



Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Difícil que lleguemos a ponernos de acuerdo : reconfiguraciones del federalismo educativo argentino desde la obligatoriedad del nivel secundario, 2006-2019

Autores (en el caso de tesis y directores):

Vanesa Elisabeth Romualdo

Nora Beatriz Gluz, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2022

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Vanesa Elisabeth Romualdo

**DIFÍCIL QUE LLEGUEMOS
A PONERNOS DE ACUERDO**

**Reconfiguraciones del federalismo educativo argentino
desde la obligatoriedad del nivel secundario
2006 - 2019**

Tesis para optar al título de Doctora en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Directora: Dra. Nora Beatriz Gluz

Buenos Aires
2022

Resumen

DIFÍCIL QUE LLEGUEMOS A PONERNOS DE ACUERDO Reconfiguraciones del federalismo educativo argentino desde la obligatoriedad del nivel secundario 2006 - 2019

Esta tesis se inscribe en los estudios sobre el rol del Estado, la trayectoria de las políticas públicas en el campo educativo y los mecanismos que se establecen para materializar el derecho a la educación en un país federal. Analizamos las reconfiguraciones del federalismo educativo argentino a partir del estudio de las políticas educativas para la escuela secundaria creadas en un contexto en el cual se avanzó en la recomposición del nivel, que había sido desestructurado durante la reforma educativa de los 90, y se lo definió como parte de la escolaridad obligatoria. Consideramos dichas políticas como analizador de las reconfiguraciones del federalismo educativo ya que permiten explorar cómo se entrelazaron las autonomías provinciales con la unidad nacional que caracteriza a este tipo de gobierno, frente al mandato históricamente específico de reconstruir la unidad del sistema educativo nacional como principio inscripto en la Ley de Educación Nacional 26.206 de 2006 (LEN) frente al nuevo derecho -la educación secundaria- en el marco de una profunda dispersión de las estructuras educativas jurisdiccionales.

Nuestro análisis del federalismo educativo comprende tanto la distribución y articulación de responsabilidades, obligaciones y recursos entre la Nación y las jurisdicciones, como las definiciones de agenda de política educativa de cada uno de los niveles gubernamentales, los actores y las relaciones de poder implicadas, así como las instancias para la articulación federal que se configuraron en el período 2006-2019.

El período de análisis abarca desde la sanción de la LEN que estableció la obligatoriedad del nivel secundario hasta 2019, focalizando en las políticas de las gestiones de gobierno nacional del Frente para la Victoria (FPV) (2003-2015) y la de la Alianza Cambiemos (AC) (2016-2019).

El interrogante sobre el federalismo educativo resulta relevante porque sus características condicionan, en un contexto de fragmentación educativa, las posibilidades para efectivizar el derecho a la educación en condiciones equivalentes en el territorio nacional. Nos interesa producir conocimiento sobre un tema poco estudiado, en especial en el período que abarcamos, avanzando desde las producciones sobre el tema desarrolladas centralmente en relación a la reforma de los noventa y al cambio de rol del Consejo Federal de Educación

(CFE) a partir de 2006.

Una de las hipótesis de trabajo que guió esta tesis sostiene que las orientaciones, políticas e institucionalidades promovidas por los gobiernos de “nuevo signo” (Feldfeber y Gluz, 2011) se sustentaron en una concepción de la unidad nacional definida en términos de implementación de estrategias similares en todas las jurisdicciones y cierta provisión equiparadora de recursos por parte del nivel nacional. En cambio, los gobiernos de las “nuevas derechas” (Houtart, 2016) tendieron a fortalecer la autonomía jurisdiccional, y la responsabilización por sus acciones como contraparte, en nombre de la libertad y al mismo tiempo concibieron un ideal de unidad centrado en la obtención de resultados medibles similares. En lo que refiere a los niveles subnacionales, otra de las hipótesis de trabajo apuntó a dar un lugar relevante al análisis de las jurisdicciones en la construcción de lo federal ya que más allá de los modelos propuestos por los diferentes gobiernos de turno en el nivel nacional, es en las relaciones con cada provincia en cada momento en particular que se define la configuración del federalismo educativo argentino.

Especificamos este análisis en tres casos jurisdiccionales -la provincia de Buenos Aires, la CABA y Neuquén- con puntos de partida diferenciales en sus desafíos frente a la secundaria obligatoria, para dar cuenta del margen de acción de los niveles subnacionales en la definición y la puesta en práctica de las políticas, las tensiones con el nivel central y sus (im)posibilidades de integrarse a una lógica de unidad nacional.

Para cumplir con los objetivos propuestos, la investigación asumió una metodología cualitativa basada en el análisis de datos secundarios y la realización de entrevistas semi-estructuradas a técnicos y funcionarios públicos del sector educativo nacional y jurisdiccional.

Entre los hallazgos de la tesis encontramos, en primer lugar, dos modelos de federalismo educativo distintos en las dos gestiones nacionales de diferente signo analizadas. Durante las gestiones nacionales del FPV la agenda de política educativa estuvo enfocada en una apuesta por estrategias comunes y universales y se propuso un modelo de federalismo en el que simultáneamente la Nación les abrió un poco el juego y les marcó la cancha a las provincias. Mientras que en la gestión nacional de la AC la agenda de política educativa se centró en la calidad como meta común y la evaluación como herramienta y se propuso un modelo de federalismo educativo en el que la Nación era concebida como auditora y las provincias como emprendedoras. En segundo lugar, hallamos diferentes perfiles de actuación en las tres jurisdicciones seleccionadas en el juego federal en los dos gobiernos nacionales de diferente signo analizados. Así, la provincia de Buenos Aires se presentó negociando con la Nación

aportando al proyecto nacional con el FPV y defendiendo lo propio de la AC; la CABA fue la pionera y autónoma por antonomasia que creó una nueva escuela secundaria para una alternativa nacional a la del FPV y que mantuvo su autonomía intacta con el gobierno nacional de la AC aunque eran del mismo signo político; y Neuquén se mantuvo siempre inmersa en su escenario local pero haciendo un “como si” de las propuestas nacionales en el primer caso y con una política jurisdiccional propia gracias a la alianza gobierno local-gremio en el segundo.

Abstract

WE MAY NOT COME TO AN AGREEMENT Reconfigurations of Argentinian educational federalism since the secondary level was made compulsory 2006-2019

This thesis is part of the studies on the role of the State, the trajectory of public policies in the educational field and the mechanisms established to materialize the right to education in a federal country. We analyzed the reconfigurations of Argentinian educational federalism based on the study of educational policies for secondary school created in a context in which the recomposition of the level made progress, which had been destructured during the educational reform of the 90s, and was defined as part of compulsory schooling. We considered these policies as an analyzer of the reconfigurations of educational federalism since they allowed us to explore how provincial autonomies were intertwined with the national unity that characterizes this type of government, in the face of the historically specific legal mandate to rebuild the unity of the national educational system as a principle inscribed in the National Education Law 26.206 of 2006 considering the new right -secondary education- in the framework of a wide dispersion of jurisdictional educational structures.

Our analysis of educational federalism included both the distribution and articulation of responsibilities, obligations and resources between the Nation and the jurisdictions, as well as the definitions of the educational policy agenda of each governmental level, the actors and the power relations involved, in addition to the instances for the federal articulation that were configured in the period 2006-2019.

The period of analysis covered from the sanction of the National Education Law that established the obligatory nature of the secondary level until 2019, focusing on the policies of the national government of the Frente para la Victoria (FPV) (2003-2015) and the Alianza Cambiemos (AC) (2016-2019).

The question about educational federalism is relevant because its characteristics condition, in a context of educational fragmentation, the possibilities to make effective the right to education in equivalent conditions in the national territory. We were interested in producing knowledge on a subject that has not been studied in depth, especially in the period we cover, advancing from the productions on the subject developed centrally in relation to the reform of the nineties and the change in the role of the Federal Council of Education from 2006.

One of the working hypotheses that guided this thesis maintains that the orientations, policies

and institutions promoted by the “new sign” governments (Feldfeber and Gluz, 2011) were based on a conception of national unity defined in terms of the implementation of similar strategies in all jurisdictions and equal provision of resources by the national level. Instead, the governments of the “new rights” (Houtart, 2016) tended to strengthen jurisdictional autonomy, and responsibility for their actions as a counterpart, in the name of freedom and at the same time they conceived an ideal of unity focused on obtaining similar measurable outcomes. Regarding the subnational levels, another of the working hypotheses aimed to give a relevant place to the analysis of the jurisdictions in the construction of the federalism since, beyond the models proposed by the different governments in power at the national level, it is in the relations with each province at each particular moment that the configuration of Argentinian educational federalism is defined.

We specified this analysis in three jurisdictional cases -the province of Buenos Aires, the Autonomous City of Buenos Aires and Neuquén- with different starting points in their challenges towards compulsory secondary education, in order to account for the margin of action of the subnational levels in the definition and enactment of the policies, the tensions with the central level and its (im)possibilities of being integrated into a logic of national unity. To meet the proposed objectives, the research adopted a qualitative methodology based on the analysis of secondary data and semi-structured interviews with civil servants and public officials from the national and jurisdictional education sector.

Among the findings of the thesis we found, in the first place, two different models of educational federalism in the two national administrations of different signs analyzed. During the FPV government, the educational policy agenda was focused on a commitment to common and universal strategies and in the model of federalism they proposed the Nation opened up the game a bit and drew the line for the provinces simultaneously. While in the AC government, the educational policy agenda focused on quality as a common goal and evaluation as a tool, and the model of educational federalism proposed conceived the Nation as an auditor and the provinces as entrepreneurs. Secondly, we found different performance profiles in the three jurisdictions selected in the federal game of the two national governments of different signs analyzed. Thus, the province of Buenos Aires presented itself negotiating with the Nation, contributing to the national project with the FPV and defending its own ideas from the AC; the Autonomous City of Buenos Aires was the pioneer and autonomous par excellence that created a new secondary school for a national alternative to the FPV and that kept its autonomy intact with the national government of the AC although they were of the

same political sign; and Neuquén always remained immersed in its local scenario but making “as if” it was implementing the national proposals in the first case and carrying out its own jurisdictional policy, thanks to the local government-teachers’ union alliance, in the second.

Dedicatoria

A quienes trabajan para que lo estatal sea cada vez más público.

Agradecimientos

Quiero agradecer a todas las personas e instituciones que de alguna manera me posibilitaron realizar esta tesis y me acompañaron de diferentes formas en el largo proceso de su elaboración que comenzó formalmente en 2017 al inscribirme en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires pero que tuvo sus raíces algunos años antes en mi formación de grado y de maestría. Sin duda mi trabajo no hubiera sido posible sin todos y cada uno de ellos, por eso, les agradezco.

A mi familia, mis abuelos, mis padres y mi hermana, por estar siempre, por brindarme las condiciones para seguir este camino, por permitirme hacer libremente y animarme incluso no estando de acuerdo en algunas cosas.

A Pablo, por el amor y el sostén en la cotidianeidad de la ardua etapa de escritura en contexto de pandemia.

A mis amigos, por el apoyo y la confianza, en especial a Araceli Bulnes Messina, Claudia Aguilar y Juan Librandi.

A mi directora, Nora Gluz, por tantos años de acompañamiento, por incentivar me siempre a continuar, a trabajar con rigurosidad y seriedad y, sobre todo, por leerme y por la paciencia, gracias.

A la Universidad de Buenos Aires, por otorgarme una beca de Culminación Doctoral UBACyT 2017-2019 que me permitió dedicarme exclusivamente a la investigación y la docencia durante la mayor parte de la elaboración de esta tesis.

A la Carrera de Sociología (UBA), a mis docentes, a mis compañeros y a mis estudiantes por la formación de excelencia que me brindan de manera gratuita, pública y laica y por el espíritu crítico que me ayudan a construir día a día.

A los docentes que de algún modo me animaron a dar mis primeros pasos en la investigación académica educativa: María Teresa Sirvent, Ruth Sautu, Valeria Dabenigno, Analía Meo, Leandro Bottinelli, quienes despertaron en mí el interés por ese campo de conocimiento. Y en especial a Emilio Tenti Fanfani, por la inspiración y la generosidad siempre.

A mis compañeros investigadores en formación en educación del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE-UBA) por los intercambios formativos, la escucha y la compañía. En especial, a mi grupo de escritura entre pares por leerme y comentarme, Dana Sokolowicz y María Eugenia Míguez, y a Andrea Iglesias y Pablo di Napoli por la guía.

Al equipo de investigación del UBACyT 2018-2022 “Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas

educativas en un país federal”, dirigido por Myriam Feldfeber, por las discusiones compartidas y el acompañamiento en una parte de este recorrido.

A las profesoras Rita Nikolai y Sigrid Hartong por los intercambios producidos y los materiales que me facilitaron durante mi estancia de investigación en la Universidad Humboldt de Berlín, Alemania.

A Verónica Maceira, Silvia Martínez, Silvia Barco, Pablo Imen, Débora Sales de Souza, Pablo Meuli, Gisela Moschini, Erika Redel, Fernanda Forte, Laura “Violeta” Colombo, Soledad Yapura, Carolina Ambao, Anahí Sverdloff, Lucrecia Rodrigo, Inés Rodríguez Moyano, Martín di Marco, Mariel Karolinski, Gordana Angelichin-Zhura, Carolina González Redondo, Daniela Mangarelli y Magdalena Urdampilleta. Muchos de ellos me ayudaron a acceder a los entrevistados y/o estuvieron siempre dispuestos a leerme, asesorarme o simplemente a acompañar el proceso afectuosamente.

A los (ex) técnicos y (ex) funcionarios públicos entrevistados que destinaron parte de su tiempo para ayudarme a comprender un poco más la gestión de las políticas educativas en un país federal.

