

Política educativa y escuela secundaria¹

Alicia Carranza²

Resumen

Este artículo intenta sintetizar algunos cambios que se proponen en la política educativa argentina a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional 26206. En tanto Ley General interesa analizar, por un lado, las posibilidades de construir políticas de estado en materia educativa a partir del trabajo participativo de las provincias en el Consejo Federal de Educación (CFE). Para ello se analiza brevemente las acciones relevantes que en ese sentido se desarrollaron en décadas pasadas y algunas orientaciones que actualmente se impulsan para ese cometido. Por otro lado, en tanto el nivel medio del Sistema Educativo se considera como el que presenta más dificultades para los cambios de su formato tradicional, interesa considerar algunas ideas rectoras que en la misma Ley y en documentos aprobados en el CFE pretenden modificar principios, fines y valores que hoy deberían influir sobre el trabajo docente y la gestión en las escuelas secundarias.

Palabras claves: Estado - Políticas educativas – jurisdicciones – escuela secundaria Ley de Educación Nacional.

Abstract.

This article tries to summarize some changes proposed in the Argentine Educative Policy from the sanction of the Ley de Ed-

¹ Este artículo recupera ideas desarrolladas en una ponencia presentada al V Encuentro internacional de Investigadores de Políticas Educativas- Asociación de Universidades-Grupo Montevideo 23 y 24 de Octubre de 2012.

² FFyH - UNC. Profesora emérita.

ucación Nacional 26206 (Law of National Education). Meanwhile, the General Law is interested in analyzing, on the one hand, the possibilities of constructing state policies on educative matters from the participative work of the provinces in the Consejo Federal de Educación (CFE). Therefore, relevant actions are briefly analyzed, such actions were developed in the past and some others are promoted with that aim. On the other hand, the secondary school of the Educative System is considered as the most troubled to be changed from this traditional format. It is important to consider some controlling ideas that in the same Law and in documents passed by the CFE intend to modify principles, ends and values that today should influence the teacher's work and the administration of the secondary schools.

Key words: State – Educative Policies – Jurisdiction – Secondary School – Law of National Education.

La construcción de políticas de Estado

Abordar el tema de la construcción de políticas de estado en educación, reviste distintas facetas. Una de ellas refiere a las relaciones intergubernamentales que permitan algunos consensos necesarios. Esto requiere un análisis que interprete, teórica y pragmáticamente, cómo se han ido configurando en las últimas décadas las decisiones en políticas educativas para comprender, en ese devenir histórico, los sentidos posibles que hoy se intentan establecer.

En relación con lo anterior, intentaré delinear una sintética reflexión acerca de la identidad del campo disciplinar de la política educativa y de algunas tensiones complejas de analizar, en las sociedades democráticas actuales. Seguidamente pondré a consideración el sentido global que tuvieron esas políticas en Argentina en las décadas de los 80 y los 90. Finalmente se abordarán algunas orientaciones actuales que presentan los marcos regulatorios de la implementación de las políticas educativas y, en ese contexto, las posibilidades/restricciones que hoy podrían señalarse para las relaciones intergubernamentales e institucionales.

Políticas educativas y democracia

El campo teórico de las políticas educativas, como disciplina que estudia las acciones con que el poder estatal regula el sistema educativo, necesita apoyarse, entre otras disciplinas (como la economía y la administración), en la sociología política y en una teoría del Estado para interpretar las decisiones que en esa materia toman los gobiernos y poder ejercer una crítica fundada sobre las mismas. En ese sentido el estudio de las políticas educativas, para que no exprese solo una descripción de los emprendimientos estatales (orientación empírica, estructuralista y funcionalista), tiene, como la pedagogía, una dimensión interpretativa y crítica “si concebimos lo político como la dimensión de antagonismo constitutivo de las sociedades humanas y a la política como el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden” (Abratte 2010: 10)

“Una sociología política de la educación es un ejemplo primordial de la aplicación de la teoría crítica en el estudio de la política educacional...Una sociología política de la educación es también una invitación para el cambio en un macro nivel, mejorando las prácticas de los políticos, los asesores y el electorado y, en un micro nivel, contribuyendo a mejorar los resultados tanto cognitivos cuanto no cognitivos de la enseñanza y el aprendizaje” (Torres 2008:143)”.

En relación con lo anterior y siguiendo el pensamiento de Popkewitz,(1994), consideramos que las reformas educativas o las innovaciones que los gobiernos propician son formas de regulación social de las instituciones, grupos e individuos. Apuestan a la gobernabilidad del sistema y el estudio de las mismas podría contribuir a la mejora que afirma Torres en el párrafo anterior.

Sin renunciar a esa expectativa, la investigación ha comprobado que las intencionalidades en el diseño e implementación de las políticas, en oportunidades apelando a lo que estudiosos del campo han recomendado, tienen márgenes limitados para convertirse en acciones concretas.

Reseñas

Salvo aquellas que dependen exclusivamente de las decisiones del gobierno del Estado (infraestructura, provisión de insumos materiales), las que atañen a cuestiones que necesitan del consenso y la colaboración de los actores que se encuentran en el propio campo de las decisiones, como a lo largo de la cadena burocrática, en grupos sociales con influencia y en las instituciones escolares (docentes, directivos, estudiantes, como actores internos y padres como externos) son interpretadas según intereses y posibilidades, provinciales, grupales, institucionales e individuales.

