Sin embargo, una dimensión específica en la cual la cartera educativa de la Alianza Cambiemos profundizó la tendencia descentralizadora refiere a la paritaria nacional docente. Mientras que esta instancia en la cual se negocian los salarios y condiciones de trabajo fue reconocida por ley durante el gobierno del Frente para la Victoria, durante la gestión Cambiemos se firmó el Decreto n°52/18 que dio por concluido este espacio de negociación nacional con el argumento de que la cuestión salarial debía quedar bajo la órbita de las jurisdicciones sin intervención nacional.

En suma, este recorrido por un estado del arte de la investigación educativa en los años del macrismo muestra que el periodo consistió en una amalgama amorfa que, si bien no logra consolidar una agenda de política educativa propia, presenta algunos componentes estables. Los principales son el ajuste y la subejecución de programas, planes e instituciones, la antipolítica como bandera de la mano de un supuesto tecnicismo ligado al desprestigio de los docentes y de sus sindicatos, cierta inercia en cuando a la continuidad de las políticas educativas implementadas en el periodo previo acompañada de la deslegitimación de las acciones de dicho periodo, un renovado protagonismo de la evaluación y la supervisión en diversos ámbitos y un corrimiento desde la idea de la educación como derecho hacia la meritocracia, el emprendedurismo y el peso del desempeño como criterio de asignación de recursos.

A continuación, se presenta un recorrido por las políticas implementadas específicamente sobre el nivel secundario en ambos periodos.

3. La escuela secundaria entre tres siglos

3.1. Breve historización del nivel: los siglos XIX y XX

Según señala Juan Carlos Tedesco (2009) en un estudio ya clásico en el campo, los orígenes del nivel medio en Argentina se ubican en el proyecto de la llamada «república conservadora» en el siglo XIX. En el plano educativo, dicho plan se cristalizó en el modelo mitrista que desarrollaba, por un lado, una enseñanza media mayoritariamente concebida para intelectuales y dirigentes y, por otro, una educación primaria que pretendía controlar y «argentinar» a los inmigrantes, educando al pueblo en tanto soberano de la modernidad (Giovine, 2000), homogeneizando a la población y sometiénola al flamante orden nacional (Bertoni, 2001).

Tedesco sitúa el momento de inicio de una enseñanza media con características definidas en el país en el decreto de Mitre de 1863 de creación de los Colegios Nacionales en las capitales de las provincias y califica de oligárquica a la educación en ese periodo. Como indica Myriam Southwell (2011), en dicho año se creó el

Colegio Nacional de Buenos Aires y, aunque existían otras opciones (como escuelas comerciales, técnicas y normales), la enseñanza media presentaba mayoritariamente una currícula enciclopedista y generalista (Dussel, 1997; Puiggros, 2004; Arroyo y Poliak, 2011). De este modo, la función social explícita era asegurar la formación de cuadros políticos para la administración pública, o bien garantizar a sus alumnos el acceso a la Universidad, de allí su carácter de colegios «preparatorios» en desmedro del carácter terminal (Giovine y Martignoni, 2011, p. 180).

Sería a mediados del siglo XX cuando surgirían las presiones dirigidas a la democratización del nivel medio. Siguiendo a Viñao Frago (2002), así como la generalización de la educación básica fue la gran transformación operada durante el siglo XIX y principios del XX, el gran cambio de la segunda mitad del siglo XX fue la generalización del acceso a la enseñanza secundaria. Más allá de esta tendencia en el periodo de segunda posguerra, cabe aclarar que el nivel secundario no consiguió llegar al grado de generalización logrado por la escuela elemental, sino que se trató de una expansión limitada atravesada por desigualdades (Giovine, 2018; Di Piero Emilia, 2018) los procesos de segmentación (Braslavsky, 1985), fragmentación (Kessler, 2002; Tiramonti, 2004; Abratte, 2011; Saraví, 2015) y segregación educativa (Veleda, 2012; Kruger, 2019).

