

# Relaciones intergubernamentales y materialización de las políticas inclusivas en el contexto de los gobiernos progresistas en Argentina

Vanesa López<sup>1</sup>  
Silvia Kravetz<sup>2</sup>

**Resumen:** En este artículo abordaremos los márgenes de acción y los alcances de la autonomía que se presentan en las relaciones intergubernamentales, entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales en los procesos de discusión, diseño y materialización de las políticas educativas, en el contexto de la década pasada en Argentina. El artículo aborda algunas negociaciones entre el Estado Nacional y la Provincia de Córdoba para la materialización de algunas políticas de inclusión educativa que se desplegaron durante los llamados gobiernos progresistas 2003-2015.

**Palabras clave:** gobierno nacional, gobiernos provinciales, inclusión educativa, escuela secundaria, políticas educacionales

## Intergovernmental relations and the materialization of inclusion policies in the context of progressive governments in Argentina

**Abstract:** In this article we will discuss the margins of action and the scope of autonomy which are presented in the intergovernmental relations, between the National State and the Provincial States in the processes of discussion, design and materialization of educational policies, in the context of the past decade in Argentina. The article presents some negotiations between the National State and the Province of Córdoba for the materialization of some educational inclusion policies which were developed during the so-called progressive governments 2003 - 2015.

**Keywords:** National state; Provincial States; Educational inclusion; High School; Educational Policies.

---

<sup>1</sup>Profesora Asistente en la Cátedra Políticas y Legislación Escolar de la Escuela, de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba (UNC); Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación, Doctoranda en Estudios Sociales de América Latina, Centro de Estudios Avanzados (UNC). E-mail: vanelopezjairala@gmail.com.

<sup>2</sup>Profesora de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba; magíster en Magíster en Investigación Educativa por UNC. E-mail: kravetzsilvia@gmail.com.

Textura	Canoas	v. 19 n.40	p.58-72	maio/ago. 2017
---------	--------	------------	---------	----------------

## **PRESENTACIÓN**

En este artículo abordaremos los márgenes de acción y los alcances de la autonomía que se presentan en las relaciones intergubernamentales, entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales en los procesos de discusión, diseño y materialización de las políticas educativas, en el contexto de la década pasada en Argentina.

Específicamente nos centraremos en algunas particularidades que asumieron los acuerdos y negociaciones entre el Estado Nacional y los estados provinciales- especialmente la Provincia de Córdoba- en la materialización de algunas políticas educativas, en especial aquellas que se desplegaron con el objetivo de la inclusión educativa durante los llamados gobiernos progresistas 2003-2015.

Para este cometido, este trabajo se desarrollará en tres apartados: en primer término, presentaremos las conceptualizaciones que se encuentran en la base de nuestros análisis. En segundo término, revisaremos algunas dinámicas de los procesos de configuración del gobierno de la educación y de las articulaciones interjurisdiccionales, para lo cual volveremos sobre algunas líneas de acción de los gobiernos nacionales. Finalmente, vamos a reflexionar sobre una experiencia de la Provincia de Córdoba destinada a la inclusión educativa de adolescentes y jóvenes

## **LA PERSPECTIVA TEÓRICA PARA EL ANÁLISIS**

En este trabajo, partimos de concebir al Estado como “...actor agregado y complejo que condensa las contradicciones de la sociedad” (OSZLAK, 1980) En la misma línea, el autor señala que.... “El estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo internamente diferenciado, sobre el que repercuten también diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil” (OSZLAK, 1980, p. 10). Esta perspectiva nos aleja sustantivamente de concebir al estado como un aparato monolítico, en condiciones de producir orientaciones y políticas unidireccionales y consistentes.

En diálogo con esta concepción, adoptamos la perspectiva teórico metodológica del *Ciclo de las Políticas* de Stephen Ball quien sostiene que la hechura e implementación de la política educativa es un ciclo permanente de decisiones macro y micropolíticas que finalmente dan forma a una

determinada orientación (MAINARDES, 2006). Esta perspectiva permite dar cuenta de la complejidad del juego político, es decir de los procesos de influencia, negociación, conflicto y construcción de consenso por parte de diferentes grupos de interés implicados en el proceso de materialización de las políticas. Juego político que es habilitado en el marco de un modelo de Estado democrático donde los espacios de participación y expresión de diferentes voluntades e intereses, son parte necesaria e imprescindible para la legitimidad de las decisiones que atañen a la voluntad general. Los autores proponen el esquema analítico constituido por un “*ciclo continuo*” constituido por el *contexto de influencia, el contexto de producción del texto y el contexto de la práctica*. Posteriormente, incorporaron a este modelo analítico el *cuarto y quinto contexto: el contexto de resultados/efectos y el de la estrategia* (posteriormente revisados).