El estudio de las políticas educativas, desde los análisis de la sociología política, necesita entonces indagar, por un lado, cómo se construyen las decisiones políticas, a la par de cómo se materializan en las distintas esferas de gobierno y en las instituciones educativas.

Esta reflexión nos aparta de visiones positivistas que suponen cierta linealidad en la “hechura” y concreción de las políticas educativas y adopta una conceptualización de las mismas que integra, por un lado, la visión más liberal del necesario consenso y adhesión de sujetos libres, y por otro, la del conflicto y el antagonismo que representa la política como dominación legítima y dimensión constitutiva de la vida social.

Siguiendo el esquema de Stephen. Ball (Ball 2002 y Jefferson Mainardes 2005) sobre los análisis necesarios para comprender la complejidad de las dinámicas de las políticas educativas, es necesario considerar los denominados por el autor, contextos de influencia, de producción de textos, de prácticas, de resultados y de estrategia política .

En todos estos ámbitos participan directa o indirectamente diversos actores.

Es obvio que en este esquema Ball considera la posibilidad de estos análisis desde la teoría del Estado democrático que admite la participación explícita de grupos de la sociedad en el debate sobre las políticas públicas y por lo tanto integra el conflicto y la negociación en las arenas

del Estado. Entendiendo que el mismo no es un espacio homogéneo de intereses y principios plenamente compartidos entre los que cumplen funciones en esta dimensión del poder, hay que agregar la conflictividad que porta siempre la apertura a la participación. Las intencionalidades del poder político estatal legítimo se ponen a prueba en una lucha por el control de sus aspiraciones y la adhesión que necesita para esa prevalencia. Se considera entonces que la “hechura” e implementación de la política educativa es un ciclo permanente de decisiones macro y micro-políticas que finalmente dan forma a una determinada orientación.

Ésta es una cuestión primordial que tensiona las relaciones intergubernamentales, entendiendo como tales las del gobierno nacional con los gobiernos provinciales y la de éstos con los distintos grupos que influyen en el diseño e implementación de las políticas locales.

Las dificultades se presentan en la compatibilización de los proyectos del ejecutivo nacional, los legitimados por el poder legislativo, en el caso de la Leyes, y la producción de los documentos nacionales por parte del Ministerio Nacional en acuerdo con el Consejo Federal de Educación (CFE) con representación de las provincias. En un país federal estos acuerdos macro, aun con la legitimidad que les confiere la presencia de los representantes territoriales en uno y otro de estos ámbitos, serán reformulados por la mediación interpretativa de los grupos estatales provinciales y no estatales que influyen en esas mediaciones. Y si la participación se extiende a los integrantes de las instituciones educativas las posibilidades del éxito de las políticas dependen en gran parte, como ya se señaló, de los intereses, las posibilidades y las restricciones de grupos e individuos. Éste es el juego social en las sociedades democráticas que complejiza el análisis del diseño e implementación de las políticas públicas.

Entendemos con Mouffe que una sociedad democrática requiere de un debate sobre alternativas posibles y debe proporcionar formas políticas de identificación colectivas en torno a posturas claramente diferenciadas. El consenso es necesario en las instituciones constitutivas de la

democracia y en los valores éticos – políticos que inspiran la asociación política – libertad e igualdad para todos – pero siempre existirá desacuerdo en lo referente a su sentido y al modo en que deberían ser implementados (Mouffe 2007) y Southwell completa señalando “la construcción de hegemonía consiste en la articulación de diferentes sujetos educacionales alrededor de la polisemia de un discurso”.(Southwell M citado en Abratte,J. 2010).

En síntesis, las acciones y arreglos institucionales formales de los gobiernos democráticos para la producción del discurso de la política, señalan la voluntad para promover o debilitar los consensos necesarios. Luego, las prácticas políticas profundizarán o reformularán los mismos, fortaleciendo o disminuyendo las posibilidades de una orientación política determinada.

En este trabajo se señalarán solo decisiones consideradas relevantes para inducir políticas participativas y consensuales de los gobiernos democráticos de las últimas décadas en Argentina, que tuvieron o tienen efectos en las relaciones intergubernamentales para la construcción de una política de estado. El análisis de las prácticas políticas (nivel de análisis micropolítico) de los actores intervinientes en cada una de estas decisiones no será tratado, en tanto implica otro abordaje investigativo.