A esta caracterización de la dinámica general del nivel secundario corresponde agregar, para el caso de nuestro país, la transferencia de las escuelas secundarias a las provincias entre 1992 y 1994. Como indica Jorge Gorostiaga (2012), dicha provincialización fue impulsada centralmente por razones financieras, sin que las jurisdicciones recibieran los fondos que esa descentralización implicaba. Este proceso fue acompañado por la sanción de la Ley Federal de Educación N°24.195 en 1993, normativa que conllevó la transformación más estructural y profunda sufrida por el sistema educativo desde el momento de su conformación. Dicha Ley afectó al nivel secundario en tanto implicó la ampliación de la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años y la modificación de su estructura académica implementando el tercer ciclo obligatorio de la Educación General Básica de tres años de duración y el nivel Polimodal, también de tres años y con cinco orientaciones alternativas. La implementación descentralizada de los cambios incidió de modo desigual a las provincias, agudizando la fragmentación, la atomización y la inequidad entre las jurisdicciones.

3.2. La escuela secundaria en el nuevo milenio

En años recientes, en un contexto de gobiernos «posneoliberales», en varios países de América Latina la obligatoriedad del nivel secundario fue impulsada en términos legislativos. En el caso de Argentina, la Ley Nacional de Educación n°26206 implicó concebir a la educación secundaria como derecho social⁷ y al conocimiento como un bien público a ser garantizado por el Estado. Esta concepción tensiona

⁷ La Ciudad de Buenos Aires se había constituido como pionera en promulgar la obligatoriedad de todo el nivel medio en 2002 mediante la Ley N° 898/02. La Provincia de Buenos Aires haría lo propio en 2007 mediante la sanción de la Ley de Educación Provincial N° 13.688.

los sentidos meritocráticos sobre los que se sustentó el modelo pedagógico de la escuela secundaria (Van Zanten, 2008; Tenti Fanfani, 2003; Sendón, 2011)⁸.

Como indica Terigi (2016), en ese marco se propusieron configuraciones alternativas a la matriz organizacional existente, que incluyen otras opciones de terminalidad del nivel y otros modos de regulación de las trayectorias, entre otros aspectos. La autora sostiene que la política de mayor alcance nacional fue el plan FinES, acompañado por otras de menor envergadura como «Ponele título a tu Secundario» y por políticas jurisdiccionales de reingreso de población no escolarizada (Escuelas de reingreso, CAJ, PIT 14-17), lo cual redundó en la expansión de las aspiraciones educativas en jóvenes de sectores populares (Meo y Dabenigno, 2010).

Otras transformaciones en el nivel secundario fueron aquellas realizadas a nivel institucional en el marco de los Planes de Mejora Institucional, implementados desde 2010 por el Ministerio de Educación de la Nación para favorecer el ingreso, la permanencia con aprendizaje y el egreso de los/as estudiantes secundarios a través de una línea de apoyo y financiamiento para las escuelas secundarias (Montesinos y Schoo, 2014; Vecino et al., 2015; Marchese y Vazelle, 2018). El PMI ofrece seis líneas de acción prioritarias: Estrategias para los inicios de la escolaridad; Estrategias institucionales de tutorías; Estrategias para potenciar la enseñanza; Estrategias para la recuperación de los aprendizajes; Estrategias educativas intersectoriales y Estrategias de gestión de la convivencia. Debido a la amplitud de los lineamientos, las acciones que se impulsaron en el marco de este plan variaron de institución en institución: desde la implementación de espacios para favorecer las trayectorias (tutorías, clases de apoyo), a talleres artísticos y culturales optativos y extracurriculares.

Más allá de estos importantes avances, Terigi (2008, 2016) sostiene que no se produjo una modificación en aquello que denomina el «trípode de hierro» del formato de la escuela secundaria, compuesto por el currículum mosaico, el trabajo docente estructurado por disciplinas y, a su vez, organizado por horas y no por cargo. Por su parte, Gorostiaga (2012) plantea que el conjunto de acciones llevadas adelante en pos de garantizar la obligatoriedad sancionada por ley no implicó la revisión del formato de la escuela secundaria, sino que se trató de «acciones remediales» que pretendieron incluir a dichos sectores a un formato escolar ya existente. En un sentido similar, Riquelme y Herger y Sassera se preguntan si las políticas de inclusión educativa no tienden a profundizar aún más la segmentación del sistema educativo, promoviendo trayectos paralelos de formación que conforman circuitos de baja intensidad institucional (2018, p. 37).