El *contexto de influencia* se refiere al momento en que las políticas se discuten y se construyen. En ese contexto los conceptos adquieren legitimidad y forman un discurso de base para la política. El mismo guarda una relación simbiótica, pero no por eso evidente o simple con el segundo contexto, el *de producción del texto*. Los textos políticos son el resultado de disputas y acuerdos entre los distintos grupos que se adjudican para sí las representaciones de la política. (MAINARDES, 2006). Las políticas son intervenciones textuales, con consecuencias reales, que se vivencian en el tercer contexto, *el de la práctica*. De acuerdo a los autores, el contexto de la práctica es el lugar donde la política es sujeta a interpretaciones y recreaciones, donde la política produce efectos y consecuencias que pueden representar cambios y transformaciones significativas en la política original. El *contexto de los efectos o resultados* se preocupa por la justicia, igualdad y libertad individual, es decir analiza el impacto de las políticas con relación a las desigualdades sociales (MAINARDES, 2006). *El contexto de estrategia política* incluye “la identificación de un conjunto de actividades sociales y políticas que serían necesarias para afrontar las desigualdades creadas o reproducidas por la política investigada” (MAINARDES, 2006, p.55)

Estos marcos analíticos nos permiten afirmar con Alicia Carranza (2012, p. 71):

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 coacción legítima y dimensión constitutiva de la vida social.

Como se señaló, es propósito de este texto, analizar los distintos escenarios que se fueron configurando en las relaciones interjurisdiccionales en Argentina en las últimas décadas, a la luz de los aportes teóricos antes mencionados, poniendo énfasis en la última etapa.

### **CONFIGURACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO NACIONAL Y LOS ESTADOS PROVINCIALES**

Comenzamos señalando aquí, algunos aspectos relativos a la configuración del gobierno del sistema educativo en Argentina; para ello es necesario considerar que en un sistema federal de gobierno, las provincias gozan de relativa autonomía respecto al estado nacional, pero se prevén espacios de concertación de políticas “.....tendientes a procurar una necesaria y aceptable integración nacional y no un sistema disperso de autoridades locales.” (CARRANZA, 2012, p. 74)

El organismo ejecutor de las políticas educacionales es el Ministerio de Educación de la Nación, que ha cobijado otras áreas de incumbencia en algunos momentos: Cultura, Justicia, Ciencia y Tecnología y más recientemente Deportes. Las Provincias cuentan con sus ministerios específicos, bajo cuya responsabilidad se encuentran las instituciones educativas de todos los niveles, con excepción de las Universidades.

En el ámbito educativo existe desde el año 1972 un organismo denominado Consejo Federal de Cultura y Educación que fue definido en su creación, como el “...organismo que tendrá la misión de planificar, coordinar, asesorar y acordar en los aspectos de la política educativa nacional que en los diversos niveles del sistema nacional comprometan, la acción conjunta de la nación y de las provincias”(Ley Nro 19682 y su Reglamento). Estaba integrado por la Asamblea de Ministros (con representación de la nación y de las jurisdicciones provinciales) y el Comité Ejecutivo. En tanto espacio de discusión y concertación de las políticas, este organismo – que continúa

vigentecomo Consejo Federal de Educación – fue cobrando diferente protagonismo y cumpliendo distintas funciones en la toma de decisiones dependiendo entre otros factores, del estilo de "hacer política" del estado nacional y de los estados provinciales en cada período. En tal sentido, adquirió fuerte protagonismo en algunos momentos y quedó francamente relegado en otros.