Epígrafes

Mucho se habla y se dice del fin de 'lo social' y el debilitamiento de las instituciones. Pero por lo general se tiende a presentar estos fenómenos como hechos inevitables, fruto de una especie de evolución natural de las cosas. De este modo se elude todo lo que en la historia hay de política o de voluntad colectiva y organizada. Así, por ejemplo, no basta constatar y demostrar que hoy la escuela (pública) es débil, que sufre un proceso de desinstitucionalización, etc., sino se hace necesario rendir cuentas de este fenómeno que no tiene nada de natural ni de inevitable. Por el contrario, el debilitamiento de la escuela (de la escuela pública habría que agregar, no de las escuelas privadas de élites que cada día gozan de mejor salud) es también el resultado de políticas activas o pasivas formadas por acciones y omisiones bien concretas que es preciso analizar y denunciar (por ejemplo, de desfinanciamiento, de abandono, de reformas equivocadas, etc.). De este modo, la desinstitucionalización deja de ser una fatalidad a la que hay que adaptarse sin más, sino un proceso bien real con sus protagonistas, intereses, relaciones de fuerza, conflicto, etc.

Emilio Tenti Fanfani

La escuela y los modos de producción de la hegemonía
(2003, p. 14)

¿Tiene territorio el cúmulo borroso
de expresiones de un grupo heterogéneo
que comparte un mismo pasaporte?

¿Y quién decidirá cuáles serán
significativas expresiones
y cuáles -por no significar-
no serán tampoco -entonces- argentinas?

¿Qué se espera de nosotros?
¿Quién lo espera?
¿Quién es nosotros?

Rafael Spregelburd

Apátrida, doscientos años y unos meses
(2011, p. 164)

Índice

Resumen en español	2
Abstract	5
Dedicatoria	8
Agradecimientos	9
Epígrafes	11
Índice	12
Listado de siglas y abreviaturas	14
 CAPÍTULO 1. Estado, políticas públicas y federalismo educativo	 18
1.1. Introducción	18
1.2. Conceptos, perspectivas y supuestos de sentido tomados como punto de partida	25
1.2.1. El federalismo como forma de organización de gobierno	26
1.2.2. Las relaciones intergubernamentales Nación-provincia	32
1.2.3. Los niveles subnacionales y la puesta en práctica de políticas federales	36
1.3. Antecedentes de investigación sobre federalismo educativo	38
1.4. Estrategia metodológica y reflexiones en torno al trabajo de campo	45
 CAPÍTULO 2. Breve desarrollo histórico del federalismo educativo argentino previo a la LEN	 52
2.1. La Nación y las provincias en los albores del sistema educativo	52
2.2. Las reformas neoliberales como punto de inflexión	57
2.3. La Reforma Educativa de los 90 desde los casos jurisdiccionales bajo estudio	64
2.3.1. La provincia de Buenos Aires	64
2.3.2. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires	71
2.3.3. La provincia de Neuquén	76
 CAPÍTULO 3. La configuración del federalismo educativo durante las gestiones nacionales del Frente para la Victoria (2006-2015)	 82
3.1. La agenda nacional de política educativa: la apuesta por estrategias comunes y universales	83
3.2. El modelo de federalismo propuesto: la Nación <i>abre un poco el juego</i> pero sobre todo <i>marca la cancha</i>	98
 CAPÍTULO 4. La configuración del federalismo educativo durante la gestión nacional de la Alianza Cambiemos (2016-2019)	 120
4.1. La agenda nacional de política educativa: la calidad como meta común y la evaluación como herramienta	121
4.2. El modelo de federalismo propuesto: Nación auditora, provincias emprendedoras	136

CAPÍTULO 5. Las jurisdicciones en el juego federal con gestiones nacionales de distinto signo	167
5.1. La provincia de Buenos Aires: la que negocia con la Nación	167
5.1.1. La PBA en las gestiones nacionales del FPV: aportando al proyecto nacional	167
5.1.2. La PBA en la gestión nacional de la AC: defendiendo lo propio	178
5.2. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires: la pionera y autónoma por antonomasia	190
5.2.1. La CABA en las gestiones nacionales del FPV: una nueva escuela secundaria para una alternativa nacional	190
5.2.2. La CABA en la gestión nacional de la AC: mismo signo político, autonomía intacta	201
5.3. Neuquén: la que está inmersa en el escenario local	209
5.3.1. Neuquén en las gestiones nacionales del FPV: un “como si” de las propuestas nacionales	209
5.3.2. Neuquén en la gestión nacional de la AC: alianza gobierno local-gremio y política jurisdiccional propia	219
CAPÍTULO 6. Conclusiones	233
Bibliografía y fuentes citadas	242
Anexo	276

Listado de siglas y abreviaturas

3D	Tridimensional
AC	Alianza Cambiemos
ACIJ	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
ATE	Asociación Trabajadores del Estado
ATEN	Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén
ATT	Asistente Técnico Territorial
AUH	Asignación Universal por Hijo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAI	Centro de Actividades Infantiles
CAJ	Centros de Actividades Juveniles
CBC	Contenidos Básicos Comunes
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CFCyE	Consejo Federal de Cultura y Educación
CFE	Consejo Federal de Educación
CGT	Confederación General del Trabajo de la República Argentina
CIAP	Centro de Investigaciones en Administración Pública (UBA)
CIIE	Centro de Capacitación, Información e Investigación Educativa
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CNE	Consejo Nacional de Educación
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
COVID-19	Coronavirus
CPE	Consejo Provincial de Educación del Neuquén
CTERA	Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina
CUE	Clave Única de Establecimiento
CUT	Cuenta Única del Tesoro de la Provincia de Buenos Aires
DAGF	Dirección Nacional de Administración y Gestión Financiera
DEM	Dirección de Educación Media (CABA)
DES (Nación)	Dirección Nacional de Educación Secundaria
DES (PBA)	Dirección Provincial de Educación Secundaria (PBA)

DGCyE	Dirección General de Cultura y Educación
DINIECE	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa
DNPPE	Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas
DNPS	Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas
EDI	Espacios de Definición Institucional
EES	Escuelas de Educación Secundaria
EGB	Educación General Básica
EGPE	Escuela de Gobierno de Política Educativa
EMEM	Escuela Municipal de Educación Media
ER	Escuela de Reingreso
ESB	Escuela Secundaria Básica
ESS	Escuela Secundaria Superior
ESI	Ley de Educación Sexual Integral 26.150 de 2006
FACE-UNCo	Facultad de Ciencias de la Educación (UNCo)
FinEs	Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios
FIT	Frente de Izquierda y de Trabajadores Unidad
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPV	Frente para la Victoria
FONID	Fondo Nacional de Incentivo Docente
FREPASO	Frente País Solidario
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INET	Instituto Nacional de Educación Tecnológica
INFoD	Instituto Nacional de Formación Docente
IMESA	Índice de Mejora de la Educación Secundaria
ISFD	Instituto Superior de Formación Docente
LEN	Ley de Educación Nacional 26.206 de 2006
LFE	Ley Federal de Educación 24.195 de 1993
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad Educativa
LOEP	Ley Orgánica de Educación de la provincia de Neuquén 2.945 de 2014
MECCyT	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

MEN	Ministerio de Educación de la Nación ¹
MEGCABA	Ministerio de Educación del Gobierno de la CABA
MOA	Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina
MPN	Movimiento Popular Neuquino
NAP	Núcleos de Aprendizaje Prioritarios
NES	Nueva Escuela Secundaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS 4	Objetivo de Desarrollo Sostenible 4
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ONE	Operativo Nacional de Evaluación
ONG	Organización No Gubernamental
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PAI	Proyectos de Aprendizaje Interdisciplinario
PAMI	Programa de Atención Médica Integral
PAT	Profesor Acompañante de Trayectoria
PBA	Provincia de Buenos Aires
PBI	Producto Bruto Interno
PCI	Proyecto Curricular Institucional
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PEN 2016-2021	Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina enseña y aprende”
PEP	Plan Educativo Provincial
PFIES	Programa de Fortalecimiento Institucional de las Escuelas Secundarias CABA
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PJ	Plan Jurisdiccional
PMI	Plan de Mejora Institucional
PNEO	Plan Nacional de Educación Obligatoria
PNFP	Programa Nacional de Formación Permanente
POAI	Plan Operativo Anual Integral
PPC	Proyecto Pedagógico Complementario
PREGASE	Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales

¹ La sigla MEN refiere al ministerio de educación del nivel nacional en general sin distinguir el nombre específico y la organización particular que asumió la cartera educativa nacional en cada momento.

PRO	Propuesta Republicana
PRODYMES	Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria
PROMEDU	Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa
PROMER	Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural
PSE	Plan Social Educativo
RA	Relevamiento Anual
RCP	Reanimación Cardiopulmonar
RedFIE	Red Federal de Información Educativa
REFCEE	Red de Evaluación Federal de Calidad y Equidad Educativa
Res.	Resolución
RIGs	Relaciones Intergubernamentales
SE	Secretaría de Educación del MEN
SEE	Secretaría de Evaluación Educativa
SGE	Secretaría de Gestión Educativa
SICE	Secretaría de Innovación y Calidad Educativa
SINIDE	Sistema Integral de Información Digital Educativa
SITRARED	Sistema de Transferencia de Recursos Educativos
STEM	<i>Science, Technology, Engineering and Mathematics</i>
SUBE	Sistema Único de Boleto Electrónico
TEP	Trabajadorxs por una Educación Popular
TGP	Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires
TIC	Tecnologías de la Información y de la Comunicación
UBA	Universidad de Buenos Aires
UCR	Unión Cívica Radical
UIA	Unión Industrial Argentina
UJE	Unidades Jurisdiccionales de Evaluación Educativa
UNCo	Universidad Nacional del Comahue
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICABA	Universidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIPE	Universidad Pedagógica Nacional
ZAP	Zonas de Acción Prioritaria

CAPÍTULO 1

Estado, políticas públicas y federalismo educativo

1.1. Introducción

Esta tesis² se inscribe en los estudios sobre el rol del Estado, la trayectoria de las políticas públicas en el campo educativo y los mecanismos que se establecen para materializar el derecho a la educación en un país federal. Analizamos las reconfiguraciones del federalismo educativo argentino a partir del estudio de las políticas educativas para la escuela secundaria creadas en un contexto en el cual se avanzó en la recomposición del nivel que había sido desestructurado durante la reforma educativa de los 90 y se lo definió como parte de la escolaridad obligatoria. Consideramos dichas políticas como analizador de las reconfiguraciones del federalismo educativo ya que permiten explorar cómo se entrelazaron las autonomías provinciales con la unidad nacional que caracteriza a este tipo de gobierno, frente al mandato históricamente específico de reconstruir la unidad del sistema educativo nacional como principio inscripto en la Ley de Educación Nacional 26.206 de 2006 (LEN) frente al nuevo derecho -la educación secundaria- en el marco de una profunda dispersión de las estructuras educativas jurisdiccionales (DINIECE, 2011). Nuestro análisis del federalismo educativo abarca tanto la distribución y articulación de responsabilidades, obligaciones y recursos entre la Nación y las jurisdicciones, como las definiciones de agenda de política educativa de cada uno de los niveles gubernamentales, los³ actores y las relaciones de poder implicadas, así como las instancias para la articulación federal que se configuraron en el período 2006-2019.

El interrogante sobre el federalismo educativo resulta relevante porque sus características condicionan, en un contexto de fragmentación educativa, las posibilidades para efectivizar el derecho a la educación en condiciones equivalentes en el territorio nacional. Nos interesa producir conocimiento sobre un tema poco estudiado como es el federalismo educativo, en especial en el período que abarcamos. Se trata de avanzar desde las producciones sobre el

² La misma se enmarcó en el Proyecto UBACyT 2018-2022 “Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal” dirigido por Myriam Feldfeber y Nora Gluz, radicado en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en el cual la autora fue becaria UBACyT de Culminación Doctoral 2017-2019.

³ La utilización del masculino genérico en casi la totalidad de esta tesis es exclusivamente a los fines de no complejizar la lectura de un trabajo de esta extensión. De ninguna manera se intenta desconocer la multiplicidad de identidades de género que se invisibilizan detrás de esa forma.

tema desarrolladas centralmente en relación a la reforma de los noventa y al cambio de rol del Consejo Federal de Educación (CFE) a partir de 2006, cuando se estableció la posibilidad de que las decisiones tomadas en su seno constituyeran resoluciones de cumplimiento obligatorio para todas las jurisdicciones.

El período de análisis abarca desde la sanción de la LEN que estableció la obligatoriedad del nivel secundario hasta 2019, focalizando en las políticas de las gestiones de gobierno nacional del Frente para la Victoria (2003-2015) y la gestión de gobierno de la Alianza Cambiemos (2016-2019). La LEN estableció como atribución del Estado nacional fijar la política educativa y controlar su cumplimiento con la finalidad de consolidar la unidad nacional respetando las particularidades jurisdiccionales por ser la Argentina un país federal.

El federalismo es una forma de gobierno en la que el nivel central tiene una supremacía sobre el nivel subnacional⁴, motivo por el cual es el encargado de resguardar la unidad nacional. Al mismo tiempo, los niveles subnacionales cuentan con una alta diferenciación y autonomía debido a la necesidad de organizar la descentralización territorial del Estado (Cao, 2002). De allí que lo propio de un sistema federal es el trabajo en pos del equilibrio de poderes y el entrecruzamiento institucional en la tensión entre centralización y descentralización, entre las fuerzas regionales y nacionales, entre la concentración de potestades en el Estado nacional y el despliegue del poder provincial (Favaro y Cao, 2005). Frente a la dinámica característica de los sistemas federales vinculada a la permanente negociación y renegociación entre niveles gubernamentales, cobran relevancia las instancias de articulación federal, aquellos espacios institucionales con reglas que dan fluidez a la comunicación sobre las políticas y que permiten la coordinación de las mismas (Morduchowicz y Arango, 2010) previendo (o no) modos de dirimir disputas y formas de cooperación y coordinación entre las partes (Agranoff, 2007), las cuales, en el caso argentino, son muy desiguales en lo que a recursos, capacidades y poder respecta. También resultan relevantes los actores y las relaciones de poder que estructuran las agendas de política educativa y definen responsabilidades y recursos.