⁸ Otras políticas que han incidido sobre el nivel y no serán desarrolladas en este trabajo por una cuestión de espacio son la Ley de Centros de Estudiantes n° 26.877 (Otero, 2016), la Ley n°26.892 para la promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las institucionales educativas, buscando potenciar las iniciativas jurisdiccionales sobre el tema y aportando, desde una perspectiva centralizada, una respuesta a la demanda emergida de diferentes voces del sistema educativo frente a la percepción del incremento de situaciones de violencia en el ámbito escolar (Litichever, 2013; Fridman y Núñez, 2015) y otros programas como los CAJ, el Parlamento Juvenil.

3.3. Entre las resoluciones del CFE y las apropiaciones jurisdiccionales

La agenda de transformación de la escuela secundaria en el siglo XXI estuvo signada por lineamientos manifiestos en las resoluciones del Consejo Federal de Educación (en adelante, CFE). En los años kirchneristas, fueron centrales las resoluciones N°84/09 y N°93/09 que desarrollaron lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria, estableciendo plazos para que las autoridades nacionales y jurisdiccionales dotaran de unidad pedagógica al nivel, definieran y concretaran políticas de fortalecimiento de los equipos pedagógicos. La primera de las resoluciones, además, en su anexo denominado «Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria» plantea que el nivel debe garantizar a todos los jóvenes y adultos el derecho a la educación, la inclusión de todos y todas, una formación relevante y trayectorias escolares continuas y completas. La segunda brinda orientaciones para el desarrollo de propuestas de enseñanza, acompañamiento a las trayectorias, y sobre las regulaciones del régimen académico, relativos a la evaluación y convivencia para el nivel. Este corpus normativo abrió un amplio espectro de posibilidades para la innovación y la transformación de la educación secundaria, tanto en la definición curricular como en las propuestas de organización y dinámica institucional (Steinberg, Tiramonti y Ziegler, 2019). Sin embargo, dado el carácter federal del país, esta trama normativa se traduce de manera distinta en las diferentes jurisdicciones. Como indica Terigi, todo análisis de política educativa en Argentina conlleva la dificultad de considerar la iniciativa propia de los ministerios de las provincias que generan programas propios o desarrollan adaptaciones significativas de los programas nacionales (2016, pp. 5, 6).

En ese sentido, las jurisdicciones mostraron distintos y variables grados de apropiación de estas dos resoluciones amplias, poniendo en marcha dispositivos de distinto tipo y alcance. Si bien este artículo no se concentra en el análisis de cada una de las propuestas, cabe su mención. Se trató de políticas implementadas en las siguientes jurisdicciones: Santa Fe (Vuelvo a Estudiar, año 2013; Secundario completo, año 2017), Río Negro (Escuela Secundaria Rionegrina, año 2017), Tucumán (Nuevo Formato, año 2010; PlaNEA, año 2017), Provincia de Buenos Aires (Escuelas Promotoras, año 2018), Córdoba (Programa Avanzado en Educación Secundaria con énfasis en Tecnología de la Información y la Comunicación, año 2014), CABA (Secundaria del Futuro, año 2018) (Cardini y D'Alessandre, 2019; Steinberg, Tiramonti y Ziegler, 2019; Alucín, 2019; Marchese y Vazelle, 2018). En términos generales, se trató de cierta profundización de la experiencia previa en relación con la introducción de variaciones al formato tradicional de la secundaria con la finalidad de flexibilizarlo. Las principales modificaciones apuntaron a aspectos tales como la gradualidad y las formas de cursado y promoción, la organización institucional (tiempos y espacios escolares), las formas de trabajo docente (se socava la figura del «docente taxi») y ligado a ello la existencia de horas institucionales; la evaluación; la selección de perfiles de directivos y docentes mediante entrevista y no por puntaje; la enseñanza basada en proyectos; la modificación de cuestiones curriculares ligadas al diseño areal; la introducción de figuras de acompañamiento y/ territoriales y de dispositivos ligados a la retención y sostenimiento de las trayectorias escolares.

En cuanto a la gestión educativa macrista, de mano de la Resolución CFE 330/17⁹ se avanzó en el Marco de Organización de Aprendizajes para la Educación Argentina (MOA, Anexo I) dentro de la iniciativa nacional Secundaria 2030 a partir de cuatro dimensiones, una de ellas referida al Régimen Académico. En el Anexo II de esta Resolución se consignan los «Criterios para la elaboración de Planes Jurisdiccionales de Nivel Secundario», retomando cuatro aspectos centrales de la Resolución N°93/09 de los años kirchneristas: la modificación/actualización de las normas referidas a la organización de los tiempos escolares y los espacios según los nuevos formatos de enseñanza y aprendizaje, las nuevas formas de evaluación y promoción por módulos, asignaturas y/o créditos, entre otras opciones, la revisión de los criterios de acreditación anual y pasaje de un año a otro y la necesidad de destinar horas institucionales para la planificación y el seguimiento de la progresión de aprendizajes y trayectorias escolares (Steinberg, Tiramonti y Ziegler, 2019, p. 53). Un rasgo específico en comparación con las resoluciones anteriores refiere a la incorporación de cuestiones curriculares que enfatizan el desarrollo de «capacidades y competencias» de educación digital.

