



Políticas educativas y escuela secundaria en la Argentina post 2003

Educational policies and secondary school in post 2003 Argentina

Lic. Leticia Carolina Ríos¹

Prof. Soledad Fernandez²

Resumen

La escuela secundaria se ha constituido en nuestros días en el espacio educativo que concentra los mayores desafíos en torno a la mejora educativa y la garantía del cumplimiento pleno del derecho a la educación, fundamentalmente en relación a los jóvenes de sectores vulnerables. A lo largo del tiempo, los diferentes gobiernos argentinos fueron formulando una variada gama de políticas educativas con el objeto de combatir las diferentes desigualdades en el nivel. Estas oscilaron entre enfoques y discursos asistencialistas, psicopedagogistas y focalizados. A partir del año 2003, con la asunción a la presidencia de Néstor Kirchner y posteriormente con la llegada al poder de Cristina Fernández en el año 2007, el discurso en materia de política educativa evolucionó hacia el concepto de “inclusión educativa”. De esta manera, se buscó instalar un nuevo paradigma en materia de acciones educativas estatales que dejara por detrás la política focalizada de los años 90. En este marco de consideraciones, la propuesta de este artículo es analizar las diferentes normas y políticas educativas para el nivel secundario que se han puesto en marcha desde 2003 hasta la actualidad, con miras a contribuir al debate respecto de su impacto democratizador e inclusivo.

Palabras clave/ escuela secundaria - políticas públicas - inclusión educativa - exclusión educativa - kirchnerismo.

Abstract

Secondary school has become in our days the education area that concentrates the biggest challenges around improving education and ensuring the full realization of the right to education, mainly in relation to vulnerable sectors' young people. Over time, various Argentinean governments have been formulating a varied range of educational policies in order to combat different inequalities in that level. These ranged from assistentialist, psicopedagogist and focalized approaches and discourses. Since the year 2003, with the assumption to the presidency of Néstor Kirchner and later with the upcoming to power of Cristina Fernández in 2007, the discourse on educational policy evolved towards the concept of “inclusive education”. In this way, the government tried to install a new paradigm in state educational actions to try to leave behind the 90's focused policy. In this context of considerations, the proposal of this article is to analyze the various norms and education policies at the secondary level that have been launched since 2003, in order to contribute to the debate about its democratizing and inclusive impact.

Key words/ secondary school - public policy - educational inclusion - educational exclusion - kirchnerismo.

¹ Universidad Nacional de General Sarmiento / leticarolina.rios@gmail.com

² Universidad Nacional de General Sarmiento / kuarahy@erebor.com.ar

I. Presentación

Los orígenes de la escuela secundaria en Argentina se remontan a la creación del Colegio Nacional Buenos Aires en 1863 mediante un decreto del entonces presidente Bartolomé Mitre. Desde sus inicios, la institución se configuró bajo un mandato selectivo y una función muy clara: formar a las élites dirigentes y a las capas medias en ascenso social para su ingreso a la universidad o para la ocupación de cargos burocráticos tanto públicos como privados.

En su devenir histórico, el nivel secundario demostró que, aun conservando casi intacta su matriz organizacional, podía incorporar nuevos públicos, muchos de ellos provenientes de sectores para los cuales el nivel no había sido pensado. Dicho ingreso se produjo, fundamentalmente, a partir de la sucesión de tres “explosiones de acceso”: la primera de ellas durante el peronismo, la segunda con la recuperación democrática en los años 80 y la tercera con la extensión de la educación obligatoria como resultado de la Ley Federal de Educación en la década de los 90 (Rivas y otros, 2010 en Repetto, 2013).

No obstante, este ingreso de “otros” jóvenes a la escuela secundaria no supuso su inclusión genuina en el nivel. En efecto, los altos índices de repitencia, abandono, sobreedad, bajo egreso, son la muestra palmaria de las dificultades históricas que presenta la escuela secundaria al momento de procesar el ingreso de nuevas capas sociales y desarrollar una propuesta pedagógica de educación para todos.

A lo largo del tiempo, los diferentes gobiernos argentinos, formularon diversas políticas públicas con enfoques y perspectivas que oscilaran entre el asistencialismo, el psicopedagogismo o la focalización. A partir de estas se intentaba combatir las formas de desigualdad al interior del sistema. Cabe consignarse que, una constante histórica en cuanto a la formulación de acciones educativas estatales, fue construir el problema de la desigualdad en torno a la figura de los alumnos y en menor medida en torno a la institución secundaria.

A partir del año 2003, con la asunción a la presidencia de Néstor Kirchner y posteriormente con la llegada al poder de Cristina Fernández en el año 2007, el discurso en materia de política educativa evolucionó hacia el concepto de “inclusión educativa”. Se intentó instalar así una nueva forma de hechura de políticas públicas destinadas a los sectores menos favorecidos. En este marco de consideraciones, la propuesta de este artículo es analizar las diferentes normas y políticas educativas para el nivel secundario que se han puesto en marcha desde 2003 hasta la actualidad, con miras a contribuir al debate respecto de su impacto democratizador e inclusivo.