Al respecto y para revisar la atribución de sentidos que el estado ha otorgado al Consejo Federal de Educación, nos remontamos a 1983, momento de la recuperación democrática en Argentina. Advertimos que no obstante las funciones asignadas al Consejo, nombradas más arriba, no fue este organismo el ámbito privilegiado de concertación de políticas en los primeros pasos de la democracia, sino que, con ese objetivo, se convocó al Congreso Pedagógico Nacional, configurado como espacio para legitimar las decisiones en materia de políticas educativas. En el Congreso Pedagógico, llamado por el entonces Presidente de la Nación Dr. Alfonsín, se desplegó un estilo de construir consenso por parte del estado de "abajo hacia arriba" ya que allí se invitó a todos los sectores de la sociedad a participar en la definición de los principios y propósitos de la educación. El Estado nacional suponía que las decisiones en materia educativa debían gozar de un amplio consenso cuyo proceso de construcción desde la base, contribuiría a legitimar la democracia recientemente recuperada.

Esta modalidad de elaboración de consensos se modifica sustancialmente en la década de los 90 bajo la vigencia de un modelo estatal neoliberal. Al respecto, el gobierno menemista "...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 educativo." (Carranza, 2012, p. 74). Cabe destacar que las decisiones que se tomaban en esta etapa en el Consejo no eran vinculantes, y el peso relativo de los actores que participaban dependía de factores tales como la orientación política, de la alineación o de la confrontación de los gobiernos provinciales con el poder central.

En este periodo, el gobierno nacional culmina, - a través de la sanción de la Ley de Transferencia del año 1991- el proceso de descentralización del sistema educativo iniciado con las escuelas primarias en el año 1978. Se produce de este modo una nueva configuración de las funciones a cargo del Ministerio de Cultura y Educación quien deja de tener a su cargo la prestación

directadel servicio educativo (a través de las escuelas) y asume nuevas funciones entre las que se pueden destacar, entre otras, el diseño de contenidos básicos comunes, la evaluación de la calidad del sistema, la formación docente, el diseño e implementación de políticas compensatorias bajo la modalidad de una relación directa del organismo nacional con las escuelas obviando en muchos casos a las instancias provinciales. La dinámica predominante en el cumplimiento de estas funciones, posibilitó una recentralización política y un mayor protagonismo por parte del Ministerio Nacional.

Durante este período hubo una apelación a la "autonomía" de las provincias, en el marco de un sistema educativo descentralizado, pero es el estado nacional quien en nombre del discurso de la calidad y la equidad educativas el que diseña las principales líneas de las políticas compensatorias.

Recuperando el esquema analítico de Ball podemos señalar que el "Contexto de Influencia" está caracterizado en este periodo por políticas de corte neoliberal tributarias de las reformas estatales en América Latina, donde lo que prima discursivamente es la apelación a la calidad del sistema educativo, la equidad, la evaluación de resultados, la compensación de desigualdades en el origen socioeconómico de los estudiantes, entre otros conceptos. Los organismos multilaterales de crédito, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son protagonistas en esta etapa con marcada incidencia en la definición de políticas económicas, sociales y educativas y en los procesos de reforma estatal.

Este discurso se expresa en el "Contexto de producción del texto" a través de la sanción de la Ley Federal de Educación, la Ley de Educación Superior y en el diseño de diferentes programas y proyectos en algunos casos producto de las negociaciones políticas con las provincias. En otros casos es el propio Ministerio Nacional sin previa consulta o con acuerdos no vinculantes con las provincias en el seno del Consejo Federal, quien implementa determinados programas sobretodo aquellos compensatorios y/o asistenciales como el Plan Social Educativo. La estrategia política del Ministerio Nacional de vincularse con las provincias trajo aparejado o profundizó la fragmentación del sistema en relación a resultados educativos, distribución de fondos, tipos de programas que se implementaron. Ello supuso en el "Contexto de la práctica" la presencia de diferentes lógicas y modalidades de gestionar los programas y proyectos "compensatorios" en las escuelas, depositando en muchos casos en los directivos y docentes la responsabilidad casi exclusiva

por los resultados educativos. En el Contexto de los resultados se puede visualizar la emergencia de un sistema educativo con francos signos de segmentación y diferenciación entre regiones y provincias.

En el periodo que caracterizamos como gobiernos progresistas, a partir del año 2003, primero durante la presidencia de Néstor Kirchner, y luego con las dos gestiones de Cristina Fernández de Kirchner, se produce un giro en el discurso político que asume una posición crítica respecto de las orientaciones neoliberales dominantes en los años '90. Progresivamente el estado recupera su capacidad regulatoria en los procesos sociales y políticos; en ese sentido, la política social adquiere un lugar cada vez más relevante en la agenda pública. Se despliegan, con ese cometido, un conjunto de medidas que intentan abordar de manera integral las problemáticas sociales vinculadas con los derechos ciudadanos.