Más allá de los rasgos en común, las reformas jurisdiccionales se diferencian entre sí al considerar sus puntos de partida y sus objetivos. Mientras que en algunos casos se enfatiza la necesidad de transformar el formato de la escuela secundaria centrándose en la preocupación por las desigualdades y con el propósito de acompañar trayectorias de sectores sociales hasta el momento excluidos, en otros se busca la transformación del nivel con la intencionalidad de «renovar» la enseñanza para adecuarla a la llamada «sociedad del conocimiento», posicionándose como críticos de la escuela tradicional por no considerarla convocante para los jóvenes del siglo XXI. Con respecto a las resoluciones del CFE, mientras que en las resoluciones del periodo kirchnerista el diagnóstico se inclinó hacia la primera de las posiciones (vinculada a la «inclusión» y la garantía de la educación como derecho), en el caso del macrismo sucedió lo propio con la segunda (ligada al *aggiornamento* de la escuela en el mundo contemporáneo y al aprender a «vivir en la incertidumbre y disfrutarla», como se mostró en las afirmaciones del primer Ministro de Educación macrista).

Hecho este señalamiento, existen dos tendencias que se afirman como continuidades entre los periodos kirchnerista y macrista con respecto al nivel secundario. Por un lado, la configuración posburocrática y descentralizada del gobierno del sistema educativo, con estrategias de regulación más «flexibles» por parte del gobierno central, en este caso mediante reformas jurisdiccionales que se enmarcan en resoluciones del CFE. Por otro, la persistencia de la transformación del formato de la escuela secundaria como dimensión central de la agenda educativa para el nivel, más allá de las variaciones que imprime cada jurisdicción en cuanto a los puntos de partida, diagnósticos, características y propósitos.

⁹ La Resolución CFE 330/17 aprobó los documentos «Marco de la Organización de los Aprendizajes de la Educación Obligatoria Argentina» y «Criterios para la elaboración de los Planes Estratégicos Jurisdiccionales del Nivel Secundario».

4. Reflexiones finales

El periodo educativo de los gobiernos del Frente para la Victoria se caracterizó por la ampliación del derecho a la educación, la reivindicación del lugar del Estado como dador de sentido al sistema educativo y el auge del significativo inclusión entendido como incorporación de los sectores populares y tradicionalmente excluidos. Con respecto al gobierno de la Alianza Cambiemos, se trató de un periodo signado por el recorte presupuestario, la aspiración a una supuesta despolitización y cierta inercia combinada con el vaciamiento de la agenda de política educativa, con preponderancia de criterios ligados al mérito y al emprendedurismo, es decir que conllevó una «inercia ajustada y meritocrata».

Sin embargo, más allá de las particularidades de cada periodo, en ambos se sostuvieron tendencias vigentes a nivel internacional hacia la privatización, la evaluación y la descentralización que constituyen continuidades independientemente de los lineamientos de política educativa de cada gobierno. Estas tendencias constituyen adaptaciones locales a cambios de paradigma de las políticas a nivel internacional caracterizados por el pasaje de la administración burocrática a los modos de regulación posburocrática, descentralizados y con estrategias de regulación más «flexibles» (softer) por parte del gobierno central. Como indica Joao Barroso (2005), hasta la década de los años 80 existió en muchos países un modelo de regulación de políticas burocrático-profesional, basado en una alianza entre Estado y profesores y combinado con una regulación profesional, corporativa y pedagógica, modelo que se modifica en la actualidad impulsando modelos de gobernanza y regulación posburocráticos.