En nuestro país, la rivalidad entre la Nación y las provincias por la distribución y articulación de responsabilidades, obligaciones y recursos en el campo educativo es histórica (Feldfeber, 2011), como también lo son los modos de construcción de políticas públicas caracterizadas por la presencia de prácticas clientelares, comprensibles en la propia historia argentina (Kisilevsky, 1998). A su vez, el federalismo argentino desde los 90 es descentralizado y si bien los gobiernos provinciales son políticamente autónomos, la descentralización de

⁴ Siempre que hacemos referencia a lo “subnacional” nos referimos a las 24 jurisdicciones argentinas, no a los niveles municipales o distritales de gobierno.

responsabilidades coexiste con la concentración de poder para la toma de decisiones y la definición de las políticas (Leiras, 2013); y la autonomía política provincial convive con restricciones financieras que en ciertos contextos de crisis económica operaron como un mecanismo de presión hacia las provincias para aceptar los imperativos de la agenda nacional (Gluz, 2009).

Sin embargo, la construcción federal de políticas no puede analizarse como una dinámica nacional homogénea, particular y previa que luego es transformada por las jurisdicciones (Rodrigo, C., 2016) sino que, por el contrario, la política provincial contribuye a delinear las características de la nacional (Aelo, 2002). Nos distanciamos de la imagen de una política nacional que derrama y arrastra a las políticas provinciales (Rodrigo, C., 2016). Además, el Estado argentino muestra desde sus orígenes heterogeneidad en su alcance territorial (O'Donnell, 1993), lo que supone un desigual despliegue de la ciudadanía y por lo tanto de la democracia (Ortiz de Rozas, 2016a), por eso consideramos relevante el análisis de las interacciones entre actores y las dinámicas que se configuran entre los diferentes niveles gubernamentales en cada momento y caso particular.

En lo que respecta específicamente a los estudios sobre el federalismo educativo argentino, si bien las investigaciones hasta el momento avanzaron en el estudio de la distribución de recursos, focalizando especialmente en los mecanismos de coacción económica, o los procesos de gestión y la división de responsabilidades (Cocorda, 2000; Feldfeber, 2011; Gluz, 2009; Kisilevsky, 1998; Morduchowicz, 2009; Veleda *et al.*, 2012); se encuentra una producción más escasa respecto del fenómeno en toda su complejidad que dé cuenta de la configuración de las relaciones intergubernamentales (RIGs) (Romualdo, 2019 y 2021), las institucionalidades y las dinámicas de poder que conllevan (Correa y Giovine, 2010; Nosiglia, 2001; Galarza, 2009; Potenza dal Masetto, 2004; Rivas, 2004, 2009 y 2010; Serafinoff, 2007). Estas preocupaciones cobraron especial relevancia en las últimas décadas, cuando las políticas tanto en el marco de los gobiernos de “nuevo signo” (Feldfeber y Gluz, 2011) como en los de las “nuevas derechas” (Houtart, 2016) promovieron transformaciones en la regulación de las atribuciones nacionales y jurisdiccionales y redefinieron los mecanismos de articulación federal para la unidad nacional luego de la descentralización de los servicios educativos de los años 90. Las mencionadas transformaciones se hicieron especialmente visible en las políticas para garantizar la obligatoriedad de la educación secundaria, nivel que debía primero reconstruirse, luego de su desarticulación producto de la Ley Federal de Educación (LFE - Ley 24.195 de 1993), al tiempo que debía consolidarse la unidad nacional respetando las particularidades jurisdiccionales tal como se prevé en la LEN. Según los antecedentes

relevados, el proceso de descentralización y la fragmentación del sistema educativo que trajo aparejada constituyen un punto de inflexión para el estudio del caso argentino. Dicho proceso se inició en los años 50, se profundizó durante los 70 y se consolidó en la década del 90 junto con políticas orientadas además hacia la privatización, la desregulación y la focalización compensatoria hacia los sectores más vulnerables (Feldfeber, 2011), institucionalizando el repliegue del Estado nacional respecto de su responsabilidad sobre los servicios públicos y profundizando la desigualdad en el acceso a los mismos. A partir de entonces, el sistema educativo pasó de estar regulado desde el Estado nacional, unificado y centralizado bajo pautas homogéneas de funcionamiento en el ámbito público a ser formalmente descentralizado, diversificado y fragmentado con nuevas formas de regulación y control (Feldfeber, 2009) mediante procesos que lejos de promover redistribución de poder y participación social fueron una estrategia para transferir responsabilidades siguiendo una lógica de ajuste fiscal (Gluz, 2009; Falletti, 2007; Feldfeber, 2011; Filmus, 1997; Pérez y Brá, 1997; Ruiz, 2016; Senén González y Arango, 1996; Tedesco y Tenti Fanfani, 2001).

Las orientaciones de política educativa de los noventa, propias del Consenso de Washington, fueron puestas en cuestión a partir del nuevo siglo en América Latina con la asunción de gobiernos que buscaron, con diferente intensidad y algunas contradicciones, reposicionar la centralidad de la política y el papel del Estado para dar respuesta al derecho a la educación (Feldfeber, 2011; Gluz y Feldfeber, 2021b). En nuestro país, con la sanción de la LEN, la unidad nacional del sistema educativo se puso en agenda y por eso se propuso tanto la unificación de la estructura del sistema como la del currículum para la validez nacional de los títulos y la implementación de políticas redistributivas para mitigar las desigualdades, medidas que fueron acompañadas por una reestructuración organizativa del Ministerio de Educación Nacional (MEN) que armó equipos por niveles educativos para referencia de las jurisdicciones (Romualdo, 2019 y 2021).

El estudio sobre el reposicionamiento del Estado nacional y su vínculo con las provincias para este período presenta perspectivas divergentes. Por un lado están aquellos que consideraron el período como una “recentralización neoconservadora” (Más Rocha y Vior, 2009; Menghini, 2012; Vior, 2008) porque sostienen que existió una descentralización de responsabilidades de ejecución de las políticas acompañada por una centralización de la toma de las decisiones esenciales (Ruiz, 2016) que dejó a las provincias en un rol subordinado equiparable al período anterior. Y por otro lado, aquellas investigaciones que dan cuenta de la recuperación del Estado nacional de la capacidad para regular el sistema, la obtención de un rol más activo y su responsabilización por la garantía del derecho a la educación (Correa y Giovine, 2010;

Dussel, 2016; Feldfeber, 2011; Feldfeber y Gluz 2014; Gluz y Feldfeber, 2021; Gluz y Rodríguez Moyano, 2013; Gluz *et al.*, 2018; Gorostiaga, 2012; Jacinto 2010; Senén González, 2008).

Estas transformaciones, aún desde las distintas perspectivas que asumen los autores para calificar al federalismo en esta etapa, sufrieron un nuevo giro a fines del año 2015 con la asunción de la Alianza Cambiemos (AC) y su implementación de medidas neoliberales (Ferrer, 2016) que en el campo educativo implicaron la reorientación del sentido del derecho a la educación y de las políticas educativas. La AC buscó instalar un nuevo sentido común, un cambio cultural, a partir de un diagnóstico al que caracterizaron como de “fraude educativo” desde el cual desplegaron su propuesta de “Revolución Educativa” en un discurso que logró captar aspiraciones y deudas de las gestiones del FPV, especialmente las dificultades para superar la fragmentación educativa existente (Gluz y Feldfeber, 2021a). Muchos de los cambios realizados por la AC se llevaron adelante bajo un discurso “federalizador” (Carli, 2017) o en nombre de un supuesto “emprendedorismo federal” (Indart y Vázquez, 2016) mediante el cual se habilitó en algunos casos a las jurisdicciones a elegir qué políticas y/o programas educativos nacionales implementar. Otras medidas llevadas a cabo por la AC que condicionaron la configuración del federalismo educativo fueron el desmantelamiento de la estructura organizativa por niveles educativos del MEN, de algunos de los equipos técnicos nacionales (Carli, 2017; Indart y Vázquez, 2016; MEN, 2021) y de parte de las instancias federales para la articulación de la puesta en marcha de las políticas, todo esto sumado a la implementación de mecanismos de control y sanción de la Nación a las provincias para una ejecución de fondos eficiente (Gluz *et al.*, 2020).

Es en este marco de transformaciones en las concepciones que subyacen a las políticas educativas y de divergencias en las interpretaciones académicas al respecto que se abre el interrogante sobre las reconfiguraciones del federalismo educativo argentino cuyos atributos definen, en un contexto de fragmentación, las condiciones para el cumplimiento del derecho a la educación secundaria en todo el territorio nacional mediante un sistema educativo que respete la autonomía provincial a la vez que garantice la unidad nacional. Sostenemos que las orientaciones de política del Estado nacional constituyen un elemento central en dichas reconfiguraciones porque definen la posibilidad de dotar de unidad al sistema equilibrando el poder centralizador de la Nación y las autonomías de las provincias.

Uno de los supuestos de sentido que guió esta tesis sostiene que el Estado nacional que en la década de los noventa concentraba las capacidades decisorias y tenía al mismo tiempo características de subsidiario, equiparaba lo público con lo privado y definía a la educación

como un servicio a distribuir de manera compensatoria y focalizada (Correa y Giovine, 2010), pasó a ser con los gobiernos de “nuevo signo” (Feldfeber y Gluz, 2011) un Estado nacional que, si bien consolidó esa centralidad desde una dimensión nacional en la definición y dirección de las políticas, asumió la principalidad al definirse como garante y responsable primario de la educación escolarizada (Correa y Giovine, 2010) y extendió las instancias para la articulación federal a nuevos actores jurisdiccionales (Romualdo, 2019 y 2021). Otro de los supuestos de los cuales partimos es que durante ese período, la centralización de capacidades decisorias en el nivel nacional fue de la mano con una concepción respecto de la responsabilidad del Estado nacional sobre el derecho a la educación que se modificó con la llegada al gobierno de las “nuevas derechas” (Houtart, 2016). A partir de entonces, la centralización de capacidades decisorias en el nivel nacional se reestructuró en torno de la evaluación y la rendición de cuentas, reconfigurando en ese sentido también las instancias para la articulación federal y las responsabilidades de los diferentes niveles gubernamentales. Otra presunción sobre la que se basa esta tesis apunta a que dadas las desigualdades interjurisdiccionales, todo proceso que conlleve la desresponsabilización del nivel nacional tiende a agudizar los problemas de fragmentación educativa.

Una de las hipótesis de trabajo que guió esta tesis tiene como trasfondo la tensión entre unidad y homogeneización, dimensión simbólica constitutiva de nuestro sistema educativo, que obtura los posibles debates sobre los sentidos en torno a la unidad. Sostenemos que las orientaciones, políticas e institucionalidades promovidas por los gobiernos de “nuevo signo” (Feldfeber y Gluz, 2011) se sustentaron en una concepción de la unidad nacional definida en términos de implementación de estrategias similares en todas las jurisdicciones y cierta provisión equiparadora de recursos por parte del nivel nacional. En cambio, los gobiernos de las “nuevas derechas” (Houtart, 2016) tendieron a fortalecer la autonomía jurisdiccional, y la responsabilización por sus acciones como contraparte, en nombre de la libertad y al mismo tiempo concibieron un ideal de unidad centrado en la obtención de resultados medibles similares. En lo que refiere a los niveles subnacionales, otra de las hipótesis de trabajo que manejamos apuntó a dar un lugar relevante a las jurisdicciones en la construcción de lo federal ya que más allá de los modelos propuestos por los diferentes gobiernos de turno en el nivel nacional, es en las relaciones con cada provincia en cada momento en particular que se define la configuración del federalismo educativo argentino.

El objetivo general de esta tesis es analizar las reconfiguraciones del federalismo educativo argentino a partir del estudio de las políticas educativas para la escuela secundaria obligatoria (2006-2019). Para llevarlo a cabo, en primer lugar, comparamos la distribución y articulación

de responsabilidades, obligaciones y recursos entre la Nación y las jurisdicciones y las principales orientaciones de las políticas educativas para la escuela secundaria obligatoria en las gestiones nacionales de distinto signo político del período 2006-2019. Tomamos dos ejes de análisis y focalizamos en las continuidades y transformaciones entre ambas gestiones nacionales: la agenda de política educativa del nivel nacional y el modelo de federalismo propuesto definido a partir de la arquitectura institucional del Estado, las instancias propuestas para la articulación federal y los instrumentos de planificación y seguimiento de fondos transferidos de la Nación a las provincias.

En segundo lugar, analizamos cómo se fue estructurando el federalismo en el período bajo estudio desde las jurisdicciones, considerando cada contexto particular con sus entramados políticos, las coincidencias/disidencias entre las agendas jurisdiccionales y nacionales, la capacidad política de las provincias de incidir en las agendas nacionales y hacer valer sus intereses, los efectos de las orientaciones nacionales y los modos de recepción de las mismas en cada caso, y las características y sentidos que adquirió la participación de cada jurisdicción en las instancias propuestas para la articulación federal en cada gestión de gobierno nacional analizada.

Especificamos este análisis en tres casos jurisdiccionales -la provincia de Buenos Aires, la CABA y Neuquén- con puntos de partida diferenciales en sus desafíos frente a la secundaria obligatoria, para dar cuenta del margen de acción de los niveles subnacionales en la definición y la puesta en práctica de las políticas, las tensiones con el nivel central y sus (im)posibilidades de integrarse a una lógica de unidad nacional. Si bien se seleccionaron tres jurisdicciones fuertes en términos de su capacidad de maniobra -ya sea por su independencia económica, las características de sus equipos técnicos, la relevancia de ciertos actores de la política local, entre otros motivos- y sus políticas generalmente no constituyen una réplica de las propuestas nacionales, en cada caso particular se configuraron procesos de construcción federal de políticas diferentes, cuya especificidad permite profundizar en las condiciones y condicionantes para garantizar la unidad de un sistema educativo nacional en el marco de la obligatoriedad del nivel secundario.

Para cumplir con los objetivos propuestos la investigación asumió una metodología cualitativa basada en el análisis de datos secundarios y la realización de entrevistas semi-estructuradas a técnicos y funcionarios públicos del sector educativo nacional y jurisdiccional.