Para dar cuenta de lo antes expuesto, el artículo se organiza en cuatro apartados. En el primero, presentamos el instrumental conceptual en el cual se enmarca nuestro análisis. En el segundo, presentamos el escenario de problemáticas de la escuela secundaria previo a la llegada del kirchnerismo. En el tercero, presentamos y exploramos las normas y políticas educativas puestas en marcha desde 2003. Finalmente, cerramos el artículo con algunas reflexiones.

II. El instrumental conceptual

Para el análisis que aquí proponemos partimos de las siguientes consideraciones teóricas, en relación a las nociones de Estado, políticas públicas e inclusión educativa.

Entendemos al Estado como la estructura organizacional e instancia reguladora de la vida social encargada de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver (Aguilar Villanueva, 1993). Para llevar adelante dichas acciones, el Estado cuenta con un componente distintivo, un meta capital, producto de la concentración de diferentes especies de capitales: simbólico, económico, de coacción física, etc. (Bourdieu, 1993), que lo coloca en situación de imponer regularmente su voluntad sobre otros (O'Donnell, 1977).

La forma en que el Estado regula la vida social es a través de normas y/o acciones. Así, las políticas públicas consisten en “un conjunto de acciones del gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político” (Vilas, 2011, p. 111).

Dentro del conjunto de las políticas públicas se distingue un tipo especial de política: las políticas sociales, que

Sin ser las únicas intervenciones sociales del Estado encuentran su especificidad en el hecho de orientarse de manera directa a las condiciones de vida (y de reproducción de vida) de distintos sectores y grupos sociales operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso (Danani, 1996, p. 22).

Dentro de este tipo particular de políticas pueden enmarcarse las políticas educativas.

Estas acciones de Estado, lejos de expresar un carácter neutral, “forman parte de un conjunto de concepciones y decisiones de mayor alcance que expresan los intereses, fines y percepciones que orientan la gestión” (Vilas, 2011, p. 115) de los distintos gobiernos. En efecto, como afirma Aguerrondo (2008), desde la década de 1940 a la década de 1990, en América Latina, pueden distinguirse tres tipos de enfoques en materia de hechura de políticas educativas que destinadas a combatir la desigualdad en el sistema, expresan percepciones y perspectivas de muy diversa índole en relación a la problemática educativa. Estos enfoques de los que habla la autora, pueden clasificarse en: asistencialistas, psicopedagogistas y focalizados.

El primer enfoque, de corte “asistencialista”, se desarrolla entre los años 1940 y 1950 e intenta explicar la problemática de la desigualdad a partir de una serie de carencias, fundamentalmente materiales, de los alumnos de sectores bajos frente a los alumnos de sectores medios. La respuesta estatal entonces, fue la proliferación de comedores escolares, la creación de consultorios médicos así como el reparto de útiles, delantales, zapatillas, etc. entre los alumnos de sectores vulnerables.

Una segunda orientación de las acciones estatales en el ámbito educativo, se corresponde con el período ubicado entre los años 1960 y 1970. Aquí, la estrategia fue explicar el problema de la falta de equidad educativa a partir de una serie de problemáticas psicopedagógicas que aquejaban a los alumnos. Mediante la formulación de una serie de políticas públicas surgieron los grados de nivelación, las maestras estimuladoras, los psicólogos y los gabinetes psicopedagógicos en las escuelas o en los distritos escolares.

Finalmente, durante los años ochenta y noventa, en el contexto de las profundas reformas de mercado llevadas adelante en muchos de los países latinoamericanos y basadas en las premisas de ingreso a las inversiones extranjeras, libertad a los mercados y no intervención estatal (Vila, 2007), se configura una nueva mirada sobre la educación y sobre el problema de la exclusión educativa. El discurso predominante en la materia se centrará ahora en el binomio calidad-equidad. En este marco, entrarán en escena las políticas compensatorias o focalizadas como obligación de Estado, que como advierte Gluz (2006) para el caso argentino, presentaron un carácter doblemente focalizado: seleccionando primero a los alumnos más vulnerables y, entre ellos, a los de mejor rendimiento.

En la actualidad, el concepto que ha ganado estelaridad en relación a la formulación de políticas educativas es el de “inclusión educativa”, presente en todos los discursos políticos. Dicho término, lejos de ser transparente, se ve atravesado por una gran polisemia que en buena medida es producto de los diferentes contextos socio-económicos y culturales en que se construye su significado así como de los diferentes períodos históricos. En Europa, por caso, “inclusión” alude fundamentalmente a la educación dirigida a los inmigrantes, adultos y discapacitados; mientras que en América Latina se la asocia a la educación en contextos de vulnerabilidad social (Mancebo y Goyeneche, 2010). Asimismo, hasta la década de 1970, en buena parte del mundo, la inclusión educativa era asociada casi exclusivamente a la educación de personas con necesidades especiales. Luego de 1970, este término comenzó a designar a todos “los diferentes” ya sea por edad, localización geográfica, situación de pobreza, género, etc. (Camillioni, 2008).