La década de los 80

Recuperada la democracia en 1983, la decisión más importante del partido gobernante para la construcción de políticas educativas fue la realización del Congreso Pedagógico Nacional (CPN). El objetivo fue promover la participación ciudadana a través de una amplia red de reuniones institucionales y de grupos sociales que convergieran finalmente en la Asamblea Nacional con representantes de todos los grupos políticos, gremiales, religiosos etc. “La intención del gobierno alfonsinista estuvo centrada en la apertura de un amplio y plural debate educacional, una consulta a diversos sectores políticos y sociales acerca de la situación

educativa, cuyos resultados orientaran las definiciones de política tanto a nivel legislativo como ejecutivo (Abratte J.P.2010: 10) Este emprendimiento estatal, que promovió deliberaciones a lo largo y ancho del país, en todas las provincias, “otorgaba al CPN una potencialidad como mecanismo para la construcción de hegemonía en torno a un proyecto educativo democrático. Sin embargo el desarrollo del CPN permitió advertir los límites de la propuesta oficial..., la participación estuvo estructurada claramente en torno a los partidos políticos y a sectores vinculados a la Iglesia Católica” (Abratte 2002:pág. 10)

Las discusiones estuvieron marcadas por los antagonismos entre progresistas y conservadores. El CPN no pudo construir hegemonía en la articulación de diferentes sujetos educacionales y se reactualizaron históricas divisiones, sin poder estructurar un proyecto educacional. Por otra parte el CPN terminó sus deliberaciones tardíamente (1988) en plena crisis del gobierno que finalizó su mandato en 1989.

Si bien los gobiernos cuentan, desde 1972, con el denominado actualmente Consejo Federal de Educación, integrado por los ministros del área de todas las provincias y presidido por el Ministro nacional, creado para la concertación de las políticas educativas, no habría sido este ámbito el privilegiado por el gobierno nacional de la década que analizamos. El mandato de movilizar masivamente a la ciudadanía para contrarrestar las consecuencias de años del autoritarismo más nefasto que experimentó el país, por un lado, y la centralidad que tuvieron los representantes partidarios y eclesiales, más organizados de la sociedad civil, por el otro, no permitió construir un proyecto hegemónico claro, representado por el gobierno nacional para la concertación en el CFE. Sin embargo, las buenas relaciones del Ministerio Nacional con algunas provincias, como el caso de Córdoba, permitió la realización de importantes proyectos con fondos nacionales e internacionales, administrados y técnicamente desarrollados por los equipos provinciales

La década de los 90

El gobierno nacional de los 90, adoptó la orientación neoliberal sobre el Estado y las políticas públicas recomendada desde el Consenso de Washington y los organismos multilaterales y afrontó la crisis política y económica, restringiendo el gasto social y privatizando emprendimiento estatales, de modo de aliviar al Estado Nacional de compromisos financieros. En materia de diseño de políticas educativas produjo un cambio radical en la concepción sobre las mismas. Mientras el gobierno anterior procuró un esquema de construcción de políticas de “abajo – arriba”, imaginando que las mismas deberían diseñarse sobre la base de consensos generales sin imponer reformas estructurales, el menemismo construyó un escenario federal en el que combinó la participación de las provincias en el seno del Consejo Federal de Educación, con reglas de juego que favorecieron el ejercicio de la autoridad del poder central, imponiendo una reforma global para todo el sistema.

Es necesario ratificar que el sistema federal de gobierno se compone de unidades relativamente autónomas (las provincias), aunque interrelacionadas e interdependientes por la regulación de las reglas de juego en la distribución de responsabilidades entre la jurisdicción nacional y las provincias, tendiente a procurar una necesaria y aceptable integración nacional y no un sistema disperso de autoridades locales. Las acciones conjuntas de las provincias y el gobierno central es un problema que se resuelve diferencialmente en el CFE según las reglas del trabajo colectivo en las que se distribuyen autoridad y tareas a cada una de las partes.

La resolución de las relaciones entre la Nación y las provincias, en el menemismo, tuvo un proceso que se inició con la transferencia de todas las instituciones educativas que estaban bajo jurisdicción nacional, salvo las universidades, a las provincias. Al traspaso concluido en el año 1992, le siguió la aprobación de la Ley Federal (1993) que propició una reforma estructural. La implementación de la misma debía consensuarse en el seno del CFE. El mecanismo institucional para la concertación de

las políticas estaba formalmente instalado y el CFE sería la herramienta necesaria para el ejercicio del federalismo.

Sin embargo, varias cuestiones interfirieron para que finalmente se impusiera el poder central sobre el de las provincias. Con la descentralización de los servicios nacionales, las provincias tuvieron que afrontar la multiplicación de sus gastos educativos ya que las transferencias de fondos desde el gobierno nacional no fueron suficiente o no se destinaron específicamente al sector educación. Consecuentemente, con los presupuestos recortados por la inversión en salarios y mantenimiento de la infraestructura escolar, las provincias tuvieron pocas posibilidades de fortalecer los equipos técnicos, cuando los había, para presentar iniciativas que recuperaran sus propios proyectos locales. En este sentido hay que subrayar la diferencia de recursos que separan a las provincias más dotadas de las más pobres. En ese escenario, los proyectos que presentaban los equipos técnicos del Ministerio Nacional tenían una clara ventaja y la aceptación de los mismos, que además, iban acompañados de recursos económicos, aseguraban la mayoritaria aprobación de los representantes provinciales.