La tesis está organizada en seis capítulos. En el capítulo uno se presenta, en primer lugar, una introducción en la que se explicita la relevancia académica y social de la investigación, se

detallan el objeto-problema, las hipótesis de trabajo y los objetivos propuestos y se enuncian también los contenidos y organización de la tesis. En segundo lugar, se presentan los conceptos y las principales discusiones teóricas sobre el Estado, las políticas públicas y el federalismo educativo en los que se sustenta la tesis y se reconstruyen los antecedentes de investigación más relevantes sobre el federalismo educativo. Finalmente, se expone la estrategia metodológica mediante la cual se llevó adelante el estudio junto con las fuentes utilizadas.

En el capítulo dos se presenta un breve desarrollo histórico del federalismo educativo argentino previo a la LEN, reconstruyendo a través de fuentes secundarias e investigaciones precedentes la especificidad del estudio del federalismo para este sector de la política social, y se caracterizan los tres casos jurisdiccionales seleccionados focalizando en la situación de sus sistemas educativos frente a la transferencia de los 90 y la LFE y su vínculo con el nivel nacional en ese período.

En el capítulo tres se analiza la concepción del federalismo educativo presente en las gestiones del gobierno nacional del Frente para la Victoria a partir de dos ejes: la agenda de política educativa del nivel nacional y el modelo de federalismo propuesto. Luego en el capítulo cuatro se retoman los mismos ejes para dar cuenta de las continuidades y los cambios en el federalismo educativo durante la gestión del gobierno nacional de la Alianza Cambiemos.

Posteriormente, en el capítulo cinco se analiza la estructuración del federalismo a nivel subnacional desde los diferentes perfiles de actuación de las tres jurisdicciones seleccionadas -la provincia de Buenos Aires, la CABA y Neuquén- en el juego federal en las dos gestiones de gobierno nacional de diferente signo analizadas. El análisis se centra en los contextos jurisdiccionales particulares, las coincidencias/disidencias con el nivel nacional y la capacidad política de las jurisdicciones de tomar posición frente a las propuestas nacionales, de construir sus propias agendas y/o de incidir en la definición de las agendas nacionales.

La tesis finaliza con algunas conclusiones generales y reflexiones finales dejando también abiertos interrogantes para futuras investigaciones sobre la temática en el sexto capítulo. Se presentan adicionalmente un glosario de siglas y abreviaturas utilizadas, la bibliografía y las fuentes citadas y un anexo con datos estadísticos, fragmentos de documentos, la lista de entrevistados y algunos de los instrumentos utilizados para la realización de las entrevistas.

1.2. Conceptos, perspectivas y supuestos de sentido tomados como punto de partida

1.2.1. El federalismo como forma de organización de gobierno

Esta tesis analiza las reconfiguraciones del federalismo educativo argentino, entendiendo que el federalismo constituye una forma de organización de gobierno. El gobierno es la cumbre del aparato estatal y está constituido por aquellos roles fundamentales desde donde se movilizan los recursos controlados por el Estado, directamente o por delegación a escalones inferiores de la jerarquía burocrática, en apoyo de órdenes y disuaciones (Thwaites Rey, 1999). Siguiendo a Oszlak (2003), concebimos al Estado como una relación social, la instancia política que articula un sistema de dominación social que se va formando a través de un proceso por el cual adquiere atributos que son distintos en cada momento histórico. La manifestación material de dicho Estado es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política. Tanto la organización interna del Estado, es decir su arquitectura institucional, como las intervenciones estatales están directamente vinculadas con la forma como se concibe la función social del Estado en cada coyuntura particular (Tedesco, 2002). Los gobiernos elaboran sus agendas, es decir, seleccionan una serie de problemas y demandas que ordenan como objetos de su acción, cuestiones sobre las que han decidido que deben actuar (Aguilar Villanueva, 1993). El aparato institucional del Estado es la arena fundamental donde se dirimen los contenidos y las formas de resolución de las cuestiones que integran la agenda estatal, motivo por el cual suele expresar las contradicciones subyacentes en el orden social que se pretende instituir (Oszlak, 2003). Así, las políticas públicas son la expresión del Estado en acción y son a su vez un efecto de relaciones de fuerza respecto de una cuestión socialmente problematizada (Thwaites Rey y Lopez, 2005). Los gobiernos se valen de tres tipos de instrumentos para el desarrollo de políticas públicas: dispositivos normativos, es decir, conjuntos de normativas que encuadran las políticas, proponen su orientación y alcance asignando roles, atribuciones y responsabilidades; dispositivos de gestión que están compuestos por un conjunto de organizaciones que concretan lo propuesto en los dispositivos anteriores y, por último, conjuntos de recursos humanos, financieros y tecnológicos (Isuani, 2010).

El federalismo es una forma de gobierno que puede definirse a partir de dos elementos: una estructura político-institucional en la que niveles de diferente base territorial comparten el poder estatal (situación que debe contar con la garantía constitucional que impida su modificación arbitraria mediante decisiones del nivel central) y la existencia de una Cámara territorial o de Senadores, que es el vehículo a partir del cual representantes provinciales

participan en el gobierno federal (Cao, 2002). En esta forma de gobierno el nivel central tiene una supremacía sobre el nivel subnacional vinculada a la imposibilidad de que las provincias puedan decidir *per se* el abandono de la unión. Por eso, el gobierno central es el encargado de resguardar la unidad nacional⁵, para lo cual se posiciona en una instancia superior (Vergottini citado en Cao, 2002). Al mismo tiempo, los países federales se distinguen por una alta diferenciación y autonomía del ámbito subnacional con respecto al gobierno central debido a la necesidad de organizar la descentralización territorial del Estado, situación que se acentúa debido a que esta forma de gobierno suele remitir a regiones que tienen diferenciaciones políticas, históricas, sociales, culturales y económicas, entre otras (Cao, 2002).

El Estado argentino es federal y se organiza en tres niveles de gobierno previstos en la Constitución Nacional: el nacional, el provincial⁶ y el municipal. En lo que respecta al sector educación, en Argentina hay hoy un Ministerio de Educación a nivel nacional que a partir de la Ley de Transferencia Educativa (Ley 24.049 de 1991) dejó definitivamente de tener a su cargo instituciones educativas y que destina la mayor parte de su presupuesto al nivel superior universitario. Al mismo tiempo, en cada una de las jurisdicciones hay carteras educativas provinciales, mayoritariamente con el rango de ministerios, en ocasiones acompañadas por consejos de educación, que tienen a su cargo todas las instituciones educativas (menos las del nivel universitario). En cuanto al nivel educativo local, en los municipios o departamentos existen secretarías de educación, regiones delimitadas para la organización de las supervisiones o inspecciones y por último se encuentran las instituciones educativas. En el Estado argentino coexisten administraciones públicas organizativa y funcionalmente independientes, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias en cada una de las unidades políticas correspondientes a los tres órdenes estatales. Esto implica atribuciones compartidas entre niveles de gobierno, lo cual le otorga una relevancia central a la cooperación y articulación de acciones para la gestión de políticas y la prestación de servicios (Astarita *et al.*, 2012).

El federalismo argentino se destaca en comparación internacional por ser mono-nacional y simétrico (todos los estados provinciales tienen idénticas atribuciones), pactado (desde sus orígenes se trató de un pacto constitutivo entre las provincias), ha sido intervenido e

⁵ Es pertinente recordar que incluso las federaciones del mundo que constituyen sistemas democráticos no se han establecido a partir de las reglas procedimentales de las democracias liberales, sino a partir de procesos históricos repletos de guerras, conquistas, anexiones, exterminios, marginaciones o deportaciones de pueblos enteros y las instituciones políticas no han sido nunca cultural y nacionalmente neutras sino que se han inclinado por las identidades y patrones culturales nacionales de los grupos hegemónicos (Requejo, 2009).

⁶ Argentina está dividida en 24 jurisdicciones: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pero en el presente trabajo siempre que hablamos de “provincias” nos referimos a las jurisdicciones. Ambos términos fueron tomados como sinónimos a los fines de facilitar la lectura.

interrumpido en su evolución histórica (ya sea durante las dictaduras cívico-militares o durante gobiernos democráticos en los que el nivel nacional intervino a las provincias), tiene un alto poder de veto (el poder presidencial, las dos cámaras legislativas nacionales y las provincias tienen capacidad de veto), es asimétrico en su distribución poblacional y en sus niveles de desarrollo y profundamente asimétrico en su representación política (las provincias más pobladas están subrepresentadas en el Congreso) y en la distribución fiscal de los recursos (Rivas, 2009).

La configuración institucional del federalismo tiene el objetivo de garantizar la unidad nacional, a partir de una serie de instituciones que permiten, en ciertos casos excepcionales, la actuación del nivel federal en las provincias y garantizar una cuota de poder para los espacios subnacionales mediante la consagración de una serie de derechos para ellos. La clave de un sistema federal implica lograr el equilibrio de poderes y el entrecruzamiento institucional en la eterna tensión entre centralización y descentralización, entre las fuerzas regionales y nacionales, entre la concentración de potestades en el Estado nacional y el despliegue del poder provincial (Favaro y Cao, 2005).

Una parte de la literatura sobre el tema considera que una organización está centralizada cuando el poder de decisión se concentra en el corazón de la misma formando una estructura piramidal mientras que está descentralizada cuando el poder de decisión es compartido por uno o varios niveles de la organización, y otra parte sostiene que para hablar de descentralización es necesaria además una cesión de poderes a las comunidades territoriales (Puelles Benitez, 1993). En el caso argentino, si bien las provincias gozan de relativa autonomía respecto del Estado nacional, 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). Al mismo tiempo, tal como mencionamos anteriormente siguiendo a Leiras (2013), el federalismo argentino ha sido en las últimas décadas descentralizado y los gobiernos provinciales son políticamente autónomos aunque la descentralización de responsabilidades coexiste con la concentración de poder en el nivel central para la toma de decisiones y la definición de las políticas, y la autonomía política provincial convive, en muchos casos, con su subordinación financiera.

La doctrina constitucional argentina actual sostiene que las provincias como estados de la federación son autónomas y no soberanas porque reconocen un poder superior en las autoridades nacionales. La introducción paulatina y la consagración final de la expresión “autonomía provincial” puede ser comprendida como un paso más en el proceso de redefinición del concepto de “soberanía” como atributo excluyente del Estado nacional

(Agüero, 2014). Al mismo tiempo, las provincias son hoy en la práctica el núcleo duro de la gestión estatal porque detentan potestades fundamentales en lo referente a educación, salud, seguridad, justicia, acción social, desarrollo económico y obra pública, lo que las hace responsables de casi la mitad del gasto público y de dos terceras partes del empleo estatal (CIAP, 2017a).

Muchas veces el balance de poder entre la Nación y las provincias tiene menos que ver con las potestades de gestión asignadas legalmente que con la dinámica institucional, política y administrativa construida en cada espacio de trabajo conjunto. Esto suele estar más influenciado por la intensidad de la participación de cada parte y por la calidad y cantidad de recursos que involucra que por lo indicado en las estructuras o disposiciones formales (CIAP, 2017a). Al mismo tiempo, la distribución territorial del poder no se fija de una vez y para siempre sino más bien constituye algo fundamentalmente dinámico ya que todo el tiempo encontramos fuerzas antagónicas, centrípetas y centrífugas, en tensión. Es por eso que los Estados centralizados tienden a poner en marcha técnicas de desconcentración como respuesta a las fuerzas centrífugas que exigen descentralización y los descentralizados tienden a utilizar técnicas de planificación, coordinación y cooperación (Puelles Benítez, 1993).

Dado el dinamismo de los sistemas federales, una de sus principales características es la permanente negociación y renegociación en el marco de grados de coordinación, cooperación y conflicto que varían según la cuestión que se trate y el contexto particular en que se plantee (Morduchowicz y Arango, 2010). En algunas ocasiones la Argentina funciona como un federalismo y en otras incentiva prácticas de centralización más cercanas a un ordenamiento del poder territorial de tipo unitario debido al balance de poder resultante de la combinación de incentivos encontrados y la contingencia de la agencia política (Suárez Cao, 2011). Nuestro país es, como señalan Gibson y Falletti (2004), un mosaico paradójico de tendencias encontradas hacia la centralización y la descentralización que permiten los vaivenes en el balance de poder entre lo nacional y lo provincial en las diferentes áreas de gobierno a través del tiempo. Así por ejemplo, el régimen fiscal argentino es sumamente centralista, mientras que el impacto de las arenas provinciales en el ámbito de la política partidaria y electoral nacional es cada vez mayor pudiéndose incluso hablar de “provincialización de la política” (Suárez Cao, 2011).

En cuanto a la división de tareas y funciones de los diferentes niveles estatales, siguiendo a Cohen y Peterson (1997), encontramos tres tipos ideales: el monopolio institucional absoluto, en el cual la función que se pone bajo análisis está reservada para un solo nivel de gobierno, el monopolio institucional distribuido que refiere a una situación en que segmentos

perfectamente delimitados de una función son alternativamente gestionados entre el Estado central y las unidades subnacionales y, finalmente, el pluralismo institucional, el cual existe cuando las responsabilidades respecto de determinadas tareas son compartidas por organizaciones pertenecientes a niveles de gobierno distintos. La educación en la Argentina se aproxima en mayor medida a esta última tipología, con programas a cargo de la Nación, con instituciones de concertación y coordinación, como el CFE, y con la responsabilidad de la gestión de las instituciones educativas exclusivamente en manos provinciales (CIAP, 2017b).

El pluralismo institucional es un modelo que adquirió relevancia en los últimos cincuenta años, algunos autores lo denominan federalismo cooperativo (CIAP, 2017b), y que se vincula con los extendidos procesos descentralizadores que durante el final del siglo pasado alcanzaron a casi todos los países del mundo. Además, este modelo de gestión estatal se impuso en las últimas décadas en los países federales debido a la necesidad de trabajar colectivamente a fin de lograr una articulación sinérgica entre niveles gubernamentales para el abordaje de problemáticas complejas. En ese contexto, la coordinación intergubernamental se tornó un mecanismo ineludible y se configuraron diversas estructuras institucionales de trabajo conjunto (CIAP, 2017a).