Al respecto y recuperando el esquema analítico de Ball el "contexto de influencia" en esta etapa, se caracterizó por un discurso oficial orientado por los conceptos de igualdad, universalidad, inclusión, educación como derecho, diversidad, a la capacidad regulatoria del estado (tanto nacional como provincial). En este sentido las perspectivas sobre el derecho a la educación cobran mayor fuerza como principio orientador de las políticas. Sin embargo "el peso y la importancia adquiridos por el derecho a la educación como unidad discursiva de organismos nacionales e internacionales ha sido considerablemente mayor en comparación con el alcance que de ellas debieran derivarse" (PACHECO MÉNDEZ, 2010, p. 235). No obstante, plantear la importancia de formular una igualdad de derecho "ya que es la instancia discursiva que genera las condiciones de posibilidad para que se instalen o no prácticas igualatorias" (SOUTHWELL, 2006, p. 50) constituye una fortaleza en relación a la década anterior ya que es el Estado quien asume el protagonismo en ser garante de derechos.

En consonancia con el discurso que orientó la formulación de propósitos de la educación, y recuperando el concepto de "Contexto de producción del texto" se sancionaron en esta etapa diferentes leyes orientadas al reconocimiento y ampliación de derechos sociales, entre ellas podemos destacar en el ámbito educativo *Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase* (N° 25.864, año 2003), *Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente* (N° 25.919, año 2004), *Ley de Educación Técnico Profesional* (N° 26.058, año 2005), *Ley de Financiamiento Educativo* (N° 26.075, año 2005), *Ley Nacional de Educación Sexual Integral* (N° 26.150, año 2006) y la *Ley de Educación*

*Nacional* (N° 26.206, año 2006), que reemplaza la Ley Federal de Educación sancionada en el año 1993.

Esta ley, conjuntamente con los documentos que se aprueban en el CFE, y el propio Reglamento del mismo, parecen señalar 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 Consejo Federal de Educación como organismo interjurisdiccional permanente, como 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 concerta la política (Carranza, 2012).

A diferencia de lo que ocurría en los años 90 las principales decisiones que se acuerdan en el marco del CFE son vinculantes y comprometen a la Nación y a las Provincias, tanto en cuestiones políticas y operativas como presupuestarias. En lo referido al gobierno del Sistema educativo, los marcos legales como se expresó anteriormente, estarían dando cuenta de una nueva configuración de las relaciones intergubernamentales, ampliando los márgenes de participación de las provincias en la concertación de las políticas educativas, y dando fuerza de ley a los acuerdos establecidos en el marco del Consejo Federal de Educación.

### **POLÍTICAS DE INCLUSIÓN PARA EL NIVEL SECUNDARIO DE ENSEÑANZA: EL DESAFÍO DE LA OBLIGATORIEDAD**

Durante la década en estudio, como lo planteamos anteriormente, los principios de igualdad, universalidad, derechos, inclusión y otros guiaron el



diseño de políticas y acciones en el campo educativo. Se destacan en particular, aquellas iniciativas que se derivaron de estos principios orientadas a garantizar la finalización del nivel secundario de enseñanza. Es por ello que podemos destacar el énfasis en proyectos que promueven una inclusión educativa plena, entendida como el resultado de políticas que aseguren el acceso, la permanencia, los aprendizajes y el egreso de toda la población escolar, en particular de los sectores más vulnerables (TERIGI, 2004).

La extensión de la obligatoriedad del nivel secundario de enseñanza que fuera incluida en el texto de Ley de Educación Nacional N° 26206 implicó el desafío- tanto para el estado nacional como para las provincias- de diseñar estrategias orientadas a garantizar la inclusión educativa plena sobre todo para aquellos sectores que ingresan por primera vez a este nivel y también para aquellos que accedieron y posteriormente abandonaron la escolarización.

Consideramos necesario realizar aquí una breve mirada retrospectiva sobre la trayectoria del nivel secundario de enseñanza en Argentina, ya que nos permitirá entender contextualmente las problemáticas que acarrea este nivel, y los propósitos de las políticas desplegadas durante los llamados gobiernos progresistas destinadas a superar la exclusión social y educativa que se abordan más adelante.