A los efectos de nuestro análisis, consideraremos como válida la definición de inclusión educativa que propuso UNESCO en el año 2005

[La inclusión educativa puede ser entendida como] un proceso que permite abordar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los educandos a través de una mayor participación en el aprendizaje, las actividades culturales y comunitarias, de manera de reducir la exclusión dentro y fuera del sistema educativo. (UNESCO, 2005, p. 15)

III. El diagnóstico de una escuela secundaria “en crisis”

La educación es un derecho humano fundamental que no se agota en el formato escolar pero sin duda lo incluye. El garante de este derecho es el Estado, quien debe generar las condiciones necesarias para que todos accedan, permanezcan y se egresen con conocimientos significativos del sistema educativo.

Una forma de garantizar el derecho a la educación es mediante la formulación de políticas sociales que impacten en el sistema eliminando las diferentes desigualdades. Dichas acciones estatales parten de la afirmación de la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación se requiere que se elija y efectúe un determinado curso de acción (Aguilar Villanueva, 1993).

Previo a la llegada del kirchnerismo en el año 2003, el panorama de situaciones problemáticas en el nivel secundario era variado, complejo y multicausal. A continuación enumeramos y describimos algunas de las situaciones que enfrentaba el nivel.

- **Oferta de establecimientos (e infraestructura) insuficiente.** Este es un problema histórico del nivel, que se observaba en mayor medida en zonas rurales, de islas y en los barrios más pobres del conurbano e interior.

- **Sistema educativo fragmentado.** Entendemos por fragmentación³ del sistema tanto la existencia de diversidad de estructuras educativas como la multiplicidad de proyectos institucionales que contienen propuestas educativas a la medida de las poblaciones que atienden (Dussel, 2010)
- **Sistema educativo heterogéneo a nivel regional.** Sumada a la fragmentación del sistema, se registraban desiguales ofertas educativas también a nivel de las regiones, y dentro de estas, al interior de cada provincia que la componía.
- **Falta de articulación entre la escuela primaria y la escuela media.** Esta desarticulación se verificaba tanto en la falta de acompañamiento, por parte de ambos niveles educativos, en la transición del último año de la escuela primaria al primero de la secundaria como en la falta de acciones pedagógicas que preparasen a los alumnos para el cambio que implicaba el paso de un nivel al otro.
- **Pervivencia de un modelo homogeneizador de escuela.** Esto alude a las dificultades que presentaba la escuela secundaria para procesar la existencia de lo “multi” (social, cultural, económico, ideológico). En efecto, la escuela expresaba un discurso, unos valores y unos contenidos que no siempre lograban filiar con los jóvenes de sectores vulnerables.
- **Formas organizativas rígidas.** Dichas formas refieren al núcleo duro de la escuela secundaria y eran: una estructura graduada, con grados o años de escolaridad uniformes, un currículo organizado por asignaturas disciplinarias, la formación y designación de los profesores asociada a una especialidad, una organización horaria muy fragmentada, un currículo enciclopédico, etc. (Dussel, 2010). La poca flexibilidad de estas formas dificultaba la adaptación y avance de aquellos alumnos que por diversas razones (laborales, familiares y personales) no podían cumplir con las exigencias del formato.
- **Formas de determinismo en docentes y directivos en relación al contexto de vida de los alumnos.** Un hecho significativo que se producía al interior de las escuelas secundarias se relacionaba con los diversos cuestionamientos que sufrían algunos alumnos en relación a su forma de vida y sus hábitos. Se observaban en algunos discursos de docentes y directivos, asociaciones directas de los alumnos, y sus familias, a formas de disgregación, facilismo, violencia, droga, delincuencia y cárcel (Kessler, 2002). Cabe consignarse, que estos discursos excedían el ámbito de la escuela misma, en la medida en que eran producto de construcciones sociales, culturales y mediáticas más amplias, a partir de las cuales los jóvenes devenidos en alumnos dejaban de ser concebidos como “sujetos de derecho” y pasaban a ser “sujetos de peligro”.
- **Dificultades para la lograr una filiación docente – alumno y docente – institución exitosa.** Esto se debía, entre otras cuestiones, a la existencia de una práctica docente multideterminada. La multideterminación de la práctica docente se reflejaba en la intensificación del trabajo, producto de la cantidad de horas, las condiciones en que éste se realizaba, el incremento del trabajo burocrático-administrativo y el pluriempleo enmarcado en la denominación de “profesor taxi” (Poliak, 2004). A partir de esta situación, los profesores presentaban dificultades para filiar con una escuela en particular y no llegaban a conocer a sus alumnos (Andrade Oliveira, 2006).
- **Dilema repitencia/facilismo.** Frente a la problemática del fuerte desgranamiento en las escuelas secundarias, se presentaba el dilema repitencia/facilismo, es decir, alumnos que repitieran a riesgo de que abandonasen los estudios o alumnos que aprobaran sin apropiarse de conocimientos significativos.
- **Dificultad en la incorporación de nuevas tecnologías.** Esta situación alude al desencuentro que se producía entre las vivencias y las necesidades de los estudiantes, muchas de ellas ligadas a la incorporación de nuevas tecnologías, y lo que se exigía y se esperaba de ellos en las escuelas. Las escuelas secundarias presentaban una resistencia muy fuerte en cuanto a la incorporación de tecnologías en las aulas, en algunos casos reivindicando las viejas formas de educación escolar (Levis, 2006).
- **Entrada temprana al mercado laboral.** Otra problemática era la incorporación temprana de los jóvenes al mercado laboral, la cual restaba motivación a la idea de transitar por la escuela secundaria. Este ingreso en el mundo laboral, se realizaba por lo general mediante empleos precarios o puestos de baja calificación en el sector de servicios (Dussel, 2010).
- **Convivencia escolar compleja.** Esto refiere a la compleja situación de violencia y conflictos en las escuelas secundarias., que se expresaba tanto de manera física y verbal como psicológica; entre pares alumnos y entre alumnos y docentes.