En el contexto de los resultados de estas políticas, algunos efectos analizados de este período de gobierno señalan: a) la multiplicación de proyectos presentados generó un nuevo modo de hacer política educativa (Tiramonti, 2004) al intervenir en los procesos cotidianos de las escuelas fortaleciendo, en algunos casos, proyectos institucionales propios, obstaculizándolos en otros, en la medida en que no se articulaban con necesidades o propuestas locales, generando una sobrecarga de trabajo administrativo en los directores. Se señala que a través de estos proyectos la presencia del Estado nacional fue, en algunas provincias, superior a la del estado provincial. b) En el escenario neoliberal del Estado y las políticas sociales, el sector educación se diferenció respecto de los recortes presupuestarios y la precarización laboral que sufrieron otros sectores. En efecto, no podría hablarse del retiro del Estado sino que, por el contrario, el Estado nacional intervino activamente en un esfuerzo por lograr cierta homogeneidad del sistema, dado la fragmentación

manifiesta del mismo. Esta fragmentación tiene variadas explicaciones que no se podrán sintetizar en este trabajo, pero no puede dejar de señalarse, por un lado, el cambio de la estructura del sistema sancionada por la Ley Federal, que permitió distintas formas de organización del mismo en las provincias (la heterogeneidad estructural generó múltiples problemas organizativos, laborales y pedagógicos) y por otro, el aumento de la pobreza y la marginación social que volvió necesario proyectos de intervención compensatorios que promovieran la ayuda focalizada para la meta de la equidad educativa, promovida discursivamente en la Ley y los documentos.

Se advierte una contradicción entre el mandato de equidad al Sistema Educativo y el retiro del Estado en las políticas sociales que deberían sustentar las condiciones económicas y sociales para que la escuela cumpla con ese mandato. De ahí que el valor de la equidad asume distintos sentidos según el contexto político que la demande. En este caso se trataba de focalizar y aliviar situaciones puntuales. Los conceptos de igualdad y justicia escolar, aunque empleados discursivamente, no fueron orientaciones globales de las políticas educativas de esta etapa de gobierno.

Se puede señalar que, en cuanto a las relaciones intergubernamentales, el CFE no fue el ámbito de concertación de políticas sino el que legitimó la autoridad del poder central por sobre el de las provincias, produciendo una cierta coordinación entre las mismas al enviar a representantes de equipos técnicos para la consecución de algunos de los proyectos aprobados.

La provincia de Córdoba estuvo gobernada por representantes del partido radical desde 1983 hasta fines del siglo. Desde 1989 hasta 1999, lo hizo en el contexto nacional gobernado por el menemismo. Aunque resulte limitado nuestro análisis sobre las “prácticas políticas” específicas que la Provincia desarrolló en el CFE, sí podemos observar que la oposición al gobierno nacional, la capacidad de relativa autonomía y poder que permite el sistema federal y la disponibilidad de recursos

técnicos, posibilitó desarrollar iniciativas propias de envergadura, tanto en lo curricular como en la capacitación docente y en algunos casos postergar o matizar algunas decisiones del gobierno nacional. Un ejemplo de ello es la plena vigencia de la Ley de Educación provincial 8113, sancionada en el año 1991, luego de una prolongada consulta a referentes sociales, sindicales, religiosos y educacionales. El gobierno provincial solo adecuó la misma a la Ley Federal en el año 1995 mediante la sanción de la Ley 8525, con un brevísimo texto que admite esa adecuación. Sin embargo, la Ley que se reconoce hasta el año 2010, como la que rigió la regulación del sector es la 8113/91. Prueba de ello es que la nueva Ley de Educación de la Provincia, aprobada en Diciembre de 2010, (N° 9870) con gobierno de signo justicialista se redactó sobre la base de la ley 8113. Resumiendo, la década analizada no pudo construir hegemonía educativa, en la medida que no hubo una concertación genuina de las jurisdicciones y el efecto de los cambios estructurales sentidos como imposiciones del gobierno nacional, produjo conductas de apropiación acrítica, burocrática o de resistencia en las instituciones escolares.

Después de los 90.

Luego de las crisis del 2001 – 2002, a partir del año 2003, las nuevas autoridades nacionales procuran una diferenciación con el proceso político anterior. Durante la gestión del Ministro Filmus se ordena jurídicamente el Sistema a través de un conjunto de Leyes que expresan los cambios más sustantivos. En la Ley de Educación Nacional 20206/ 06, la más general para todos los niveles del Sistema, se destaca: el papel del Estado, la educación como derecho personal y social, la prioridad política de la igualdad y equidad educativa, la recuperación de la escuela técnica con nuevos formatos y equipos, una nueva estructura organizacional y de contenidos de la Formación Docente, una propuesta para mejorar la escuela secundaria y hacerla obligatoria, una nueva estructuración del Sistema (se vuelve a la organización por niveles en lugar de ciclos) y de los Programas Nacionales de apoyo a los centros educativos