Por otra parte, las perspectivas de estudio de las desigualdades presentan varias aristas de indagación dependiendo de qué dimensiones observen: territorial (rural-urbano; centro-periferia; interjurisdiccional), etaria, de género, social, económica. Asimismo, analizar desigualdades específicamente en el nivel de las instituciones educativas implica considerar las dinámicas entre el sector público y privado (Di Piero Emilia y Miño Chiappino Jéssica, 2020). A su vez, abordajes sobre las desigualdades han contemplado enfoques relacionales y multidimensionales (Reygadas, 2004). De ese modo, al comparar ambos periodos de gobierno desde una perspectiva multidimensional de análisis de las desigualdades se observa, por un lado, la profundización de la tendencia hacia un gobierno descentralizado del sistema educativo que, cristalizada en la eliminación de la paritaria nacional docente, implica un aumento de las desigualdades interjurisdiccionales debido al corrimiento del Estado Nacional de su rol de entidad rectora sobre esta instancia de negociación, consolidando el carácter asistémico del «sistema educativo». Por otro lado, el replanteo del Programa PROGRESAR con una impronta meritocratizadora conlleva la profundización de la dimensión social de las desigualdades en tanto se ponen en juego las disposiciones culturales, materializadas en el desempeño, al momento de contar con un recurso capaz de habilitar u obtener trayectorias estudiantiles.

En cuanto al nivel secundario, ambos periodos muestran algunas tendencias en común. Por una parte, en lo referido al gobierno del sistema educativo, las propuestas de reforma del nivel son habilitadas desde el Consejo Federal de

Educación (mediante resoluciones con lineamientos amplios) e implementadas por parte de las jurisdicciones con apropiaciones, traducciones y alcances particulares. Por otra parte, la cuestión de la transformación del formato escolar se consolida como un tema central en la agenda para el nivel en el siglo XXI, si bien las distintas políticas jurisdiccionales presentan diagnósticos, características y propósitos muchas veces divergentes.

5. Referencias

- Abratte, J. P. (2011). Segmentación, fragmentación y democracia: Condensaciones y desplazamientos en el discurso académico y el discurso de la política educativa. *Cuadernos de Educación*, 9(9), 33-50.
- Acosta, F. (2012). La escuela secundaria argentina en perspectiva histórica y comparada: modelos institucionales y desgranamiento durante el siglo XX. *Cadernos de História da Educação*, 11.
- Acuña, C., & Leiras, M. (2005). Subsistema de Gobierno Educativo. En Programa de Evaluación de Sistemas Educativos, Fundación Konrad Adenauer – Consorcio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos (CLESE), Buenos Aires.
- Arroyo, M., & Poliak, N. (2011). Discusiones en torno a fragmentación, identidades y compromiso. Enseñar en las Escuelas de Reingreso. En Tiramonti, G. (Dir.), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens.
- Baez, J., & González del Cerro, C. (2015). Políticas de Educación Sexual: tendencias y desafíos en el contexto latinoamericano. *Revista del IICE*, 38.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a Educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, 26(92).
- Baquero, R., Terigi, F., Toscano, A., Briscioli, B., & Sburlatti, S. (2009). Variaciones del régimen académico en escuelas medias con población vulnerable. Un estudio de casos en el Área Metropolitana Buenos Aires. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* [Monográfico Abandono y Deserción en la Educación Iberoamericana], 7(4).
- Barbosa, L. (1999). Meritocracia a la brasileña. ¿Qué es el desempeño en Brasil?. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, 14.
- Benítez Larghi, S., Lemus, M., Moguillansky, M., & Welschinger Lascano, N. (2014). Más allá del tecnologicismo, más acá del miserabilismo digital. Procesos de co-construcción de las desigualdades sociales y digitales en la Argentina contemporánea. *Ensamblés*, (1), 57-81.
- Bertoni, L. (2001). *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*. Buenos Aires: FCE.