El nivel secundario de enseñanza, nació con un mandato claramente selectivo. Hasta las primeras décadas del siglo XX, el modelo hegemónico de la educación secundaria caracterizado por la formación humanista de los bachilleratos tradicionales, altamente selectivo y meritocrático, estaba dirigido a la preparación de la población que habría de acceder a la enseñanza superior universitaria. Se configuró para albergar a una población homogénea: sólo podían acceder y permanecer aquellos sectores que contaban con códigos culturales y trayectorias de formación que les permitieran adecuarse y transitar con éxito este nivel.

En sus orígenes, la educación secundaria cumplía con una importante función política orientada a formar a las futuras clases dirigentes, en este sentido dispositivos tales como el currículum, el examen, el sistema de promoción, la relación docente alumno, funcionaban con una lógica coherente y selectiva.

La función social atribuida originalmente a la educación secundaria se fue transformando y adquiriendo otros sentidos de acuerdo a los cambios sociales, políticos y económicos que trajo aparejado el incipiente proceso de

industrialización en Argentina. Proceso que demandó en su paulatino desarrollo una nueva organización del trabajo, la necesidad de mano de obra calificada, la formación en conocimientos específicos, demandas que cristalizaron posteriormente en las llamadas escuelas técnicas (década del 40/50)

Algunos autores en relación a la incorporación de nuevos sectores sociales a este nivel de enseñanza, plantean que la expansión "...se ha hecho en lo que se llaman circuitos diferenciados, la base de la dinámica de fragmentación que caracteriza hoy al campo social y, en consecuencia, al campo educativo." (TIRAMONTI, 2008, p. 31). Es así que coinciden en identificar, hacia la mitad del siglo XX, dos momentos de quiebre al modelo hegemónico del nivel secundario de enseñanza.

El primero de ellos se produjo con la incorporación de sectores populares a la educación media en los años del peronismo (1945-1955) caracterizada por algunos autores como la etapa de mayor expansión del sistema educativo.

El segundo momento, con la recuperación de la democracia en la década de los 80, las políticas de promoción de acceso a los diferentes niveles del sistema educativo, entre otros factores, permiten explicar el estallido de la matrícula en el nivel producidos entre los 80 y los 90 y su consecuente masificación, "... expansión que no estuvo acompañada por claras políticas de inversión estatal, ni por cambios organizacionales, ni de las condiciones de trabajo docente que demanda la atención de nuevos sectores sociales incluidos en el nivel."(ALTERMAN y otros, 2005, p. 107).

El paulatino proceso de expansión del sistema educativo al que hacemos referencia, continuó llevándose a cabo en escenarios de emergencia de modelos neoliberales, reformulación del papel del Estado en la provisión y regulación del servicio educativo, crecimiento de la oferta educativa privada y por ende, de perspectivas que destacaron el rol de los sistemas educativos en los procesos de segmentación y fragmentación social, ampliando la brecha entre diversos sectores sociales en el acceso a una educación media de calidad.

Es importante recordar que la decisión política de transferir las instituciones de enseñanza media a las jurisdicciones provinciales en el

marco de la Ley de Transferencia Educativa (1991) contribuyó a profundizar la fragmentación de este nivel educativo, puesto que cada provincia resolvió la prestación del servicio, según la diversidad de recursos capital humano, formación profesional, recursos económicos, entre otros.

La sanción de la Ley Federal de Educación (1992) que planteó la reforma integral del sistema educativo ampliando la escolaridad obligatoria a 10 años, cargó a este nivel con nuevas problemáticas producto de su diseño y modalidades de implementación. Los tres primeros años de la enseñanza secundaria se hicieron obligatorios lo que interpeló a las provincias respecto a la modalidad de garantizar la obligatoriedad. La extensión de la obligatoriedad hasta la finalización de la Educación General Básica, trajo aparejado para las provincias, a partir de ese momento responsables de la prestación del servicio, problemáticas vinculadas con poder garantizar la finalización del nivel, lo que puso en juego la creatividad de la mismas en torno a idear formatos organizacionales diferentes según los recursos económicos, infraestructura, ubicación geográfica (urbana o rural) entre otros. En algunas jurisdicciones se adoptó una estrategia de “primarización” de la EGB - lo que implicaba la prestación de los nueve años de escolaridad en un único espacio institucional de nivel primario, mientras que en otras jurisdicciones se dispuso la “secundarización” del tercer ciclo de la EGB- por lo que se implementaban los últimos tres años de educación obligatoria en instituciones de nivel secundario. Otras provincias decidieron dotar a este ciclo de una identidad institucional específica - diferente de la antigua escuela primaria y también de la secundaria- con modalidades organizacionales, pedagógicas y de gestión singulares. Cada uno de estos modelos encontraron además especificidades en el sector público o privado y en zonas urbanas o rurales, lo que produjo una diversificación y heterogeneidad significativas, vinculada estrechamente a procesos de segmentación y fragmentación social que impactaron en el campo educativo. El sistema educativo, y los resultados en relación al rendimiento, tasas de escolaridad, etc., no quedó al margen de los procesos sociales que se desplegaron como producto de la implementación de políticas neoliberales, en un escenario social caracterizado por el incremento de los índices de pobreza y