A partir del año 2003, algunas de estas situaciones problemáticas alcanzaron el carácter de *agendum* (mientras que otras permanecen como *deudas pendientes*) transformándose en “un algo” sobre lo que el Estado debía actuar (Aguilar Villanueva, 1993).

³ Las primeras investigaciones que dieron cuenta de esta experiencia de fragmentación corresponden a Guillermina Tiramonti, 2004 y Juan Carlos Tedesco, 2005.

IV. Políticas educativas bajo el paradigma de la inclusión

En el año 2003 llega a la presidencia Néstor Kirchner a través del voto popular, luego del fracaso del gobierno de la alianza que culminó con una fenomenal crisis socioeconómica en el año 2001. Su ascenso al poder se produce en un contexto de incipiente recuperación económica, de debilidad electoral (apenas consigue un 22% de los votos, quedando segundo en la elección), fragmentación partidaria y crisis de representación política.

Entre las acciones de su gobierno figura la reestructuración de la deuda externa; la derogación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida; la reanudación de los juicios por violación a los derechos humanos cometidos por la dictadura cívico militar de 1976 y el recambio de los jueces de la denominada Corte Suprema “menemista”. A nivel socioeconómico, logra una mejora que se expresa en la baja de los índices de indigencia, pobreza y desempleo así como en los progresos en relación a la distribución en el ingreso.

La coyuntura económico política tuvo dos características distintivas, por un lado, la revitalización del rol del Estado en diferentes áreas, y por otro lado, la bonanza económica producto del margen fiscal con que contó el gobierno.

En este contexto, se desarrolla una de las primeras acciones estatales en materia de política educativa: el “Programa Nacional Para la Inclusión Educativa”. El objetivo de dicho programa era la reinserción, permanencia y egreso de aquellos alumnos que se encontraban excluidos del nivel. El beneficio era la entrega de becas, acompañamiento en el reingreso al nivel mediante “facilitadores pedagógicos” y la participación en diversos proyectos. A partir de este programa, variaron algunos de los criterios de otorgamiento de becas, orientándose hacia un enfoque más universalista. No obstante este cambio de perspectiva, junto al nuevo programa de becas, se mantuvieron las becas de carácter focalizado y meritocrático, destinadas a algunos estudiantes en condiciones desfavorables (Feldfeber y Gluz, 2011).

Para su implementación se crearon las líneas de acción: “Todos a Estudiar” (2004): destinada a jóvenes de hasta 18 años que habían dejado la escuela; “Volver a la Escuela” (2005): dirigida a alumnos entre 6 y 14 años que habían dejado la escuela o que no se encontraban inscriptos en el ciclo lectivo; “PNIE Rural” (2006): orientada a niños, niñas y jóvenes que asistían a escuelas rurales con tres o más años de sobreedad; y “PNIE Judicializados” (2006): formulada para los niños, niñas y jóvenes de entre 6 y 18 años que se encontraban bajo la tutela judicial por razones sociales o penales con o sin causa manifiesta.