etc. Si bien se reconoce la necesidad de mantener programas compensatorios dada la crítica situación desfavorable de vastos sectores sociales, el eje que atraviesa todos los programas es la meta de la **inclusión social y la igualdad educativa.**, con un sentido de universalidad cuantitativa y cualitativa. Esta ley, conjuntamente con los documentos que se aprueban en el CFE, y el propio Reglamento del mismo, señalan un nuevo sentido para el diseño e implementación de las políticas educativas y para las relaciones intergubernamentales. Si ponemos el foco en la Ley Nacional, además del capítulo III dedicado a la creación del nuevo CFE, como organismo interjurisdiccional permanente y ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa es necesario considerar los organismos que lo componen. Entre ellos el Comité Ejecutivo ampliado, en el que los representantes provinciales van participando en la presentación y discusión de los proyectos, hasta llegar a la Asamblea Federal que debe aprobarlos. El diseño de esta ingeniería de la participación jurisdiccional parece considerar más explícitamente el rol de las provincias, y en consecuencia alejarse de una práctica de imposición de la Nación. Lo mismo ocurre en el artículo 12 cuando señala que el Estado nacional de manera concertada y concurrente con las provincias son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiamiento del Sistema Nacional. El artículo 79 señala que el Ministerio de Educación de la Nación en acuerdo con el CFE fijará y desarrollará políticas de promoción de la igualdad educativa. Por último el art. 113 dedicado al Gobierno y Administración del Sistema señala que ambos componentes (Nación y poderes ejecutivos de las provincias) son responsables del mismo, haciendo explícito que el CFE es el ámbito donde se trata y se concierta la política.

Esta breve descripción de las herramientas institucionales con que hoy se promueve la relación entre la Nación y las provincias, no nos dice todavía cómo se están desarrollando las “prácticas políticas” reales (o micropolítica) en el ámbito del CFE. En el abordaje del “Ciclo de las políticas” propuesto por S. Ball para analizar las mismas, solo hemos señalado, parcialmente, el denominado contexto de influencia, aunque sin analizar el arco de las presiones y luchas de intereses que segura-

mente se expresaron durante el diseño de las Ley y de la estructura y funciones del CFE. Sin embargo, el hecho de haberse aprobado en el poder legislativo le confiere la legitimidad y da cuenta del sentido ganador de esas luchas expresadas en el texto legal. Por otra parte, en relación a la producción de textos, sobre todo los textos oficiales aprobados en el CFE, en general, expresan continuidad en la interpretación de los principios y objetivos de la Ley Nacional. Una observación, desde el ámbito pedagógico, también inspirada en la obra de Ball, es que los mismos tienen un redundante estilo prescriptivo (*writerly*) que puede obstaculizar la interpretación activa de los que participan en las instituciones educativas.

Finalmente, es necesario señalar que en el abordaje del ciclo de las políticas será necesario investigar el denominado contexto de las prácticas en las relaciones intergubernamentales entre la Nación y las provincias en el seno del CFE, los efectos de tales prácticas (contexto de los resultados) y el de las estrategias políticas que habrá que poner a prueba para corregir efectos no esperados o prácticas poco efectivas para mejorar las relaciones intergubernamentales en un país federal. Estos contextos necesitan un seguimiento investigativo que construya los datos con los que se pueda dar cuenta del estilo de esas relaciones; en otras palabras, que puedan ilustrar cómo se distribuye la autoridad y las tareas entre la Nación y las provincias en un contexto formal de rejerarquización del CFE, sobre todo desde que las resoluciones de la Asamblea Federal son obligatorias, si así lo decide la misma. Uno de los temas a estudiar es el relativo a la adecuación de las leyes de educación provinciales a la Ley Nacional, como una de las tareas que daría cuenta, por un lado, de algunos de los resultados del trabajo en el CFE, y por otro, de los intereses y presiones que los grupos locales ejercen para eludir o ratificar los mandatos del CFE y de la propia Ley Nacional.

En el caso de la provincia de Córdoba, el proyecto de la nueva Ley de Educación 9870, fue debatido en el seno del Consejo Provincial de Políticas Educativas, creado como Consejo Asesor del Ministerio e integrado por representantes de las universidades, el poder legislativo, el

poder judicial, los sindicatos, la Iglesia Católica y otras iglesias, las cámaras que agrupan a los representantes de escuelas privadas, de los Colegios profesionales, del Ministerio de Ciencia y Tecnología y del consejo profesional de Educación y Trabajo.

El Consejo fue el ámbito en el que se discutió ampliamente el sentido de las modificaciones a la Ley 8113/91 y en donde se pudo comprobar la lucha por los significados de esos cambios desde los intereses que representaban cada una de las partes intervinientes. El análisis de este proceso está aún pendiente. Sería una contribución para analizar el contexto de influencia en el diseño de una política y las posibilidades y restricciones del Gobierno Nacional, del CFE y del mismo Congreso Nacional, ante la capacidad de los poderes locales.

En síntesis se podría afirmar que, en un marco de construcción de hegemonía pedagógica por los cambios que se impulsan en las leyes y los documentos que se aprueban en el CFE, que resulta jerarquizado en sus tareas y funciones “es importante advertir sobre los falsos consensos en los que no se pasa de la afirmación generalizada a la asunción de compromisos” (Bordón 2010: 113.114).