- Betancur, N. (2011). Los Planes Nacionales de Educación en América Latina: ¿instrumentos para una nueva generación de políticas educativas? En XIV Curso Regional sobre Planificación y Formulación de Políticas Educativas IIPE-UNESCO, Bs. As., agosto.
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO- Grupo Editor Latinoamericano.
- Brunetto, C. (2020). *El gobierno del Plan FinES 2 en la Provincia de Buenos Aires. Interjuegos nación, provincia y organizaciones en dos períodos de gobierno (2010-2017)*. (Tesis correspondiente a la Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación). FLACSO/ Argentina.
- Brusilovsky, S., & Cabrera M.E. (2005). Cultura escolar en educación media para adultos. Una tipología de sus orientaciones. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 38(Año 12), 277-311.
- Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (2017). *El derecho a la educación en Argentina. ¿Hacia dónde van las políticas educativas actuales?* Buenos Aires, Argentina.
- Canelo, P., & Castellani, A. (2017). Informe de Investigación N°1. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. Observatorio de las Elites Argentinas. IDAES. UNSAM.
- Cardini, A., & D'Alessandre, V. (2019). *Transformar la educación secundaria*. CIPPEC, Buenos Aires.
- Carli, S. (2017). Management público, conservadurismo y reocupación estatal: el lugar de las universidades públicas. En Filmus (Comp.), *Educación para el mercado. Escuela, universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo*. Buenos Aires: Octubre Editorial.
- Castellani, A. (2019). ¿Qué hay detrás de las Fundaciones y ONGs Educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la educación. Argentina (2015-2018). Informe de Investigación N°6, Observatorio de las Elites, CITRA-UMET-CONICET.
- Di Piero Emilia (2014). ¿Mérito y azar? Nociones de justicia distributiva y selección soft: el caso de una escuela secundaria tradicional frente al mandato inclusor. *Propuesta Educativa*, 43(1), 152-154.
- Di Piero Emilia (2018). Pasado y presente del nivel secundario: masificación y admisión. En Suasnábar, C., Rovelli, L., & Di Piero, E, (Coords.), *Análisis de política educativa: Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina*. La Plata: Edulp.
- Di Piero Emilia, & Miño Chiappino Jéssica (2020). Pandemia, desigualdad y educación en Argentina: un estudio de las propuestas a nivel subnacional. En Herrera, S., Gutiérrez Cham, G., & Jochen Kemner, *El impacto COVID-19 en América*

- Latina y el Caribe*. Guadalajara, México: Centro de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS).
- Dubet, F. (2012), *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Bs. As.: Siglo XXI.
- Dussel, I. (1997). *Currículum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863- 1920)*. Buenos Aires: FLACSO-Oficina de Publicaciones del CBC.
- Feldfeber, M. (2016). Facsímil: algunas notas para analizar el discurso hegemónico sobre la calidad y la evaluación. En Brener G., & Galli., G. (Comps.), *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado* (pp. 85-105). Buenos Aires: La Crujía.
- Feldfeber, M., Puigrós, A., Robertson, S., & Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Buenos Aires: IE-CTERA.
- Finnegan, F., & Brunetto, C. (2015). Contexto, gobierno y actores sociales en la producción de la política de Educación de Jóvenes y Adultos: el plan FinEs Secundaria. En *Prácticas pedagógicas y políticas educativas. Investigaciones en el territorio bonaerense* (pp. 379-400). UNIPE Editorial Universitaria.
- Fridman, D., & Núñez, P. (2015). Figuras de ciudadanía y configuraciones normativas en la escuela secundaria. Estudios de caso en cuatro modelos institucionales en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. En Llanos, D., Unda, R., & Mayer, L. (Comps.), *Procesos y experiencias de socialización escolar en Iberoamérica* (pp. 177-202). Quito, Editorial Universitaria Abya-Yala.
- Giovine, M. (2018). *Las prácticas educativas y las estrategias de reproducción social en Córdoba: la formación de los sectores dominantes (2003- 2016)*. (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de Córdoba.
- Giovine, R., & Martignoni, L. (2011). La escuela media bajo el mandato de la obligatoriedad. *Cad. Cedes*, 31(84), 175-194.
- Gonzalez, F. (2018). El Plan FinEs2. Elementos para el análisis de la terminalidad educativa. En Suasnábar, C., Rovelli, L., & Di Piero, E, (coords) (2018). *Análisis de política educativa: Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina*. La Plata: Edulp.
- Gorostiaga, J. (2012). Las políticas para el nivel secundario en argentina: ¿hacia una educación más igualitaria? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1).
- Jacinto, C. (2015). Nuevas lógicas en la formación profesional en Argentina. Redefiniendo lo educativo, lo laboral y lo social. *Perfiles educativos*.
- Filmus, D., & Kaplan, c. (2015). *Educación para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional*. Buenos Aires: Aguilar.
- Kessler, G. (2002). *La experiencia escolar fragmentada*. Buenos Aires: UNESCO.

- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kessler, G., & Benza, G. (2020). Nuevas clases medias: acercar la lupa. *Revista Nueva Sociedad*, 285.
- Kruger, N. (2019). La segregación por nivel socioeconómico como dimensión de la exclusión educativa: 15 años de evolución en América Latina. *Education Policy Analysis Archives*, 27, 1-37.
- Litichever, L. (2013). De la disciplina a la convivencia. *El Monitor*, 31.
- Marchese, E., & Vazelle, M. (2018). Las Escuelas Promotoras como experiencias de formatos alternativos en el Nivel Secundario de la Provincia de Buenos Aires. En Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de La Plata.
- Meo, A., & Dabenigno, V. (2010). Expansión de las aspiraciones educativas en jóvenes de sectores populares. ¿Evidencias de la emergencia de un nuevo habitus escolar en la ciudad de Buenos Aires? *Revista Iberoamericana de Educación*, 53, 1-13.
- Montesinos, P., & Shoo, S. (2014). *La implementación de los Planes de Mejora Institucional: aportes para las políticas orientadas al fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).
- Montesinos, P., & Shoo, S. (2015). *Políticas de revinculación y terminalidad escolar. Reflexiones en torno a los abordajes contemporáneos orientados a universalizar la educación secundaria*. Serie La Educación en Debate / N° 19 / Área de Investigación y Evaluación de Programas Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de la Nación.
- Miño Chiappino, J. (2018). *Gestión, política y educación: un acercamiento al gobierno de la Alianza Cambiemos en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (DGCyE) (2016-2018)*. (Tesis de grado). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Núñez, P., Litichever, L., & Fridman, D. (2019). *Escuela secundaria, convivencia y participación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba.
- Observatorio Educativo (2019). *El presupuesto educativo en la gestión Macri*. UNIPE.
- Otero, E. (2016). Jóvenes en la agenda legislativa de 2012-2013 en Argentina: voto joven, convivencia escolar y centros de estudiantes. ¿Promoción de los derechos de la juventud o respuestas políticas a los reclamos? *Cuadernos de Ciesal, Revista de Estudios multidisciplinarios sobre la cuestión social*, 15, 159-173.

- Puiggrós, A. (2004). *La fábrica del conocimiento*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- Reygadas, L. (2004). Las redes de la desigualdad. Un enfoque multidimensional. *Política y Cultura*, 22, 7-25.
- Rivas, A., & Dorkin, D. (2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? *Documento de Trabajo Nro. 162*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Rodríguez, L. (2017). «Cambiamos»: la política educativa del macrismo. *Question*, 1(53), 90-108.
- Riquelme, G., Herger, N., & Sasserá, J. (2019). La atención educativa de la población en Argentina en las últimas décadas: entre la distribución ilusoria, la modernización eficientista y los discursos del derecho y la inclusión. *Revista archivos analíticos de políticas educativas*, 26, 1-49.
- Rovelli, L. (2017). Instrumentos para el análisis de política educativa. En Suasnabar, C., Rovelli, L., & Di Piero, E., *Análisis de Política Educativa Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina*. La Plata: Edulp editorial.
- Saraví, G. (2015). *Juventudes fragmentadas: socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. Ciudad de México: Flacso.
- Scasso, M. (2018). ¿Cuántos jóvenes terminan la educación secundaria en la Argentina? Cómo monitorear las metas de universalización de la educación secundaria. *Propuesta Educativa*, Año 27(49), 32-47.
- Sendón, M.A. (2011). El imperativo de la inclusión escolar y la proliferación de significados acerca de la escolarización secundaria. En: Tiramonti, G., *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Southwell, M. (2011). La educación secundaria en Argentina. Notas sobre la historia de un formato. En Tiramonti, G., *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Southwell, M. (2019). El mérito como excusa. La modesta filosofía educativa del macrismo. *Conversaciones necesarias*, 237.
- Steinberg, C., Tiramonti, G., & Ziegler, S. (2019). *Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*. Buenos Aires: UNICEF-FLACSO.
- Stoppami, N., Baichman, A., & Santos, J.A. (2017). Política educativa y neoliberalismo: el rol del Estado, la lógica mercantil y la construcción de subjetividades durante el macrismo en la Argentina. *Revista Pedagógica*, 19(42), 8-33.
- Suasnabar, C., & Rovelli, L. (2013). Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente. En Chiroleu, A., & Marquina, M (Comp.), *La política*

universitaria de los gobiernos Kirchner: Continuidades, rupturas, complejidades. Buenos Aires: Prometeo/UNGS.