desocupación, la primacía del mercado como regulador de la economía, la debilidad del estado nacional en su capacidad de regulación, de la mano de la privatización de los servicios públicos.

Refiriéndose al sistema en su conjunto, I. Dussel afirma que "...es la propia idea de sistema educativo, ese aspecto tan central que hacía sentirse parte de algo, más grande, mas general y con una orientación definida, lo que parece estar redefiniéndose..." (DUSSEL, 2008, p. 49). Y agrega que "... al borramiento del horizonte sistémico se suma otra dimensión que tiene que ver con la reestructuración de la autoridad política del Estado y la crisis de gobernabilidad de las instituciones en nuestro país."(DUSSEL, 2008, p. 49), todo lo cual significó la emergencia de un cuadro de situación verdaderamente complejo.

Con relación a las problemáticas anteriormente descritas, la sanción de la Ley Nacional de Educación (2006) en el marco de los gobiernos progresistas, según Senén González y otros (2008), constituyó un acto simbólico de cambio de rumbo y expresión en el campo educativo del quiebre del consenso reformista de los años 90. Se extienden los años de obligatoriedad hasta la finalización del nivel secundario de enseñanza y el foco de las políticas educativas esta puesto en el acceso, permanencia y egreso de todos los sectores sociales en el sistema educativo. Esto supuso a lo largo de esta década la continuidad, interrumpida durante los periodos defacto, del proceso de ingreso de diferentes sectores sociales a la escuela secundaria. La decisión de tornar obligatorio este nivel supuso nuevos desafíos en torno a las estrategias desplegadas por el estado nacional, los estados provinciales y las instituciones escolares para sostener a sectores sociales que por primera vez accedían o habían abandonado el mismo y garantizar el derecho a la educación secundaria.

Es así que entre las iniciativas desplegadas para garantizar la inclusión plena, podemos señalar en el ámbito nacional el Programa Nacional de Becas, los Programas de Mejora Institucional, el Fortalecimiento de la formación docente, el Plan Finalización de la Escolaridad Primaria y Secundaria (FinEs) y en el ámbito provincial el "Programa de inclusión, Terminalidad y Formación laboral para jóvenes de 14 a 17 años" (2010) - iniciativa que se enmarca en la Ley Nacional y en los acuerdos del Consejo Federal de Educación, Resoluciones N° 79/2009, N° 84/2009, N° 88/2009 y N° 90/2009,

N° 93/2009- creado por el Decreto 125/09 de la Provincia de Córdoba, constituye un emprendimiento de escala local, en consonancia con el gobierno nacional, que tiende a generar condiciones para el acceso, permanencia y egreso de la escuela secundaria de sectores con trayectorias de fracaso dentro del nivel.

El programa se despliega con un formato organizacional más flexible que el tradicional, incluye la figura de tutorías con formación para el trabajo, plantea una modalidad diferente en las contrataciones laborales de los docentes que participan, reconoce la trayectoria previa de los estudiantes. Constituye una iniciativa posible en el marco de las negociaciones entre los diferentes estamentos gubernamentales, donde textos políticos como la LEN, y los acuerdos del CFESe presentan como condiciones habilitantes para que, en este caso la provincia en uso de su autonomía, pueda diseñar estrategias creativas que promuevan la finalización de la escolaridad obligatoria según las problemáticas educativas locales.