En ese sentido falta construir datos más precisos sobre la materialización de los compromisos en cada una de las provincias y sobre la aceptación/ interpretación/ reformulación de los contenidos de la política entre los actores de los equipos técnicos, los docentes, alumnos y padres sobre todo en lo que atañe a los principios de igualdad de condiciones y de oportunidades para que se vaya construyendo más inclusión educativa y consecuentemente más justicia escolar. Están dadas algunas condiciones para relaciones intergubernamentales más fructíferas. Sin embargo, algunos analistas previenen sobre la urgente necesidad de redefinir el sistema federal de impuestos, como una dimensión central para el federalismo argentino: “...las medidas fiscales de los últimos años han llevado al mismo a una desproporción entre las crecientes responsabilidades operativas de las provincias y sus mermados recursos

coparticipables. Incluso con grandes e inequitativas diferencias entre algunas de ellas” (Bordón 2010: pág. 125).

Un nuevo escenario para el cambio en las escuelas secundarias

Lo expresado anteriormente señala modificaciones legales interesantes, aunque incompletas, para construir una política educativa de estado que comprometa más eficazmente hacia los cambios que hoy se proponen para la escuela secundaria. La Ley y los Documentos elaborados por los Ministerios de Educación nacional y provincial, por el CFE y los Programas de apoyo a las escuelas que desde la Nación y la Provincia se mantienen o se reestructuran respecto de los de la década anterior, coinciden en considerar, como ya se señaló, que el eje que atraviesa la política nacional es el de la **inclusión e igualdad educativa**. **Hay un viraje discursivo interesante al desplazar el foco de atención del buen rendimiento que las escuelas deberían tener en el cumplimiento de los programas focalizados para compensar desigualdades (principio de equidad, en los ‘90), hacia la necesidad de que el trabajo de todas las escuelas se centre en los sujetos, el seguimiento de sus trayectorias escolares y los medios o recursos con los que las escuelas puedan dar cuenta de esta prioridad (pedagogías diferenciadas, nuevas formas de incluir a los que están fuera del sistema, nuevos formatos institucionales, etc.)**. Se critica la idea de descentralizar la mayor responsabilidad por los resultados en la propia escuela y se subraya la responsabilidad del Estado. Tanto la Ley Nacional, como los documentos aprobados en el CFE, revelan una altísima expectativa sobre el papel de la educación en el cambio social. Lo que interesa observar es la prioridad que la educación tendría para el Estado como variable clave en la estrategia de desarrollo nacional, inclusión social e igualdad en el escenario de la globalización y la sociedad del conocimiento. Lo anterior expresa una **propuesta contracultural** respecto de las orientaciones que la globalización y el mercado presionan en el ámbito internacional. Sin duda, la Ley diseña un **proyecto a**

largo plazo en un escenario de alta incertidumbre. Contiene un **componente utópico** en relación con las posibilidades, a nuestro entender limitadas, que la educación puede ofrecer al cambio social. Se destaca la definición de la educación como derecho personal y social y no sólo como bien social o como servicio, y la igualdad (y no sólo la equidad), como políticas de Estado. De allí que la expresión **justicia escolar**, sea tal vez el concepto que define la necesidad del cambio cultural que se procura. En educación, los derechos y la justicia son entendidos como la distribución de las condiciones (y no sólo de las oportunidades) que hagan posible el acceso, la permanencia y el egreso, en este caso de la escuela secundaria, con una oferta de calidad para todos/as.

Ante el panorama de fragmentación social y educativa, la Ley (y los documentos del CFE) asume la necesidad de más homogeneidad estructural y curricular del Sistema Educativo. Se propicia la intervención del Estado Nacional como responsable de acciones educativas (programas y proyectos), con acuerdo de las Provincias en el CFE; las decisiones acordadas por la asamblea de este organismo, como ya se señaló, serán obligatorias si así se dispone. Se entiende lo anterior como una estrategia para contrarrestar los efectos más regresivos de las políticas anteriores y también los estilos políticos centralistas y autoritarios de algunos ejecutivos provinciales poco proclives a abandonar prácticas que obstaculizan el avance respecto de orientaciones consensuadas mayoritariamente. Al mismo tiempo, sin abandonar esta orientación de homogeneidad estructural y curricular, se propugna el respeto a la diversidad cultural con lo cual **la oferta educativa tiene que proveer al mismo tiempo una base cultural homogénea que procure igualdad y un tratamiento diversificado que procure equidad.**

Queda plasmada la responsabilidad del Estado, pero al mismo tiempo la responsabilidad que le cabe a la escuela, fundamentalmente en el proceso de integración y retención, como principios políticos, éticos y pedagógicos que deberían regir la vida institucional (Carranza, 2008). Este cambio de perspectiva demanda una gestión política de las provincias y de las instituciones escolares convencida de las ventajas de la igualdad

educativa sobre la meritocracia³ escolar y de la necesidad de acordar colectivamente lo que se entenderá como lo “común” para esa igualdad y lo que se entenderá como lo diverso y particular para evaluar los desempeños de cada sujeto en cada institución.

Contando con un marco legal que alienta nuevas formas de organización y gestión pedagógica en las escuelas, cabe entonces preguntarse cuáles son los límites y posibilidades que afectarían su implementación.

Algunas reflexiones sobre las posibilidades de implementación de las políticas estatales de inclusión.