Estas transformaciones motorizaron en el campo académico la proliferación de estudios sobre las relaciones intergubernamentales (RIGs). Siguiendo estos estudios, la coordinación se define como un proceso técnico y político (Serafinoff, 2014) que implica la existencia tanto de instrumentos burocrático-administrativos como de una direccionalidad política estratégica y funcionarios que permitan poner en práctica tales orientaciones (Repetto, 2010b). En tanto proceso técnico, la necesidad de coordinación surge cuando existe complejidad de ámbitos y niveles, excesiva diferenciación estructural, sectorialización inadecuada, fracturas y segmentaciones organizacionales, nuevos actores sociales y/o un modelo establecido de baja interdependencia e interacción (Martínez Nogueira, 2004). Las políticas se coordinan para lograr integrar distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo para avanzar en determinada dirección y promover estratégicamente determinados resultados de la acción pública (Garnier, 2000), reduciendo contradicciones o redundancias y desarrollando políticas integrales (Repetto, 2010b) con cierto grado de articulación de ideas, procedimientos y estructuras del conjunto de los involucrados (Peters, 1998). En tanto proceso político, la coordinación entre niveles de gobierno no depende principalmente de una lógica vertical, sino de un conjunto de coordinaciones mucho más heterogéneas. La política nacional es un resultado de la combinación de lógicas particulares que dan lugar a alianzas entre los dirigentes que, si bien

gozan de cierta autonomía en tanto profesionales de la política, en los regímenes democráticos siempre orientan su actividad hacia una audiencia que les otorga la posibilidad de sostenerse en esos espacios (Rodrigo, C., 2016). Es por eso que nos interesa dar relevancia en el análisis a la política subnacional, cuyo estudio fue muy prolífico en las últimas décadas en América Latina⁷ debido a los procesos de restauración democrática y descentralización de nuestros países (Suárez Cao *et al.*, 2017). Esta escala de análisis permite complejizar las interpretaciones sobre el Estado tomando en cuenta actores y procesos sociales desconocidos para la mirada nacional, la cual se pone en cuestión al considerar en sus dimensiones co-constitutivas los procesos políticos provinciales (Ortiz de Rozas, 2016b).

En lo que respecta al federalismo como forma de organización del gobierno de la educación específicamente, los debates que se han dado en las últimas décadas en nuestro país han girado en torno a la centralización y la descentralización, vinculadas generalmente a la definición política y al modelo de gobierno del sistema educativo. A lo largo de los años el Estado nacional argentino fue aumentando ininterrumpidamente su centralidad en la toma de decisiones político educativas (Correa y Giovine, 2010), aunque sus estrategias fueron cambiando ya que los sentidos del centralismo dependen en parte de las orientaciones de política de los gobiernos en los diferentes momentos históricos, tal como desarrollaremos en los próximos capítulos.

A partir de la tensión centralización-descentralización, Rivas (2009) describe tres modelos puros de federalismo educativo que asocia a políticas públicas concretas en base al caso argentino. El primer tipo ideal se denomina modelo de centralización e implica concentrar la mayor parte de las atribuciones de gobierno y control de la educación en el nivel nacional. Las políticas educativas que se pueden asociar a este modelo son la creación de escuelas nacionales y oficinas de supervisión en las provincias, la intervención nacional en las provincias que atraviesan crisis educativas, la centralización de recursos para compensar

⁷ Entre los estudios de política subnacional argentina encontramos investigaciones que centran su atención en la relación entre democracia y federalismo fiscal mostrando que, a mayor nivel de ingresos recibidos vía el sistema de coparticipación federal, menos democráticos resultan los regímenes provinciales que se constituyen en unidades subnacionales de carácter rentístico (Gervasoni, 2010). Otros trabajos argumentan que los “juegos cerrados” provinciales están estrechamente ligados a la estructura económica provincial y al control que ejercen los gobernadores sobre el acceso a oportunidades de negocios (Behrend, 2008). Además, encontramos estudios que concluyen que existe una “política de familias” en algunas provincias argentinas que permite un control informal de distintos ámbitos institucionales de la política provincial debido a que los miembros de algunas familias alternan en los cargos ejecutivos, ocupan cargos en la justicia local, en las cámaras empresariales y son dueños de empresas que hacen negocios con el Estado a través de la obra pública (Behrend, 2011). Hallamos también estudios centrados en el reclutamiento político subnacional y las carreras políticas de los gobernadores en Argentina (Lodola, 2017) y otros que analizan el cada vez mayor impacto de las arenas provinciales en el ámbito de la política partidaria y electoral nacional y que consideran asistimos a una “provincialización de la política” (Suárez Cao, 2011).

desigualdades y los programas nacionales centralizados, entre otras. Algunas de estas políticas pueden retomar visiones civilizatorias que suponen reemplazar las “incapacidades” provinciales y otras tienen la capacidad de irrigar con lo común a todo el sistema produciendo una mirada integral del derecho a la educación para todos. Si bien este modelo se basa en la premisa de la existencia de un centro que dicta el camino de la periferia y sostiene una concepción homogénea de las intervenciones de política educativa, tiene la capacidad de potenciar la unidad del sistema y mayores cuotas de igualdad en la dimensión del financiamiento educativo.

El segundo modelo gira en torno del consenso y la generación de acuerdos entre la Nación y las provincias, es un modelo de federalización. Algunas de las opciones de políticas que pueden potenciar este tipo de modelos son la extensión de las atribuciones y la estructura del CFE y la paritaria docente federal. Dicho modelo pareciera ser el más deseable pero son escasos los ejemplos de políticas que hayan tendido al mismo y su factibilidad es baja.

Por último, el tercer modelo, de provincialización, da primacía al criterio local potenciando la identidad particular de cada provincia con decisiones basadas en la contextualización y la diversidad. Las políticas educativas que se pueden asociar a este tipo de modelo son, por ejemplo, la eliminación de algunas funciones del MEN, los programas educativos por demanda y las reformas educativas como potestad de las provincias. Aunque algunas de estas políticas podrían evitar el desconocimiento de las realidades locales del que en ocasiones se acusa a las iniciativas nacionales, esto sería a costa de perder un rumbo nacional unificado y una visión conjunta de largo plazo. Un modelo de provincialización sin una reforma estructural de la coparticipación federal de impuestos potencia el incremento de desigualdades en materia de financiamiento educativo, en ausencia de un ámbito nacional que compense, y aunque da lugar a mayores cuotas de recontextualización provincial de las políticas educativas, profundiza la fragmentación educativa y las desigualdades interjurisdiccionales dados los diferentes puntos de partida. Estos modelos de federalismo educativo presentados guardan estrecha relación con las improntas y las orientaciones de política educativa de los gobiernos nacionales de turno.

1.2.2. Las relaciones intergubernamentales Nación-provincia

El federalismo se estructura como un marco a partir del cual se establecen las relaciones entre los distintos actores pertenecientes a los diferentes niveles de gobierno (Serafinoff, 2012) y las relaciones intergubernamentales (RIGs) constituyen una de sus dimensiones

fundamentales. Las RIGs son el conjunto de relaciones formales e informales entre los diferentes niveles de gobierno (Repetto y Nejamkis, 2005), es decir que además de las pautas de actuación gubernamental formales incluyen una amplia variedad de relaciones informales entre actores y también de múltiples instituciones del mismo o distinto nivel gubernamental. Son los mecanismos políticos y administrativos que permiten regular, organizar y viabilizar la gestión pública en gobiernos multinivel (Escolar, 2011) así como establecer un sistema de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta (Jordana, 2001). Asimismo, las RIGs cobran cuerpo en interacciones entre actores gubernamentales que tienen lugar en el contexto de un marco institucional determinado (Chiara, 2016). Son una canasta de reglas, incentivos y mecanismos de control que tiene una fuerte incidencia en el funcionamiento de la vida política subnacional y puede facilitar mejoras en los ajustes de las políticas públicas locales o provocar el efecto contrario (Jordana, 2001).

Las RIGs Nación-provincias en nuestro país han sido afectadas por los procesos de reforma estructural del Estado que han promovido la descentralización desde distintas lógicas desde los 70 hasta la actualidad. Tal como sostiene Chiara (2009), las RIGs pueden ser vistas como el espacio en donde los procesos de descentralización tienen lugar y también como su resultado. Algunos autores consideran que se pasó “desde una situación de absoluta autonomía del gobierno central con respecto a los niveles subnacionales de gobierno a otra que es la absoluta autonomía de los gobiernos subnacionales con respecto a la autoridad central” (Falleti, 2007, p. 80), cuestión que debe ser analizada en detalle en cada caso particular tal como lo haremos en esta tesis.

Los modos en que se configuran las RIGs adquieren relevancia en Estados federales porque impactan sobre los resultados de las políticas públicas implementadas. A su vez, las orientaciones de las políticas públicas son producto de las dinámicas y los conflictos de las RIGs que están condicionadas por las estrategias que despliegan los actores, las agendas que se definen y los instrumentos de coordinación que se adoptan (Chiara y Jiménez, 2007). Una característica de nuestro país es que no cuenta con un patrón cristalizado de RIGs sino que éstas se construyen a partir de estrategias propias en parte definidas por los perfiles de los distintos programas y políticas públicas formulados en el ámbito nacional (Serafinoff, 2014). Así, por ejemplo, algunos programas crean nuevas institucionalidades con el objetivo de coordinar la implementación de la política, mientras que otros se asientan sobre estructuras preexistentes. Las variantes son múltiples porque el sistema federal argentino no es una realidad homogénea sino, más bien, un entramado complejo en el que se pueden identificar

diferentes tipos y grados de vinculaciones institucionales según la provincia y el área de política pública involucrada (Repetto y Nejamkis, 2005).

Tal como mencionamos anteriormente, en paralelo a las vinculaciones formales entre las distintas unidades territoriales se establecen además, de facto, RIGs informales que viabilizan y/u obstaculizan el ejercicio de las atribuciones de cada nivel de gobierno (Repetto y Nejamkis, 2005), las cuales muchas veces se ven favorecidas por la existencia de zonas grises en la definición de responsabilidades y competencias, la inestabilidad de los acuerdos o su sustento en principios discrecionales (Serafinoff, 2012). A pesar de que existe una división formal de competencias entre niveles gubernamentales, también se dan contraposiciones y/o concurrencias de funciones, motivo por el cual la misma estructura federal contempla ámbitos institucionales de resolución de conflictos entre los intereses de las diversas jurisdicciones dejando en manos del Estado nacional la armonización de los mismos.

Finalmente, cabe mencionar algunos factores condicionantes de las RIGs Nación-provincia que son centrales para comprender el caso argentino: las culturas institucionales de los actores involucrados, el bajo nivel de correspondencia fiscal entre los diferentes niveles gubernamentales y el desbalance de poder entre los mismos. En el caso del sector educación, por ejemplo, es posible distinguir cómo las RIGs están atravesadas por las culturas institucionales de los actores involucrados y las demandas propias de cada uno de ellos, las cuales estructuran distintas racionalidades que delinean sincronías/asincronías en los tiempos de la toma de decisiones y de implementación de las políticas. Existen así los tiempos políticos -vinculados a lo electoral-, los tiempos técnico-profesionales -requeridos desde el conocimiento empírico-, los tiempos burocráticos -aquellos que exigen las normas administrativas y jurídicas- y los tiempos pedagógicos -que son generalmente los más largos y menos contemplados, los que requieren los actores escolares para recontextualizar las políticas- (Braslavsky y Cosse, 1996).

Otro condicionante de las RIGs Nación-provincia es el bajo nivel de correspondencia fiscal entre las partes, es decir el hecho de que los diferentes niveles gubernamentales, específicamente las provincias, no recaudan los recursos que requieren para afrontar la ejecución de sus propios presupuestos. Las provincias ejecutan casi el 50% del gasto total pero sólo recaudan el 20%, lo que lleva a que existan diferentes sistemas de redistribución de fondos desde la Nación hacia ellas tales como las transferencias automáticas -mediante la Ley 23.548 de 1988 de coparticipación federal de impuestos-, los fondos presupuestarios con asignación específica y otros fondos vinculados a programas nacionales que el gobierno central impulsa y las provincias y municipios gestionan (Cao, 2018). Los dos últimos casos,

por tratarse de una gran suma de dinero, suelen constituir un arma política importante para el gobierno central junto con un tipo de articulación particular que se da entre la Nación y las provincias que menos fondos propios tienen. Este último tipo de relación se basa en la seducción de los funcionarios provinciales con transferencias financieras o de bienes y servicios mediante sumas de dinero que pueden ser poco significativas para el presupuesto federal pero que le garantizan al nivel nacional el alineamiento provincial expresado tanto en votos en el parlamento nacional, apoyo en la interna partidaria, reducción del nivel de enfrentamiento interpartidario, etc. (Favaro *et al.*, 2006).

Un último condicionante de las RIGs Nación-provincia en Argentina, vinculado al factor anterior, que interesa recuperar es el desbalance de poder entre las partes debido a las características del federalismo argentino. Así, en los espacios de cooperación y trabajo conjunto entre la Nación y las provincias, la modalidad de trabajo más común es la “bajada” (Cao, 2018) de políticas públicas desde la Nación a las provincias ya que es el gobierno federal el que “mueve primero” (Bonvecchi, 2008). Esto sucede porque el nivel nacional suele ser el responsable del financiamiento de las políticas federales y una vez fijados los objetivos se reserva potestades de control y evaluación mientras que las provincias tienen a su cargo el grueso de la gestión (Cao, 2018). Esta preeminencia de la Nación también puede verificarse en el funcionamiento de los Consejos Federales, esas instancias formalizadas para la coordinación de políticas públicas temáticas entre representantes de los niveles nacional y provincial que buscan propiciar un ambiente de negociación. Sin embargo, cuando los Consejos realizan asesoramientos, por ejemplo, suelen ser desde el Estado nacional hacia los subnacionales; o es el Ejecutivo nacional el que marca la agenda y realiza las convocatorias; y su funcionamiento no parece contribuir a la institucionalización de las RIGs sino más bien a profundizar el carácter informal de la coordinación intergubernamental tornándose espacios para la consecución de apoyos explícitos a políticas del Ejecutivo nacional, la consolidación de relaciones bilaterales y el intercambio de experiencias (Serafinoff, 2012).