No obstante, con relación a los resultados de la implementación del programa y aludiendo en este sentido al "contexto de la práctica" según el esquema de análisis de Stephen Ball, al estudiar los procesos que se despliegan en las sedes del Programa, las investigaciones realizadas por docentes de la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) bajo el auspicio de UNESCO permiten valorar "que los resultados favorables alcanzados por el PIT referidos a la construcción de un entorno escolar amigable y de contención, que reconoce y valora a ese alumno a quien va dirigido el programa, no encuentran su equivalente en las cuestiones relativas a los procesos de enseñanza." (MALDONADO, VANELLA, 2013, p.194).

Asimismo, estas alternativas institucionales y pedagógicas – que se distancian en mayor o menor medida de lo que se considera el "formato institucional tradicional" – no están previstas en el ordenamiento actual de la administración educativa. Por esa razón, podrían instalar tensiones en el "contexto de la práctica" (BALL, BOWE *et al*, 1992) al quedar interpelados los procedimientos burocráticos de funcionamiento del sistema. (KRAVETZ, 2012)

## **REFLEXIONES FINALES**

El cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario constituyó el desafío de gran parte de las políticas de inclusión desarrolladas en el periodo estudiado; se puede asegurar que se desplegaron múltiples acciones acordes

con este desafío por parte de los gobiernos nacionales y provinciales que acordaron modalidades, estrategias, acompañamiento pedagógico y recursos en el Consejo Federal de Educación.

Nos preguntamos por los efectos de estas medidas en el mapa del sistema educativo federal teniendo en cuenta que la provincia de Córdoba fue una de las jurisdicciones que pudo efectivamente diseñar estrategias alternativas de escolarización para el nivel secundario, situación que no es equivalente para todas las provincias con otras capacidades, recursos técnicos, materiales, capacidad de negociación.

También es importante tener en cuenta que esta iniciativa constituye una estrategia acotada, que no forma parte de la oferta regular para la escolarización secundaria, por lo que si bien es una modalidad más que interesante de reinserción de los jóvenes dentro del sistema, podría contribuir a profundizar la fragmentación del sistema en relación a la calidad de la propuesta según diferentes tipos de escuelas, zonas de residencia, población que atiende. En ese sentido, la inclusión en el sentido más amplio del concepto, permanecería como desafío para las jurisdicciones y para el gobierno nacional.

#### **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

ALTERMAN, Nora y otros. Problemas, iniciativas y proyectos en escuelas secundarias de Córdoba. Un estudio de caso. *Revista Páginas*. Escuela de Ciencias de la Educación, Año 7, n. 5, Ed. Brujas, Córdoba, 2005.

CARRANZA, Alicia. Algunas consideraciones en torno a las posibilidades y restricciones de las relaciones interjurisdiccionales en un país. Federal. In: CORIA, Adela y REGUERA, Alejandra (comps.). *V Encuentro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas*. Córdoba:UNC, octubre de 2012.

DUSSEL, Inés. La escuela media y la producción de desigualdad: continuidades y rupturas. In: TIRAMONTI, G. y MONTES, N. (comps.) *La escuela media en debate*. Buenos Aires: Manantial/Flacso, 2008.

KRAVETZ, Silvia. *Formato escolar y obligatoriedad de la escuela secundaria*. Reflexiones desde la perspectiva del Ciclo de políticas educacionales. Ponencia presentada en las Jornadas de la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa. Buenos Aires, 2012.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas. Uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abril de 2006.

MALDONADO, L. y VANELLA, L. *Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años*. Facultad de Filosofía y Humanidades. UNC. UNICEF, 2013.

OSZLAK, Oscar. Políticas públicas y Regímenes Políticos. *Estudios CEDES*, Buenos Aires, vol. 3, n. 2, 1980.

SENEN GONZALEZ, S. Políticas, Leyes y Educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica. In: PERAZZA, R. (comp.). *Pensar en lo público*. Notas sobre la Educación y el Estado. Buenos Aires: Aique Educación, 2008.

TERIGI, F. La plena inclusión educativa como problema de enseñanza. *Revista Propuesta Educativa*, n.69, FLACSO, Buenos Aires, 2004.

TIRAMONTI, Guillermina (comp.). *Las tramas de la desigualdad educativa*. Mutaciones recientes en la escuela media. Buenos Aires: Manantial, 2004.

TIRAMONTI, Guillermina (dir.). *Variaciones sobre la forma escolar*. Límites y posibilidades de la Escuela Media. Buenos Aires: FLACSO, Homsapiens, 2012.

*Recebido em 18/12/2016*  
*Aprovado em 06/04/2017*