El programa Todos a Estudiar, que fue el primero en implementarse, signó el rumbo de acción para el resto de las líneas del programa. Entre sus objetivos se explicitaba la necesidad de trabajar sobre la exclusión; y se construía la noción de fracaso escolar, a partir de entenderlo como síntoma de una dinámica social compleja, donde si bien la escuela era parte importante y no se podía deslindar de sus responsabilidades, también quedaban incluidos otros aspectos de la vida social (Documento Programa Nacional de Inclusión Educativa “Todos a Estudiar”, 2004).

Este programa presentaba la novedad de incorporar a las escuelas en un rol más activo del que acostumbran tener así como el de generar alianzas con organizaciones juveniles, asociaciones cooperadoras y diferentes referentes barriales de manera de involucrarlos en el diseño y la implementación de proyectos, procurando de esta forma, que los recursos llegasen a sus destinatarios.

Además de la formulación de estos programas, el gobierno de Néstor Kirchner, se caracterizó por la sanción de un profuso corpus de leyes educativas orientadas a dos objetivos: derogar leyes vigentes o legislar en áreas de la educación vacantes. Entre estas leyes, se destaca la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26075/05) y la sanción de la Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.206/06).

La Ley N° 26075/05 de Financiamiento Educativo, fue sancionada en diciembre de 2005 y promulgada en enero de 2006. La misma estableció la puesta en marcha de un incremento progresivo de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Hacia el año 2010, se proponía alcanzar una participación del seis por ciento en el producto bruto interno, repartida en un 60% por parte del Estado Nacional y 40 % por parte de las provincias.

Este aumento de la inversión en educación fue, sin dudas, una novedad muy auspiciosa, no solo para el nivel secundario sino para el sistema educativo en su conjunto, en la medida en que como afirma Tenti Fanfani “los derechos y obligaciones sin recursos son letra muerta” (Tenti Fanfani, 2003, p. 21). Tal situación permitió que Argentina trepase del puesto 81 al 19 en el ranking mundial de inversión educativa en relación a su riqueza (Repetto, 2013) y se posicionara como el séptimo país del mundo que más aumentó la inversión educativa en el período 2004-2011 (Informe de monitoreo, CIPPEC, 2014).

No obstante, a pesar de que se experimentó un aumento importante de la inversión en educación y de la participación del gobierno nacional en relación a las provincias, dicho aumento no alcanzó para resolver las brechas de inversión educativa entre las mismas.

Así, en 2010, Corrientes, Salta, Santiago del Estero y San Luis, no llegaron a cumplir con la meta de financiamiento, mientras que otras, como Santa Cruz, Formosa y Santa Fe, lo hicieron exitosamente. (Informe de monitoreo, CIPPEC, 2012). Dicha situación, evidencia la profundas heterogeneidades al interior del sistema educativo, producto de la persistencia de un sistema descentralizado herencia tanto de la dictadura cívico militar de 1976 como de las reformas neoliberales de la década del 90.

Un año después de sancionada la Ley de Financiamiento Educativo se sancionaba la Ley N° 26.206/06 de Educación Nacional. Esta ley estableció la responsabilidad compartida entre el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en relación a la promoción de una educación integral, permanente y de calidad para todos los habitantes de la Nación; garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho (Ley de Educación Nacional, 2006)

En líneas generales, se puede afirmar que la Ley de Educación Nacional (LEN) fue debatida (aunque existen críticas respecto de los tiempos y las formas en que se desarrolló el debate) y acompañada por sectores varios de la comunidad educativa, a diferencia de lo ocurrido con la Ley de Educación Federal en el año 1993. Entre los sectores que trabajaron para la ley y presentaron un borrador se encuentra la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, CTERA.

A nivel histórico, la escuela secundaria no había contado con una normativa que la regulase de forma integral comprendiendo la totalidad de años que preveía el nivel. Hasta la década del 40 sólo se habían desarrollaron normas parciales que regulaban aspectos específicos de su organización. En 1940 se sancionaron una serie de normas que otorgaron cierta organicidad a sus diferentes ofertas, modalidades y orientaciones mediante un principio de unificación entre ofertas (Documento DINIECE, 2006). La Ley Federal de educación de 1993, por su parte, fue la primera ley en regular la educación secundaria de forma integral pero la dividió en dos niveles educativos diversificando así las estructuras académicas, curriculares e institucionales (Documento DINIECE, op. cit.) a la vez que dio paso a un proceso de “primarización” de los primeros años de la escuela secundaria en un conjunto importante de jurisdicciones del país (Juarros y Cappellacci, 2009).

Como afirman Feldfeber y Gluz (2011), uno de los puntos salientes en esta ley es la conceptualización de la educación como bien público y como derecho social, cuestión que devuelve la centralidad del Estado en la garantía del derecho a la educación. No menos importante fue la sanción de la obligatoriedad de la enseñanza secundaria.