Suasnábar, C., Orellano, V., Iglesias, A., Miño Chiappino, J., Vuksinic, N., & Koc Muñoz, S. (2017). La gestión educativa de la alianza Cambiemos en la Provincia de Buenos Aires: una exploración de las trayectorias profesionales, identidades políticas y la agenda de política. Presentado en 9° Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas, Montevideo.

Suasnabar, C. (2018). Dossier Campo académico y políticas educativas en la historia reciente: a propósito del 30 aniversario de la revista Propuesta Educativa. *Propuesta Educativa*, 2(50), 39-62.

Tedesco, J. C. (2009). *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Ed. del Solar.

Tenti Fanfani, E. (Comp.) (2003). *La educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Buenos Aires: IIEP/ UNESCO, Altamira, Fundación OSDE.

Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta educativa*, 17(29), 63-71.

Terigi, F. (2016). Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Revista Análisis*, 16. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/13019.pdf>

Tiramonti, G. (Comp.) (2004). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial.

Torres, M. (2019). ¿Innovan las innovaciones? Un análisis de Conectar Igualdad y Aprender Conectados. *Revista Hipertextos*, 12(7), pp.120-138.

Van Zanten, A. (2008). ¿El fin de la meritocracia? Un análisis de los cambios recientes en las relaciones de la escuela con el sistema económico, político y social. En Tenti Fanfani, E. (Comp.), *Nuevos tiempos y nuevos temas de la agenda de política educativa* (pp. 173-192). Buenos Aires: IIEP-Unesco-Siglo Veintiuno Editores.

Vassiliades, A. (2020, julio 14). Impugnaciones de la enseñanza y desplazamientos de la pedagogía: políticas docentes y discursos estandarizados en Argentina durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019). *ESPACIOS EN BLANCO. Revista De Educación (Serie Indagaciones)*, 2(30), 247-262.

Vecino, L., Jacome, A., Noguera, M., & Boero, S. (2015). La implementación de los Planes de Mejora Institucional en cuatro escuelas secundarias públicas de gestión estatal de un distrito del oeste del conurbano bonaerense. Trabajo presentado en: V Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados

en Educación y Futuro. Debates y desafíos en perspectiva internacional, SAECE.

Veleda, C. (2012). *La segregación educativa. Entre la fragmentación de las clases medias y la regulación atomizada*. Buenos Aires: Stella- La cruja.

Villa, A. (2019). FinEes2: Una pedagogía social, una pedagogía del territorio, una didáctica integrada. En García, D. (Coord.), *Didáctica y pedagogía de la Educación Secundaria de jóvenes y adultos. Prácticas de Educación Popular en el sistema educativo formal* (pp. 27-38). Buenos Aires, Argentina: Novedades Educativas.

Viñao Frago, A. (2002). *Sistemas Educativos, Culturas Escolares y Reformas*. Madrid: Morata.

Vommaro, G. (2017). La centroderecha y el «cambio cultural» argentino. *Revista Nueva Sociedad*, 270. Disponible en: http://nuso.org/media/articulos/downloads/COY1_Vommaro_270_bsT5zYx.pdf.

Wainerman, C., & Chami, N. (2014). Sexualidad y escuela. Perspectivas programáticas posibles. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(45).

6. Fuentes y documentos

Convenio Marco de Cooperación propuesto por el Ministerio de Educación de la Nación, referido al Proyecto de Creación Nuevas Escuelas Secundarias con Universidades Nacionales, año 2014

Decreto N°459/10, Programa Conectar Igualdad

Decreto n°52/18

Ley de Financiamiento Educativo n°26075/05

Ley de Educación Técnico- Profesional n°26058/05

Ley de Educación Nacional n°26206/06

Ley Nacional de Educación Sexual n°26.150

INDEC, EPH 2003- 2019. Diseño de Registro

Ley N°27.204/15

Resolución n°1057/14, Provincia de Buenos Aires

Resolución del CFE N° 188/12

Resolución del CFE N° 280/16

Resolución del CFE N° 330/17. «Marco de la Organización de los Aprendizajes de la Educación Obligatoria Argentina» y «Criterios para la elaboración de los Planes Estratégicos Jurisdiccionales del Nivel Secundario».

Resoluciones del CFE N° 84/09 y N°93/09

SITEAL, Perfiles de países: Argentina.

página intencionadamente en blanco / page intentionally blank