Es innegable que los documentos políticos de esta gestión de gobierno dan cuenta de un acertado diagnóstico sobre la situación del campo de la educación en la fase histórica del capitalismo globalizado, agravada en América Latina y en nuestro país, por la pobreza y la marginalidad que multiplica las demandas por los derechos de los grupos más vulnerables.

El fenómeno de la “desinstitucionalización” (Dubet, 2006; Tedesco, 2008), entendida como pérdida de la posibilidad de vivir con alguna referencia común (valores, rituales, ideas) que nos permita identidad comunitaria y por lo tanto gobernabilidad, es uno de los núcleos duros de sobrellevar en una escuela donde adultos y generaciones jóvenes (no sólo los jóvenes en situación de vulnerabilidad social, sino la mayoría de ellos) tienen dificultades para establecer contactos significativos por la distancia cultural que los separa.. (Carranza 2009). Comprendiendo la

³ Este término alude a la competencia que en la escuela “fija la norma obligatoria desde el inicio en la excelencia reservada de hecho a algunos pocos” (Dubet, 2006, pág. 70) Por escuela justa entendemos con Dubet (2006, pág. 78) la que “también debe ofrecer bienes educativos que no se relacionen con el rendimiento selectivo, la utilidad, sino con el reconocimiento y la dignidad debidos a cada individuo confiado a la escuela”

urgencia de encontrar instrumentos que ayuden a diseñar nuevos contenidos y formas de relación que disminuyan la insatisfacción, la violencia y el sin sentido sobre la educación y la escuela de amplios sectores de adolescentes y jóvenes, las políticas pretenden una modificación importante en los contenidos y en las formas de escolarización en las escuelas secundarias.

Queda pendiente una cuestión de difícil implementación: ¿Cómo llegar a la “intimidad” de cada institución para “tramar” las prácticas consolidadas con las pedagogías más renovadas y necesarias para cambiar el “formato” institucional en cada realidad escolar?

Conclusiones

De los numerosos estudios sobre la implementación de las macropolíticas en Argentina y otros países, se confirma las dificultades que reviste transformar esos mandatos en acciones institucionales. Frente a estas dificultades, existe la tentación de prescindir del papel del Estado en las regulaciones de los cambios educativos y sostener la autonomía pedagógica de las escuelas, posicionando al Estado solo como proveedor de recursos. En ese sentido sostenemos que “el orden del discurso (estatal) es un requisito indispensable para comprender la construcción de las políticas una vez que éstas se inscriben en una totalidad significativa, en una configuración discursiva cuyo propósito es regular y organizar las percepciones y las experiencias, creando o confirmando, una determinada visión de la realidad educativa. Definen el sentido que, en un espacio y tiempo determinado, adquiere la educación, los componentes que son legítimos y valorizados y los que no lo son, o dejan de serlo. (Almandoz y Vitar, 2008)

Sin embargo, la legitimidad de ese discurso implica un largo proceso de institucionalización. Se trata de un proceso cultural que se desarrolla desde los compromisos y la asunción de responsabilidades de los acto-

res jurisdiccionales en el CFE, hasta los sentidos compartidos y las prácticas institucionales en las escuelas.

Entendemos con Almandoz que la planificación en espacios sociales no supone una relación de sujeto – objeto, sino una relación de sujeto – sujeto. Instalar una reforma implica algo más que hacer que los sujetos hagan lo correcto. La política se desarrolla en diferentes escenarios, lo que permite pensar a las prácticas educativas como algo que ocurre en un campo de relaciones cambiantes, esa relación, implica la adopción de diferentes posiciones por parte de los actores intervinientes Almandoz (2000).

Estos análisis permiten **corroborar** las dificultades que hoy tiene el mandato de la política educativa, para inscribirse con más potencia en los sentidos que expresan algunos actores jurisdiccionales e institucionales. Sin embargo, la escuela secundaria sigue representando no solo la oportunidad de la transmisión del conocimiento que hoy debería formar al ciudadano contemporáneo (con saberes y capacidades más complejas para habitar el mundo actual), sino la oportunidad de los jóvenes de procesar los cambios culturales que se están viviendo en la vida cotidiana **a través de un proceso de subjetivación diferente al que ofrecen otras instituciones de la sociedad y los medios de información y comunicación social.**

Semejante mandato necesita contar con el compromiso de las provincias, para que consensúen con las orientaciones más democráticas de la política educativa y por otro lado, con el compromiso de profesores, directores y supervisores dispuestos a diseñar alternativas de enseñanza francamente diferentes de las conocidas. Si bien esto está posibilitado por el discurso y algunas acciones de las políticas públicas nacionales y provincial (Programas de inclusión escolar, experiencias de trabajo con módulos, trabajo tutorial, propuestas didácticas, etc.) hay que remarcar lo que vienen sosteniendo los que investigan en implementación de políticas y que refieren a **tres cuestiones básicas: la necesaria articulación de los cambios pe-**

dagógicos con cambios en lo organizacional, laboral y administrativo, el respeto por los tiempos que se demandan para ser asumidos por los actores institucionales y el sostenimiento de estos cambios en el trabajo docente y la gestión institucional. La complejidad de estas cuestiones pone en jaque las intencionalidades de la política y desafía a los tiempos de corta duración de los mandatos gubernamentales para construir políticas educativas de Estado que sostengan, en el tiempo y en el espacio, las innovaciones que necesita la escuela secundaria.