La Ley de Educación Nacional retorna a la estructura de niveles de primaria y secundaria, con la opción de un modelo de 6 años para cada nivel o el tradicional 7 y 5, bajo la premisa de reunificación del nivel. No obstante, Feldfeber y Gluz (op. cit.), advierten respecto de la complejidad en el cumplimiento de este objetivo, en la medida en que cada provincia opta por una modalidad diferente, dificultando así la equiparación de las trayectorias de los estudiantes.

Además de la Ley de financiamiento Educativo y la ley de Educación Nacional se sancionaron la Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase (Ley N° 25.864/03); la Ley de Educación Técnico Profesional (Ley N° 26.058/05), la Ley Nacional de Educación Sexual Integral (Ley N° 26.150/06) y la Ley de Protección Integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Ley N 26.061/05). A continuación presentamos una breve descripción de los contenidos de las mismas.

La Ley N° 25.864/03 de Garantía del salario docente y 180 días de clase, fija un ciclo lectivo anual mínimo de ciento ochenta días de clase para todos los establecimientos en los que se imparta Educación Inicial, Educación General Básica y Educación Polimodal, o sus respectivos equivalentes. En el caso de incumplimiento por razones de deudas salariales, las provincias pueden solicitar la asistencia financiera del Poder Ejecutivo Nacional.

La Ley N° 26.058/05 de Educación Técnico Profesional, regula y ordena la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y la Formación Profesional. En este sentido, abarca, articula e integra los diversos tipos de instituciones y programas de educación para y en el trabajo, que especializan y organizan sus propuestas formativas según capacidades, conocimientos científico-tecnológicos y saberes profesionales.

La Ley N° 26.150/06 de Educación Sexual Integral, establece el derecho de todos los educandos a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal. Esta ley es de cumplimiento parcial, ya que en provincias de tradición más conservadora y donde la Iglesia Católica tiene mayor peso, su aplicación se dificulta (Feldfeber y Gluz, 2011).

La Ley N° 26.061/05 de Protección Integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes tiene por objeto la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte.

El 10 de diciembre de 2007, luego de que Néstor Kirchner dejara el mando, asume la presidencia de Argentina, Cristina Fernández. Se trata de la primera mujer presidente, elegida por voto popular, en nuestro país. Llega al poder tras resultar electa por más del cuarenta y cinco por ciento de los votos de la ciudadanía, en una fórmula compartida con el radical Julio Cobos. En el año 2011, resulta reelecta por poco más del 54 % de los votos de la ciudadanía, en una fórmula compartida ahora con Amado Boudou, miembro de su partido.

Un primer elemento de análisis en relación a la gestión educativa de Cristina Fernández es la continuidad y complementariedad de muchas de sus acciones gubernamentales en relación a lo realizado por la gestión educativa de Néstor Kirchner. Las políticas impulsadas por su gobierno en materia de educación secundaria se orientaron a atacar el problema de la selectividad, marca de origen de este nivel educativo, mediante una revisión integral de la escuela que incluía desde los contenidos hasta el gobierno escolar (Feldfeber y Gluz, 2011).

En esta línea, en el año 2009, el Consejo Federal de Educación (CFE), acordó el Plan Nacional de Educación Obligatoria que comprendía un conjunto de lineamientos para la educación secundaria: Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria, Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria, Orientaciones para la Organización Pedagógica e Institucional y Planes de Mejora Institucional.

El plan para la Mejora Institucional de la escuela secundaria, por ejemplo, se puso en marcha en el año 2010 y se propuso impactar sobre un conjunto de problemáticas relacionadas con la infraestructura, la pedagogía y la incorporación de nuevas tecnologías en la escuela secundaria así como llevar adelante una serie de reformas a nivel institucional y curricular.

Por su parte, en abril de 2010, se presentó el programa conectarigualdad.com.ar que consistía en la entrega de netbooks a todos los alumnos de las escuelas secundarias de gestión estatal, los alumnos de escuelas especiales y los alumnos de institutos de formación docente. De acuerdo a la letra del programa, no solo se trataba de la entrega de computadoras portátiles a los alumnos sino que se buscaba la revalorización de la escuela pública y la inclusión social a través de la reducción de las brechas digitales, educativas y sociales en el país. En este sentido, el programa se proponía: la mejora en los procesos de enseñanza y aprendizaje; el acercamiento a los intereses, necesidades y demandas de los alumnos; la mejora de la calidad educativa de la educación secundaria, el incentivo a los procesos de transformación institucional, pedagógica y cultural necesarios para el mayor aprovechamiento de las TIC en las escuelas; la mejora de las trayectorias educativas de alumnos y alumnas; la mejora de la inserción laboral de los alumnos; cambiar las formas de comprender y relacionarse con el mundo y finalmente, fortalecer la formación de los docentes para el aprovechamiento de las TIC en el aula.