Por todo lo expuesto anteriormente, la puesta en práctica de políticas federales resulta tan compleja. Si bien las responsabilidades de los funcionarios de cada nivel gubernamental suelen estar especificadas legalmente, la dinámica real del funcionamiento de las políticas públicas puede diferir notablemente respecto de la prescripción legal. Las decisiones de escala nacional pueden estar sujetas al veto de coaliciones de gobiernos subnacionales y/o el control de recursos clave por parte del gobierno nacional puede transformar en meramente nominal la autonomía de los gobiernos subnacionales (Repetto, 2010a). Además, la inercia de tradiciones institucionales más o menos centralistas pesa más que el texto de nuevas leyes o la letra

escrita es deliberadamente ambigua dejando librado el control a la dinámica de la disputa entre autoridades de distinto nivel, cuya interacción está sujeta a la congruencia entre el sistema de división política de atribuciones y la distribución espacial real de recursos fiscales y sociales (Repetto, 2010a).

1.2.3. Los niveles subnacionales y la puesta en práctica de políticas federales

Un aspecto central para comprender el federalismo educativo es la recontextualización que las provincias hacen de las políticas educativas nacionales o acordadas federalmente ya que allí se juega la eterna tensión entre la autonomía de las provincias y el rol de coordinación del nivel nacional a fin de velar por la unidad nacional. Respecto de ese tema, sostenemos que no existe una relación lineal entre la formulación normativa de las políticas y su puesta en práctica, ya que las políticas no se “adoptan” ni se “ejecutan” o “aplican” sino que se recontextualizan y se van transformando inevitablemente en su circulación por los distintos sectores y actores del sistema educativo (Ezpeleta, 2004). La puesta en práctica de las políticas tiene un carácter procesual y una insoslayable inscripción contextual que evidencia la naturaleza política de su construcción. Es decir, tienen tanto carácter político las decisiones de los gobiernos que les dan origen como sus formas de administración, las estructuras que sustentan su gestión o las prácticas que se llevan a cabo en su materialización, las cuales deben ser especialmente consideradas en un país federal como la Argentina.

Las políticas públicas⁸ en general y las educativas en particular tienen consecuencias sociales que están mediadas por las instituciones y las acciones de los sujetos (Danani, 2008). Los efectos sociales de las políticas no son consecuencia sólo de la letra de las normativas sino también de las disputas y conflictos para los cuales la política estatal no hace más que establecer el tiempo, el espacio, el tema y las reglas del juego (Offe como se citó en Ball, 1998). La puesta en práctica⁹ de las políticas se da en múltiples niveles e involucra conflictos, compromisos, negociaciones y acciones no planificadas entre y por parte de los diversos actores implicados en el proceso (Ball, 2002; Maguire *et al.*, 2011). A su vez, las políticas se ponen en práctica en contextos de tradiciones, prácticas culturales y relaciones de poder

⁸ Las políticas públicas constituyen, además, textos y discursos (Ball, 1998). Son textos en la medida en que constituyen representaciones codificadas y decodificadas de modo complejo según las disputas, experiencias y contextos que condicionan las interpretaciones y reinterpretaciones de los sujetos. Al mismo tiempo, son discursos en el sentido foucaultiano del término porque son prácticas que construyen objetos y regímenes de verdad, no tratan sobre ellos ni los identifican, sino que delimitan ciertas posibilidades para pensar y actuar (Ball, 1998).

⁹ En el original (Ball, 1998) “*enactment*”, la traducción es propia.

preexistentes interactuando, interrumpiendo o entrando en conflicto con otras políticas ya en juego (Ball, 1998).

En lo que respecta a la puesta en práctica de políticas educativas en un país federal, no damos por sentada la existencia de una dinámica nacional homogénea, particular y previa que luego es transformada por las jurisdicciones (Rodrigo, C., 2016) sino que, por el contrario, la política provincial contribuye a delinear las características de la nacional (Aelo, 2002). Por este mismo motivo, no es pertinente la imagen de una política nacional que derrama y arrastra a las políticas provinciales (Rodrigo, C., 2016). Asimismo, consideramos pertinente evitar las interpretaciones binarias en términos de adaptación *versus* resistencia respecto de los roles de los estados subnacionales ante las políticas educativas nacionales para captar las ambigüedades de cada caso, los significados locales de las medidas y la cambiante influencia de los actores de los distintos niveles de gobierno (Hartong y Nikolai, 2017).

Wallner *et al.* (2020) proponen algunos posibles roles desempeñados por los gobiernos subnacionales en las reformas educativas entre los que se encuentran casos en los que los estados subnacionales oficiaron de laboratorios semiautónomos de innovación y fueron pioneros que testearon primero las políticas que luego otros tomaron; otros casos en los que fueron co-productores de las políticas con otros niveles de gobierno -el nacional u otros subnacionales- e incluso utilizaron espacios de concertación federal para hacer *lobby* a su favor; y otros casos que se constituyeron en lugares de impugnación de las reformas educativas y proporcionaron espacios a diferentes actores no gubernamentales -tales como sindicatos, empresas privadas o fundaciones- para que promovieran sus ideas e incidieran en la definición de las políticas educativas.

Desde esta perspectiva cobran gran relevancia los actores¹⁰ que participan de los procesos de puesta en práctica de las políticas educativas que son muchos y muy diferentes y los sentidos que cada uno de ellos le otorgan a las políticas. Es importante destacar, a los fines de esta investigación, que no todos los actores que son significativos para los procesos de puesta en práctica de las políticas educativas se encuentran dentro de las escuelas¹¹, ya que muchas veces autoridades locales, supervisores o técnicos y funcionarios ministeriales pueden ser claves para la interpretación y recontextualización de las políticas (Ball *et al.*, 2011).

El ciclo de recontextualización de políticas es continuo y en él se distinguen tres contextos que involucran múltiples escenarios de acción y luchas: el contexto de influencia, donde los grupos de interés luchan por la construcción de discursos de políticas; el contexto de la

¹⁰ En el original (Ball *et al.*, 2011) "*policy actors*". La traducción es propia.

¹¹ Stephen Ball llama a este grupo de actores "*outsiders*" (Ball *et al.*, 2011).

producción de textos de políticas, donde los textos representan políticas aún con inconsistencias y contradicciones; y el contexto de la práctica, en el cual la política está sujeta a interpretación y recreación (Bowe *et al.*, 1992).

Lo que van inscribiendo los diferentes actores escolares en el plano discursivo y en sus prácticas al apropiarse de las políticas públicas en el proceso de recontextualización expresa el permanente interjuego entre lo estructural, lo institucional y lo subjetivo (Carranza, 2008). Todo aquello que los sujetos hacen o dejan de hacer no tiene que ver sólo con la adhesión o rechazo emocional a las políticas sino que también es producto de las posibilidades, intereses, tensiones y límites estructurales, institucionales y de sus propias significaciones. Los discursos de los sujetos son producto de luchas y consensos que se materializan o no en prácticas institucionales a partir de las significaciones que ellos tienen, las cuales están conformadas por componentes subjetivos pero que remiten a contextos sociales determinados (Ezpeleta, 2000).

En el caso de los procesos de recontextualización subnacional de políticas educativas en un país federal resulta clave la “capacidad de gestión” (Repetto *et al.*, 2001) de cada nivel gubernamental. El desarrollo de las políticas públicas se ve afectado por la forma en que la relación entre instituciones y actores relevantes se materializa en la capacidad para decidir, diseñar y llevar adelante ciertos tipos de intervenciones ante las cuestiones socialmente problematizadas (Repetto *et al.*, 2001).

1.3. Antecedentes de investigación sobre federalismo educativo

Tres líneas de investigación constituyen antecedentes centrales de esta tesis. En primer lugar, las investigaciones sobre las transformaciones que fue sufriendo el federalismo educativo en el país a lo largo de la historia reciente. En segundo lugar, recuperamos una línea menos trabajada en el campo de la investigación educativa compuesta por estudios sobre las RIGs Nación-provincia y la apropiación de las políticas educativas a nivel de la gestión central de las provincias argentinas. Finalmente, hacemos referencia a algunos estudios internacionales que en las últimas décadas sumaron a los análisis del federalismo educativo discusiones en torno a las evaluaciones estandarizadas de la calidad educativa y su relevancia en la estructuración de nuevos mecanismos de control del nivel central a los niveles subnacionales. Los estudios sobre el gobierno de la educación en la Argentina tendieron a seguir, generalmente, los procesos coyunturales. Los trabajos pioneros en el tema se elaboraron principalmente durante los años ochenta. Entre ellos, una referencia ineludible es el

“Diagnóstico sobre la administración central de la educación” que da cuenta de cómo durante el siglo XX el sistema educativo argentino mutó de una centralización uniformante a una descentralización anárquica (Paviglianiti, 1988). Otro trabajo sostenía en cambio que la centralización en manos de la Nación no había cesado, siguiendo la hipótesis de que el ejercicio excesivo de la función supletoria del Estado nacional cercenaba el poder de las provincias en materia educativa, con más intensidad en las provincias menos desarrolladas económicamente, creando un sistema centralista informal de poder (Fernández Lamarra, 1986).

A partir de la transferencia de servicios educativos a las provincias, se abrió una nueva línea de estudios que puso al federalismo en el foco de las preocupaciones y desde ese momento comenzaron a producirse conocimientos sobre el tema más sistemáticamente. Desde entonces se han elaborado numerosos trabajos, muchos provenientes principalmente del campo de la economía, que abordan la dimensión fiscal del federalismo educativo (Altavilla, 2011 y 2012; Cetrángolo y Jiménez 2004; Cocorda, 2000; Morduchowicz, 2009; Rivas, 2010; Rivas y Dborkin, 2018) considerando la centralidad del régimen de coparticipación federal de impuestos y la desigualdad interjurisdiccional estructural existente. Todos ellos coinciden en que el proceso de transferencia de los servicios de educación hacia las provincias que culminó en los 90 se efectuó sin una adecuada asignación de los recursos necesarios para esos gastos siguiendo una lógica de ajuste fiscal (Altavilla, 2011, Cocorda, 2000) y que mientras la captación de recursos fiscales se encuentra concentrada en el nivel nacional, el gasto está significativamente descentralizado y, por tanto, a cargo de las jurisdicciones (Cetrángolo y Jiménez, 2004; Kisilevsky, 1998; Morduchowicz, 2009; Rivas y Dborkin, 2018; Senén González y Arango, 1996).

Este proceso de centralización del poder en manos del Estado nacional también se debió a la imposición de su agenda y modos de negociación que, según algunos autores, estuvo condicionado por actores supranacionales como los Organismos Internacionales de financiamiento que determinaron las políticas a partir de sus requisitos para conceder créditos (Altavilla, 2012; Bravo, 1994).

La desconsideración de las provincias como actores centrales del proceso es otro elemento común que señalan los estudios para explicar el centralismo del período. Por un lado, dan cuenta de que la transferencia no contó con la planificación de estrategias diversificadas según la situación de partida de cada jurisdicción (Kisilevsky, 1998), tampoco se trató de una estrategia gradual y concertada como se había acordado (Senén González y Kisilevsky, 1993) ni produjo cambios sustantivos en la calidad del servicio educativo (Bravo, 1994; Filmus,

1997). Por otro lado, algunos autores consideran que los funcionarios provinciales del sector educación de esa época fueron meros receptores, la mayoría de las veces, de las decisiones políticas referidas a financiamiento ya adoptadas en otros ámbitos por gobernadores, ministros de economía o gremios entre otros actores relevantes (Morduchowicz, 2009; Rivas, 2004).

Otro de los signos de centralización del poder en manos del nivel nacional fue la debilidad del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) como órgano de concertación durante los noventa (Nosiglia y Rebello, 2005; Falleti, 2007; Pronko y Vior, 1999), lo cual se evidenció, para algunos, en el fortalecimiento de la influencia de la administración central a través de la redacción de los documentos base a ser discutidos (Nosiglia, 2001) o por la elaboración de actas entre la Nación y las provincias que funcionaron más como compromiso mutuo de inversión y asistencia técnica que como estrategia de decisión federal conjunta (Gluz, 2009). Sin embargo, existen autores que consideran que si bien durante el período en cuestión dicho organismo produjo una sucesión de acuerdos formales, dado su *status* legal difuso y la tendencia al incumplimiento de normas por parte de sus miembros tuvo una capacidad regulatoria limitada (Galarza, 2009); o sostienen que no hubo una aceptación pasiva por parte de las provincias, ya que como muestran algunos trabajos, durante esos años las disidencias partidarias se hicieron sentir al interior del CFCyE con fuerza no cooperativa, en la dinámica informal de sus encuentros y en el bloqueo a ciertas iniciativas del gobierno nacional (Potenza dal Masetto, 2004).

A partir del cambio de siglo, con las transformaciones producto de la recuperación de la centralidad del Estado nacional en la conducción del sistema educativo en nuestro país, los estudios sobre la cuestión pusieron foco en su reposicionamiento y su vínculo con las jurisdicciones durante las gestiones de gobierno del FPV; aunque los resultados tienen mayores discrepancias. Por un lado están aquellos trabajos que consideran al período como una “recentralización neoconservadora” (Más Rocha y Vior, 2009; Menghini, 2012; Vior, 2008) porque creen que existió una descentralización de responsabilidades acompañada por una centralización de las decisiones esenciales (Ruiz, 2016) que dejó a las provincias en un rol subordinado al igual que el período anterior. Y, por otro lado, encontramos a aquellos estudios que sostienen que el Estado nacional recuperó su capacidad para regular el sistema, obtuvo un rol más activo y se responsabilizó por la garantía del derecho a la educación (Correa y Giovine, 2010; Dussel, 2016; Feldfeber, 2011; Feldfeber y Gluz 2014; Gluz y

Rodríguez Moyano, 2013; Gorostiaga, 2012; Jacinto 2010; Senén González, 2008), pero que no enfocan sus análisis en el vínculo con las provincias¹².