Bibliografía

Abrate, J.P (2010). "El Contractualismo en la Teoría Política y en la Teoría Pedagógica. Un análisis crítico" Ponencia presentada en el III Encuentro Internacional Giros Teóricos. Instituto Gino Germani UBA, Bs.As

As. 2010.

Almandoz, M. R. y VITAR, A. (2008): "Caminos de innovación: las políticas y las escuelas" En *Gestión de innovaciones en la enseñanza media*, Santillana, Buenos Aires

Aguerrondo, I. Carranza, A. (2009). La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Iberoamérica. Publicación de la Red AGE. Red de Apoyo a la Gestión Educativa. Universidad Autónoma de Barcelona. AECID. Universidad ORT. Uruguay.

Ball, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. Revista Páginas N°s 2 y 3. Escuela de Ciencias de la Educación. FFyH. UN de Córdoba. Traducción: Dra Estela Miranda. Narvaja Editor.

Bordón, J.O. (2010) Historia y política de la descentralización y el gobierno educativo en la Argentina. En: Políticas educativas y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno. IIPE – UNESCO. Bs As.

- Carranza, A** (2008) “Las perspectivas de los cambios en educación. Posibilidades y restricciones de las políticas estatales para implementar innovaciones en la institución escolar”. En Revista “Cuadernos de Educación” del Centro de Investigación de la FFyH. UNC. Año VI. N°6. ISSN 1515-3959 Córdoba.
- Dubet, F.** (2006). *La escuela de las oportunidades ¿Qué es una escuela justa?* Ed. Gedisa. Barcelona.
- Feldfeber, M.**(2009) Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos. En: Feldfeber,M (comp.) Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones. Ed. Aique. Buenos Aires.
- Ezpeleta, J.** (2004). Innovaciones Educativas. Reflexiones sobre los Contextos en su implementación. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa* Vol.IX. Número 21. COMIE. México.DF. Pp. 403 – 424..
- Filmus, D.** (2008). El contexto de la política educativa. En: Tenti Fanfani (comp.) Nuevos temas en la agenda de política educativa. Ed. Siglo XXI. UNESCO. IIPE. Buenos Aires
- Jefferson Mainardes** (2005) Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Revista Cedes. Unicamp. Brasil
- Mouffe, Ch** (1998) La política democrática hoy en día. En BUENFIL, R. (Coord) Debates políticos contemporáneos. Ed. Plaza y Valdés México
- Novik de Senén González** (2008). Política, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y micropolítica. En: Perazza, R. (comp.) Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado. Ed. Aique. Buenos Aires.
- Popkewitz, T.** (Comp.) (1994) Modelos de poder y regulación social en Pedagogía. Ediciones Pomares Corredor. Barcelona.

- Tedesco, J.C.** (2008). ¿Son posibles las políticas de subjetividad? En: Tenti Fanfani, E. (comp.) *Nuevos temas en la agenda de política educativa*. UNESCO - IPE – SIGLO VEINTIUNO. Buenos Aires.
- Terigi, F.** (2005). Collected papers: sobre las decisiones en el gobierno de la educación. En: Frigerio, G. y Diker, G (comp.) *Educación: ese acto político*. Del estante Editorial. Buenos Aires.
- Tiramonti, G.** (2008) Mutaciones en la articulación Estado – sociedad. Algunas consideraciones para la construcción de una nueva agenda educativa. En: Perazza, R. (comp.) *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Ed. Aique. Buenos Aires
- Tiramonti, G** (2004). La trama de la desigualdad educativa—Edi. Manantial. Bs-As-
- Torres, C.A.** (2008) Teoría crítica y sociología política de la educación: argumentos. En: Mora Cinci, C y Ruiz G (comp) *Sociología política de la educación. En perspectiva internacional y comparada. Las contribuciones de Carlos Alberto Torres*. Ed. Miño y Dávila.

Documentos

- Consejo Federal de Cultura y Educación. *“Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria.” Resolución CFE N° 84/09*
- Consejo Federal de Cultura y Educación. *Organización pedagógica e institucional de la Educación Secundaria Obligatoria*. Resolución CFE N° 93/09.
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. Ministerio de Educación, Subsecretaría de Promoción de la Igualdad y Calidad Educativa. *“Discusión sobre la Educación Secundaria”*. Informe N° 2. Año 2009
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. Ministerio de Educación, Subsecretaría de Promoción de la Igualdad y Calidad Educativa. *“La Educación Secundaria en Córdoba”*. Documento Base. Diciembre 2009
- Ministerio de Educación de la Nación. Programa Integral para la Igualdad Educativa. (PIIE)

Ministerio de Educación de la Nación. Programa para el Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) Este programa se prolonga en el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (Promedu) Documento Base.

Ministerio de Educación de la Nación – Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba. Programa Escuela para jóvenes (PEPJ) Documento Base.

Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba: Programa para la Inclusión, Terminalidad y Formación Laboral de jóvenes de 14 a 17 años. Año 2010.