Este programa, que actualmente sigue en curso, se lleva adelante como forma de dar respuesta a lo establecido por la Ley Nacional de Educación (LEN) en lo concerniente al desarrollo de las competencias necesarias para el manejo de los nuevos lenguajes producidos por las Tecnologías de la Información y la comunicación en la escuela secundaria. En las primeras etapas de su implementación, el programa recibió críticas en relación a la falta de infraestructura y falta de conectividad en las escuelas. También se cuestionó la escasa capacitación en el manejo de nuevas tecnologías que traían consigo los docentes al momento de lanzarse el programa. La capacitación docente se dio en paralelo a la llegada de las netbooks y a menudo de forma virtual.

Finalmente, la asignación universal por hijo (AUH), aunque no es estrictamente una política educativa, ha mostrado ser una política saliente en cuanto a generar mayores márgenes de inclusión social. Esta acción estatal, creada mediante el decreto 1602 y presentada en octubre de 2009, consiste fundamentalmente en universalizar el derecho de los niños y adolescentes de hasta 18 años a una asignación familiar (Carmona, 2014). Con la puesta en marcha de la AUH el 91 % de la población menor de edad, considerando los componentes contributivos como los no contributivos de la previsión social, está cubierta. Mediante este aumento de la cobertura a los niños y jóvenes, se ha logrado reducir en un 28 % la pobreza y en un 39 % la indigencia entre 2009 y 2012 (Repetto, 2013).

En el ámbito de la escuela secundaria, según datos vertidos por la Directora de Educación Secundaria de la Provincia de Buenos Aires, Claudia Bracchi, a partir de la implementación de la AUH y hasta el año 2011 se habían incorporado a la escuela secundaria aproximadamente un 18 % más de alumnos (Documento UNIPE, 2011).

V. Algunas reflexiones

Las diferentes acciones estatales, destinadas a la educación secundaria, y desplegadas por el Estado argentino a partir de 2003 se inscriben en un momento histórico particular signado por la necesidad de emprender una recuperación económica, social y cultural a nivel país.

Aun así, podemos diferenciar en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández dos etapas de la política social orientada a la educación. La primera, desarrollada en la presidencia de Néstor Kirchner, se caracteriza por la puesta en marcha de una serie de medidas paliativas frente al contexto socioeconómico, y por la construcción de un corpus normativo de avanzada en relación a previsiones sobre derechos educativos y educación inclusiva. La segunda, sucede durante la presidencia de Cristina Fernández y se caracteriza por la búsqueda de consolidación de las acciones emprendidas por el gobierno anterior, y la introducción en la agenda de problemas gubernamentales de aquellos concernientes al núcleo duro de la escuela, entre ellos la selectividad.

En este sentido, si bien las leyes y políticas analizadas muestran la intención de diferenciarse respecto de aquellas implementadas en la década del '90, algunos de los objetivos propuestos se han cumplido mientras que otros siguen pendientes. Así, por ejemplo, el cumplimiento de la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, contenida en la Ley de Educación Nacional de 2006, tiene por delante al menos dos desafíos: por un lado, la construcción de una cantidad suficiente de escuelas secundarias, sobre todo en zonas periféricas, vulnerables y rurales, que permita garantizar el acceso a todos los jóvenes; y por otro lado, la generación de mecanismos que estimulen a esos jóvenes a ingresar a las escuelas, en un contexto en que la relación escuela secundaria - ascenso social - salida laboral se encuentra más difusa.

En la medida en que la exclusión por no ingreso constituye solo una de las posibles formas de exclusión educativa, se hace imperioso repensar también las tareas pendientes para garantizar la permanencia de los alumnos en las escuelas, es decir, para evitar la exclusión por abandono. En este sentido, es importante profundizar en acciones tendientes a la transformación de las formas organizativas y la cultura institucional de la escuela secundaria con especial hincapié en su modelo obsoletamente homogeneizador, sus formas rígidas de organización, sus estereotipos de alumnos ideales, sus determinismos y prejuicios. Asimismo, para garantizar los mayores niveles de permanencia, es necesario pensar en políticas públicas que permitan avanzar sobre la modalidad de docente "taxi" en la medida en que esta forma de organización del trabajo docente conduce a menudo a formas despersonalizadas de relación alumno- docente, a la vez que imposibilita, por falta de tiempo, trabajar colectivamente en formas de contención de los alumnos.

Finalmente, en relación al egreso, es importante profundizar en acciones que apunten a mejorar no solo la tasa de graduación sino también la calidad de la enseñanza que reciben los alumnos, de modo de avanzar sobre las disparidades de formación entre egresados.