Numerosas investigaciones centraron sus análisis en el CFE, organismo previsto para la concertación y articulación interjurisdiccional que a partir de la LEN y la Res. CFE 01 de 2007 cuenta con la posibilidad de que las decisiones tomadas en su seno constituyan resoluciones de cumplimiento obligatorio para todas las jurisdicciones. Algunos trabajos destacan la importancia de que, a diferencia de otros consejos federales, este órgano tenga funciones asociadas con el establecimiento de pautas obligatorias (Serafinoff, 2007) y que las decisiones tomadas en su seno puedan tener carácter vinculante cuando la asamblea lo determina (Carranza, 2012; Feldfeber, 2011; Rey, 2013).

Respecto de las funciones del CFE en el período 2006-2015, los estudios dan cuenta de perspectivas divergentes. Por un lado, encontramos trabajos que advierten que éste no pareció un espacio para la concertación de decisiones sino que allí más bien se consiguieron los apoyos explícitos a políticas del Ejecutivo nacional, se consolidaron relaciones bilaterales y se intercambiaron experiencias entre jurisdicciones propiciando la generación de lazos informales (Cao *et al.*, 2016; Serafinoff, 2012). Algunos incluso sostienen que los textos oficiales aprobados allí solían expresar continuidad en la interpretación de la LEN y tenían un redundante estilo prescriptivo que podía obstaculizar la interpretación activa de los diferentes actores del sistema educativo al tiempo que podían dar lugar a falsos consensos en los que no se pasaba de la afirmación generalizada a la asunción de compromisos (Carranza, 2012). Otros estudios destacan que muchas de las provincias podían hacer pocos aportes a las discusiones dada su escasez de recursos y de equipos técnicos especializados, motivo por el cual es probable que no se hayan advertido diagnósticos locales con claridad o que se hayan desaprovechado experiencias provinciales positivas por no haber tenido oportunidad para su debate (Scioscioli, 2015).

Desde otro posicionamiento, hay autores que consideran que el CFE no constituyó un instrumento de la Nación para imponer sus políticas sobre las provincias pero sí fue un ámbito que se ocupó mayoritariamente de temas de la agenda del nivel nacional con los cuales las

¹² Algunas investigaciones denotan similitudes entre el caso argentino y el brasileño en tanto también estuvo gobernado durante la primera parte del siglo por un gobierno de “nuevo signo” (Feldfeber y Gluz, 2011) para el cual la recentralización de poder en manos de la Nación y el fortalecimiento del papel del Estado nacional en educación encontraron lugar en su posicionamiento político-ideológico y fueron de la mano con la promoción del principio de igualdad y el compromiso político y financiero de reducir las desigualdades sociales existentes (Malgouyres, 2014). Dado ese contexto, encontramos investigaciones que ponen el foco en la persistencia de los rasgos centralistas del federalismo educativo brasileño en las últimas décadas, la permanencia de marcas de patrimonialismo y clientelismo en las RIGs, los límites de las estrategias de cooperación y trabajo conjunto entre el Estado federal y los estados subnacionales y la necesidad de una reforma tributaria que les permita a estos últimos cumplir con sus responsabilidades (Dourado, 2013; Duarte y Saraiva, 2020).

provincias se vincularon libremente en un proceso de debate relativamente genuino dentro de un clima consensual que llevó a una pauta de articulación orientada por la Nación (Rey, 2013). Asimismo, según la literatura sobre el tema, dos cuestiones que incidieron en el desempeño del CFE en este período fueron el liderazgo político del ministerio nacional que resultó clave para promover y sostener la cooperación, y la inestabilidad de los funcionarios políticos, fundamentalmente en algunas provincias, que afectó el intercambio y la sostenibilidad de los acuerdos alcanzados (Cao *et al.*, 2016; Serafinoff, 2012).

Prácticamente no encontramos investigaciones que se centren en otros espacios de articulación federal. Mientras hay autores que afirman no identificar experiencias de articulación de este tipo en el ámbito educativo (Bernal *et al.*, 2020), otros trabajos muestran su creación *ad hoc* especialmente para la gestión federal de políticas educativas durante el gobierno nacional del FPV en el marco de una redefinición de las RIGs en el área de educación entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno y su diversificación desde la sanción de la LEN (Romualdo, 2019 y 2021).

La segunda línea de antecedentes de la que se nutre esta tesis está conformada por investigaciones acerca de las RIGs Nación-provincia en el sector educación y la apropiación de las políticas educativas a nivel de la gestión central de las provincias argentinas. Si bien encontramos investigaciones abocadas a esos temas que han sido de gran valor para la producción de esta tesis y que serán retomadas en diferentes apartados de la misma, todas ellas remiten al período correspondiente a la LFE (Braslavsky, 1999; Llinás, 2004; Minteguiaga, 2003; Olmeda y Cardini, 2003; Rivas, 2004 y 2008). Esos estudios han analizado los tipos de RIGs que se construyeron en esa etapa entre la Nación y las provincias, las tensiones entre ambos niveles de gobierno, las disputas políticas, los actores involucrados, las coincidencias y disidencias de agendas educativas, las desigualdades interjurisdiccionales en clave de su incidencia en los vínculos con el nivel nacional, entre otras dimensiones.

Sin embargo, son escasos los estudios que se realizaron siguiendo esas líneas de análisis a partir de la sanción de la LEN (Potenza dal Masetto, 2012; Steinberg *et al.*, 2019) y las investigaciones que abordan la apropiación de programas nacionales en diferentes provincias y sus márgenes de autonomía respecto del nivel nacional no incluyen el análisis de todas las dimensiones anteriormente mencionadas y/o tienden a centrarse en la puesta en práctica de las políticas a nivel de las escuelas (Macchiarola *et al.*, 2018; Perassi y Macchiarola, 2018). Este último punto es relevante porque en las últimas décadas ha sido prolífica la producción acerca de lo que las instituciones educativas de las diferentes provincias efectivamente hacen con las políticas educativas (Bocchio *et al.*, 2016; Miranda *et al.*, 2016; Pinkasz, 2013; Schoo,

2014b), es decir, la recontextualización jurisdiccional de las políticas se estudia observando principalmente lo que las escuelas de cada jurisdicción terminan haciendo.

Consideramos que esta tendencia a observar la puesta en práctica de las políticas educativas en las escuelas que encontramos en la investigación del campo educativo local se vincula con la recepción que se ha hecho de ciertos autores que se constituyeron como referentes en las últimas décadas tales como Stephen Ball, Justa Ezpeleta y Elsie Rockwell. En los trabajos de estos autores, la pregunta por las dinámicas que se producen en las escuelas al ponerse en acto las políticas educativas adquirió una gran relevancia. No obstante, en los casos de Ball y Ezpeleta han incluido en sus producciones el estudio de otros ámbitos de recontextualización de las políticas (Ezpeleta, 2004) u otras etapas de los ciclos de las mismas (Ball, 2002) que incluyen a los actores de los diferentes niveles del gobierno de la educación, motivo por el cual sus conceptualizaciones son retomadas en esta tesis. Debido a que una gran parte de las producciones centradas en el caso argentino estudian la puesta en práctica de las políticas educativas a partir de lo que docentes, directivos y estudiantes hacen en las escuelas, esta investigación centra su análisis en una etapa del ciclo de las políticas en la que las acciones de los funcionarios y técnicos nacionales y jurisdiccionales se encuentran en el centro de la escena.

Finalmente, si bien en nuestro país encontramos en los últimos años investigaciones sobre las evaluaciones estandarizadas y su uso como mecanismo de regulación y control (Feldfeber *et al.*, 2018; Rodrigo, 2020; Rodríguez Moyano y Rodrigo, 2020), estas no focalizan en las consecuencias que eso tiene en la configuración del federalismo. Por eso retomamos una última línea de antecedentes compuesta por algunos estudios internacionales que incorporan a los análisis del federalismo educativo discusiones en torno a las evaluaciones estandarizadas de la calidad educativa y su importancia en la configuración de nuevos mecanismos de control hacia los niveles subnacionales.

Tal como sostiene Hartong (2018), la tendencia actual hacia la globalización de la educación produjo durante las últimas dos décadas una fabricación mundial cada vez mayor de datos educativos a través de nuevas tecnologías y en ese proceso fueron centrales las acciones de organismos internacionales tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Unión Europea o el Banco Mundial que han implementado complejas infraestructuras globales-locales de producción de datos así como normas, valores e ideas relacionados con los datos, ampliando el alcance de sus instrumentos para llegar a naciones, ciudades o escuelas y promover la digitalización del gobierno de la educación.

En ese contexto, Wong (2008b) sostiene que en el siglo XXI, ante el auge mundial de las evaluaciones estandarizadas que comparan el rendimiento de los estudiantes en distritos y estados subnacionales, el federalismo educativo adoptó un nuevo enfoque signado por el rendimiento y la nueva política de rendición de cuentas atada a los resultados de las evaluaciones le otorgó al Estado federal nuevas atribuciones sobre los estados subnacionales. Para este autor, hubo un cambio de paradigma en el federalismo educativo que pasó de ser impulsado por el cumplimiento¹³ a estar basado en el rendimiento¹⁴ con la promesa de elevar el nivel académico. Wong analiza el caso de los Estados Unidos en donde el federalismo de cumplimiento tendía a enfocarse en los recursos, las salvaguardas regulatorias y los estudiantes con necesidades especiales sin que el gobierno federal pidiera que se rindiera cuenta del desempeño de los estudiantes. En 2001, con la Ley *No Child Left Behind*, ese federalismo se reconfiguró en un modelo sustentado en la responsabilidad basada en los resultados que se refuerza además por amenazas y sanciones federales a los niveles subnacionales (Wong, 2008b). Esta reconfiguración del federalismo es leída por algunos autores como una expansión dramática de la autoridad federal sobre las escuelas públicas con implicaciones para la distribución del poder en los estados subnacionales (Pelsue, 2017) y otros plantean como desafío de las políticas educativas federales actuales la unificación del sistema de *accountability*¹⁵ en Estados Unidos (Wong, 2008a y 2010).

Más allá de las distancias con el caso argentino en el que los resultados de las evaluaciones estandarizadas no tienen consecuencias en la gestión del sistema educativo, vale recuperar el caso estadounidense en tanto representa una tendencia global y porque nos permite entender algunas de las reconfiguraciones de nuestro federalismo educativo con la asunción de la AC y la jerarquización del área de evaluación que serán objeto de estudio de esta tesis.

Otros casos internacionales de federalismo educativo guardan estrechas similitudes con el estadounidense, así por ejemplo Hartong y Piattoeva (2019) analizan la “datificación”¹⁶ de la educación básica en dos Estados federados, Alemania y Rusia, alertando sobre las abstracciones simplificadas producto de las evaluaciones estandarizadas que reducen la diversidad del fenómeno educativo. En la misma línea se inscriben otras investigaciones que toman los casos de Alemania (Hartong y Nikolai, 2017), Australia (Savage y Lewis, 2017), Estados Unidos y Canadá (Wallner *et al.*, 2020) pero dando una relevancia particular a los estados subnacionales en el surgimiento de las tendencias globales hacia reformas basadas en

¹³ En el original “*compliance driven*” (Wong, 2008b), la traducción es propia.

¹⁴ En el original “*performance based*” (Wong, 2008b), la traducción es propia.

¹⁵ En español, rendición de cuentas.

¹⁶ En el original “*datafication*” (Hartong y Piattoeva, 2019), la traducción es propia.

estándares en los sistemas educativos nacionales. Algunos de estos trabajos buscan destacar que la política educativa nacional es una especie de nebulosa compuesta por un conjunto heterogéneo y emergente de ideas y prácticas provenientes de los actores subnacionales y con rasgos transnacionales (Savage y Lewis, 2017). Si tomamos en consideración un caso de un país federal latinoamericano como Brasil, encontramos también trabajos vinculados a la cuestión de los estándares de calidad educativa nacional y la regulación intergubernamental por resultados (Dourado, 2013), que alertan por los efectos desigualadores que ésta puede llegar a tener en condiciones de alta desigualdad interjurisdiccional (Duarte y Saraiva, 2020). Dados estos antecedentes, nos interesa ocupar un área de vacancia que conjuga la realización de un estudio sobre las reconfiguraciones del federalismo educativo argentino a partir del estudio de las RIGs entre la Nación y las provincias en el caso de las políticas para la escuela secundaria obligatoria desarrolladas por el Estado nacional desde 2006 hasta 2019 en un período poco estudiado, sobre todo en lo que respecta a la gestión de gobierno de la AC. Asimismo, como en nuestro país existen numerosas investigaciones dedicadas a pensar el federalismo analizando su proyección en el orden político institucional pero no es común el análisis de su impacto en el ámbito de la gestión estatal (CIAP, 2017b), nos centramos en el área de administración de la educación, sobre la cual la mayor producción remite a la reforma de los noventa pero poco se ha escrito sobre lo acontecido en el marco de la LEN, privilegiamos el análisis de instancias para la articulación federal que van más allá del CFE que ya ha sido bastante estudiado y analizamos un grupo de actores del sistema educativo, los funcionarios y los técnicos de los ministerios, y una parte del proceso de puesta en práctica de las políticas educativas, su apropiación a nivel de la gestión central de las provincias y las RIGs Nación-provincia configuradas en ese contexto, cuestiones que no suelen ser tenidas del todo en cuenta en las investigaciones del campo educativo.

1.4. Estrategia metodológica y reflexiones en torno al trabajo de campo

La metodología elegida para llevar adelante esta investigación fue de tipo cualitativo. Dicho enfoque asume que la realidad es subjetiva y múltiple, que los valores de los investigadores son parte del proceso de conocimiento y que los conceptos y categorías pueden emerger en forma inductiva a lo largo de todo el flexible e interactivo proceso de investigación (Sautu, 2005). La elección de este tipo de metodología se fundamenta en la consideración de su pertinencia para cumplir con los objetivos de esta tesis ya que nos interesa reconstruir procesos que llevan a cabo sujetos y no buscar explicaciones causales (Creswell, 1994). El

diseño metodológico fue flexible y abierto a modificaciones y reorientaciones que surgieron como pertinentes durante el trabajo de campo y el proceso de producción y análisis de datos (Mendizábal, 2006).