Referencias bibliográficas

- AGUERRONDO, I. (2008). *Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión*. Ginebra: BIE Mimeo.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993). *Estudio introductorio en Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ANDRADE OLIVEIRA, D. (2006). El trabajo docente y la nueva regulación educativa en América Latina. En FELDFEBER Y OLIVEIRA (comps.). *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones ¿nuevos sujetos?* (pp. 17-31). Buenos Aires: Noveduc.
- BOURDIEU, P. (1993). Espíritus de Estado. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 96, 49-62.
- CAMILLIONI, A (2008). El concepto de inclusión educativa. Definición y redefiniciones políticas. *Revista Políticas Educativas*, 2 (1), 1-12.
- CARMONA, R. (2014). Instrumentación de políticas públicas en el contexto argentino reciente. Un balance en materia político-institucional y administrativa durante el período kirchnerista (2003-2012). *Revista de Políticas Públicas UFMA*, São Luís, 18 (1), 33-44.
- DANANI, C. (1996). Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto. En HINTZE, S. (Org.). *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico* (pp. 21-38). Buenos Aires: CEA.
- DUSSEL, I. (2010). La escuela media argentina y los desafíos de las metas 2021. En *Metas educativas 2021. Propuestas iberoamericanas y análisis nacional. V Foro Latinoamericano de Educación* (pp.169-182). Buenos Aires: Fundación Santillana.
- FELDFEBER, M. y GLUZ, N. (2011). Las políticas educativas en argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Revista Educ. Soc, Campinas*, 32 (115), 339-356.
- GLUZ, N. (2006). *La construcción socioeducativa del becario: la productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*. Buenos Aires: IPE- UNESCO.

- JUARROS, F. Y CAPPELLACCI, I. (2009). El proceso de democratización del nivel medio en el sistema educativo argentino. *Revista Espacios de crítica y producción*, 40.
- KESSLER, G. (2002). *La experiencia fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media de Buenos Aires*. Buenos Aires: IIPE UNESCO.
- LEVIS, D. (2006). Enseñar y aprender con informática/ enseñar y aprender informática. Medios informáticos en la escuela Argentina. En CABELLO, R. y LEVIS, D. (eds.). *Tecnologías informáticas en la educación a principios del siglo XXI* (pp.21-50). Buenos Aires: Prometeo.
- MANCEBO, M. y GOYENECHE, G. (2010). Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica. Trabajo presentado en las IX Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo.
- O'DONNELL, G. (1977). *Apuntes para una Teoría del Estado*. Buenos Aires: CEDES/G. E.
- POLIAK, N. (2004). Reconfiguraciones recientes en la educación media: escuelas y profesores en una geografía fragmentada. En: TIRAMONTI, G. (comp.). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media* (pp. 147-192) Buenos Aires: Manantial.
- REPETTO, F. (2013). Políticas sociales: una mirada político institucional a sus reformas, desafíos e impactos. En ACUÑA, C. (comp.). *El estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales* (pp 19-67.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- TENTI FANFANI, E. (2003). La educación media en Argentina los desafíos de la universalización. En Autor. (comp.) *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso* (pp. 11-33). Buenos Aires: Fundación OSDE, UNESCO-IIPE, Grupo Editor Altamira.
- VILAS, C. (2007). ¿Hacia atrás o hacia adelante? La revalorización del Estado después del "Consenso de Washington". *Perspectivas Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, 32, 47-81.
- VILAS, C. (2011). Política y políticas públicas. En Autor (Ed). *Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina* (pp.111-145). Remedios de Escalada: Universidad Nacional de Lanús.

Documentos.

- Francia. UNESCO. (2005). *Guidelines for inclusion: Ensuring Access to Education for All*. Recuperado en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140224e.pdf>.
- Argentina. Ministerio de Educación de la Nación Argentina. (2004). *Programa Nacional de Inclusión Educativa "Todos a Estudiar"*. Recuperado en <http://oei.org.ar/edumedia/pdfs/Todosaestudiar.pdf>.
- Argentina. Diniece-UNICEF. (2004). *Documento las dificultades en las trayectorias escolares de los alumnos. Un estudio en escuelas de nuestro país. Seguimiento y monitoreo para el alerta temprana*. Recuperado en <http://diniece.me.gov.ar/documentos/trayescolar.pdf>.
- Argentina. UNIPE . (2011). *Cuadernos de discusión: El dilema del secundario*. Recuperado en <http://unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2011/06/CUADERNO-DISCUSSION-1.pdf>.
- Argentina. CIPPEC. (2012). *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*. Recuperado en <http://www.cippec.org/documents/10179/52927/Bezem%2C%20Mezzadra+y+Rivas+-+Informe+Final+Monitoreo.pdf/fb546915-04d2-4853-b61d-02fd0772af96>.
- Argentina. CIPPEC. (2014) *¿Se cumplió la Ley de Financiamiento Educativo?*. Recuperado en <http://www.cippec.org/documents/10179/51825/135+DPP+EDU%2C%20Se+cumplio+la+Ley+de+Financiamiento+Educativo%2C%20Bezem%2C%20Mezzadra+y+Rivas.pdf/63f0872b-053d-4e07-ae9f-ecc704874be4>

Fecha de recepción: 11/11/2014

Fecha de aceptación: 18/03/2015