Esta tesis doctoral continúa una investigación ya iniciada por la autora en su tesis de la Maestría en Administración Pública (Facultad de Ciencias Económicas, UBA) denominada “Las complejas relaciones Nación-provincia en la política educativa argentina. El caso de los Planes Jurisdiccionales y los Planes de Mejora Institucional para el nivel secundario en la Provincia de Buenos Aires (2009-2015)” (Romualdo, 2019)¹⁷. Esta investigación avanza en la producción de conocimiento sobre el federalismo educativo en la Argentina contemporánea, tomando como objeto de estudio más que una política o un instrumento específico en una gestión de gobierno determinada, las intervenciones estatales para la construcción de la obligatoriedad del nivel secundario en un período de tiempo más prolongado que abarca diferentes gestiones de gobierno nacional y que permite analizar continuidades y cambios a partir de un análisis comparativo de las agendas de política educativa del nivel nacional y los modelos de federalismo propuestos. Asimismo, se incorporan los casos de dos jurisdicciones más (CABA y Neuquén) para dar cuenta de la configuración del federalismo educativo desde los niveles subnacionales comparando tres casos particulares, sus contextos, las coincidencias/disidencias con la Nación y su capacidad política durante cada gestión de gobierno nacional analizada, entre otras dimensiones.

Las técnicas de recolección/producción de datos utilizadas para cumplir con los objetivos propuestos fueron la realización de entrevistas semiestructuradas y el análisis documental. Se realizaron 46 entrevistas semiestructuradas a técnicos y funcionarios públicos del sector educativo nacional y jurisdiccional¹⁸ y se recopilaron y analizaron documentos y datos secundarios de materiales tales como normativas referidas a las políticas educativas del nivel secundario en general y a las instancias para la articulación federal educativa en particular, documentos grises y públicos de las políticas y programas para garantizar la obligatoriedad del nivel, sitios web estatales oficiales, organigramas del sector educación de la administración pública nacional y jurisdiccional para los casos seleccionados, declaraciones públicas de los funcionarios de las gestiones de gobierno bajo estudio tomadas de

¹⁷ Dicha tesis fue dirigida por la Dra. Nora Gluz y se enmarcó en el proyecto UBACyT 2014-2017 “Políticas públicas y democratización de la educación. Sentidos, regulaciones y procesos en torno a la inclusión en la actual coyuntura latinoamericana” (en el cual la autora fue Becaria de Maestría UBACyT), con sede en el IICE-UBA y cuya directora fue Myriam Feldfeber. Cabe destacar además que la autora realizó previamente una Maestría en Política y Gestión de la Educación en la Universidad Nacional de Luján en cuya tesis analizó la implementación de los PMI en escuelas del conurbano bonaerense en 2014 y 2015 (Romualdo, 2017).

¹⁸ Ver Listado de entrevistas realizadas y Guías de entrevistas utilizadas en el Anexo.

publicaciones de su autoría o de entrevistas publicadas en periódicos y datos cuantitativos de caracterización del sistema educativo y del presupuesto del área.

La selección de las técnicas mencionadas se fundamentó en la naturaleza de los objetivos de la presente tesis que apuntaron a generar esquemas conceptuales que permitieran comprender de manera fértil las reconfiguraciones del federalismo educativo argentino en el período 2006-2019. El análisis documental fue imprescindible para la aproximación detallada a las agendas de política educativa de los niveles nacional y jurisdiccional, así como también a la arquitectura institucional del Estado, los instrumentos de planificación y seguimiento y los datos referidos al presupuesto educativo. En cuanto a las entrevistas, si bien fueron necesarias para responder a todos los objetivos de la investigación por su utilidad para invitar a la conversación y dar voz a los entrevistados, fueron indispensables para reconstruir lo sucedido en las instancias para la articulación federal, las negociaciones que se dan en la construcción de agendas y las RIGs informales, dada la ausencia de registros oficiales y la escasez de antecedentes de investigación en esa línea. También las entrevistas resultaron cruciales para la comprensión de las particularidades jurisdiccionales, principalmente en el caso neuquino que le resultaba bastante ajeno a la autora.

El recorte temporal con inicio en el año 2006 se fundamentó en la legislación nacional (LEN) que propuso una reestructuración del gobierno federal de la educación reconfigurando los roles del CFE y de los niveles nacional y subnacional de gobierno al tiempo que estableció la obligatoriedad del nivel secundario. La elección del año 2019 como cierre del período de análisis se fundamentó en la posibilidad de observar la trayectoria de las políticas para materializar el derecho a la educación secundaria en gobiernos de distinto signo político¹⁹.

En lo que respecta a las tres jurisdicciones que fueron seleccionadas como casos para la tesis, éstas fueron elegidas en función de sus sistemas educativos, sus políticas educativas para el nivel secundario y su coincidencia/disidencia en signo político con el nivel nacional durante el período estudiado. La provincia de Buenos Aires había modificado la estructura del sistema educativo con la LFE y comenzó a conformar escuelas secundarias de seis años en 2005 previo a la LEN. En cuanto al signo político gobernante, se mantuvo en consonancia con el nivel nacional en ambas gestiones nacionales estudiadas. La CABA fue pionera en el establecimiento de la obligatoriedad del nivel secundario que había implementado ya en 2002

¹⁹ Si bien las gestiones de gobierno nacionales analizadas son dispares en términos de su duración (tomamos 10 años de gestión del FPV y 4 años de la AC), consideramos que esto no dificultó el análisis del objeto problema elegido ya que las reconfiguraciones en el federalismo educativo se motorizaron en los primeros años de la gestión de la AC. De todos modos, es pertinente no perder de vista esta diferencia de duración de las gestiones a la hora de interpretar datos vinculados al alcance de las políticas.

y no había llevado a la práctica la reforma de la estructura de su sistema escolar promulgada en la LFE; a la vez que combinó una primera etapa en que la jurisdicción estuvo conducida por un partido político de signo contrario al del gobierno nacional y una segunda coincidente con la coalición gobernante nacional. Por último, Neuquén durante muchos años no realizó intervenciones específicas para el nivel secundario, no aplicó las reformas a la estructura del sistema previstas en la LFE y mantuvo siempre una lógica provincial propia y distante de la Nación, además de haber sido gobernada décadas por un partido político local. Esta variedad de situaciones proporcionada por los tres casos permitió profundizar en el análisis de la complejidad de los procesos de articulación federal en el período bajo estudio.

A continuación relataremos algunas particularidades del trabajo de campo de esta tesis que conforman una dimensión central del producto final realizado. En primer lugar, con respecto a los entrevistados, decidimos enfocarnos en los funcionarios y técnicos que conforman la administración central de la educación porque consideramos que, aunque son una parte importante de la implementación de las políticas educativas, sus prácticas han sido poco estudiadas por estar “fuera” de las escuelas, las cuales se han tornado el observatorio por excelencia de las políticas en el campo de la investigación educativa en las últimas décadas²⁰.

Los funcionarios fueron seleccionados en función del rango ocupado, se incluyeron algunos ministros, subsecretarios, secretarios y varios directores y coordinadores de áreas. En cuanto a los miembros de los equipos técnicos, éstos fueron considerados en especial cuando hubo dificultades para entrevistar a funcionarios de mayor rango o cuando debido a su extensa trayectoria de trabajo en los programas y líneas de política pudieran ser informantes clave para comprender las transiciones entre gobiernos. En el caso neuquino se entrevistaron también representantes gremiales docentes debido a que ocupan cargos en un órgano de gobierno local, el Consejo Provincial de Educación, y también por el gran protagonismo que tuvieron en los procesos de las políticas para la escuela secundaria en el período analizado. La mayoría de los entrevistados estaban directamente vinculados con el nivel secundario de educación aunque algunos ocupaban cargos más generales y presentaban por eso visiones más amplias del sistema educativo en su conjunto.

Algunas peculiaridades de la realización de entrevistas a funcionarios y técnicos del nivel central de la administración pública se vinculan con la tendencia a magnificar o minimizar sus papeles por parte de estos sujetos y la imposibilidad de estandarizar las entrevistas dado que

²⁰ Lejos de desconocer que el sistema educativo tiene una vida propia con lógicas de funcionamiento que las decisiones centrales no pueden cambiar con facilidad y que los docentes son esenciales en los procesos de implementación de las políticas educativas (Olmeda y Cardini, 2003), no fue de nuestro interés en esta ocasión analizar los efectos de estas últimas en las instituciones educativas.

suele tratarse de personas sumamente calificadas y/o especializadas, ya sea por su experiencia en el ámbito estatal o por su capacitación científico-técnica (Sanchez, 2014). Sin embargo, se construyeron algunos ejes comunes y la mayor parte de las entrevistas realizadas contaron con un apartado de preguntas referidas a la trayectoria del entrevistado en cuestión, otro enfocado en el área de gobierno en la que ejercía sus funciones, otro apartado central que apuntaba a reconstruir el trabajo específico con el nivel gubernamental nacional o provincial y un último bloque sobre el nivel secundario en particular.

En lo que respecta al acceso al campo en el ámbito de la gestión pública, este implicó un proceso de negociaciones con diferentes actores y espacios gubernamentales diferenciados en sus normas, ritmos, particularidades y distancias geográficas (Sordini, 2019). Dado que el acceso al campo trasciende el aspecto físico de entrar y permanecer en un lugar y requiere desplegar las habilidades que permitan dar respuesta a los objetivos de la investigación (Navarro, 2012) fue necesario establecer un vínculo de confianza con los entrevistados. La muestra, de carácter intencional, se constituyó mediante la técnica de bola de nieve y para eso fueron de suma relevancia los informantes clave, ya que dada la especificidad del tema de la tesis en ocasiones era difícil identificar quiénes podrían ser potenciales entrevistados. En cuanto a las instancias para la articulación federal, por ejemplo, su baja institucionalización, las diferencias en la arquitectura institucional estatal en cada una de las jurisdicciones y la alta rotación de personal en el sector educación de la administración pública, incluso durante una misma gestión de gobierno, fueron algunas de las dificultades presentadas para localizar a los entrevistados.

Las entrevistas se llevaron a cabo entre 2018 y 2020²¹ y la mayoría fue realizada de manera presencial exceptuando las del último año que fueron virtuales debido al aislamiento obligatorio impuesto por la irrupción de la pandemia por COVID-19. Estas últimas fueron realizadas mediante videollamadas a través de la plataforma *Google Meet*. Los entrevistados fueron contactados vía *e-mail* a través de sus correos formales institucionales en el caso de quienes se encontraban en funciones al momento de la entrevista y mediante sus correos electrónicos personales o *Whatsapp* en el caso de quienes ya no se encontraban ocupando cargos públicos.

Si bien la mayoría de las personas contactadas aceptó ser entrevistada, muchas respondieron luego de varios reenvíos de mensajes o una vez mencionado algún informante clave que era una persona en común con la investigadora. También hubo personas que respondieron a los

²¹ Solamente una se realizó en 2016, a inicios del diseño del proyecto de investigación, a modo de indagación exploratoria, y otras dos en 2021 para chequear información durante el proceso de escritura de la tesis.

mensajes de contacto diciendo que no estaban interesadas o no podían participar de la entrevista y otras que directamente no respondieron ningún mensaje. Aunque este último grupo comprendió un número reducido de personas, todas ellas eran actores relevantes de los procesos bajo estudio y por tal motivo se intentó contactarlas en ocasiones vía sus redes sociales públicas, tales como *Instagram* o *Linkedin*, o incluso apelando a que otro miembro del equipo de investigación las contactara, sin éxito.

Dado que la propia práctica como investigador social implica un sistema de posibilidades e imposibilidades definidas por las condiciones sociales de la práctica intelectual (Bourdieu *et al.*, 2008), consideramos que tanto la pertenencia institucional de la autora, docente y becaria de investigación de las Facultades de Ciencias Sociales y Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, como la de los otros miembros del equipo de investigación pueden haber condicionado el acceso a algunos entrevistados. La reflexión sobre estas condiciones de entrada al campo contribuyeron al reconocimiento de los condicionamientos personales, sociales y políticos propios y de las personas entrevistadas, implicados en la investigación (Sordini, 2019). A su vez, se requirió de una vigilancia epistemológica permanente para evitar involucrar las prenociones y los prejuicios propios de la posición y disposición de clase de la entrevistadora (Bourdieu *et al.*, 2008) en el análisis.

Un punto importante para destacar sobre los testimonios de los entrevistados es el momento de la realización de las entrevistas. En más de la mitad de los casos fueron entrevistados fuera del cargo por el cual se los convocaba a la entrevista o transitando los últimos meses de sus funciones sabiendo que culminarían sus mandatos debido a los resultados electorales de 2019. Este dato no es menor ya que muchas veces los entrevistados se sentían expuestos y solicitaron que se interrumpiera la grabación para relatar algunas cuestiones, incluso una persona en funciones solicitó no ser grabada en la totalidad de su entrevista. De algún modo la distancia temporal con los hechos, la no vigencia de algunas políticas sobre las que opinaban y su actual desempeño incidió en su libertad para expresarse (Sordini, 2019). Así, quienes ya no se encontraban ocupando cargos públicos relataron anécdotas vinculadas a episodios de corrupción, coerción y censura, y quienes continuaban en la gestión expusieron visiones menos críticas en la mayoría de los casos.

Esta investigación se ajusta a los “Lineamientos para el comportamiento ético en las Ciencias Sociales y Humanidades” aprobados en 2006 por el Comité de Ética del CONICET (CONICET, 2006) y a las sugerencias recibidas de parte del Comité de Ética de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Para todo el proceso de investigación se tuvo presente el requerimiento de consentimiento libre e informado de los participantes durante el transcurso

total del trabajo. Se puso a disposición de los entrevistados toda la información necesaria para comprender el propósito de la investigación y además se garantizó el respeto de la privacidad y confidencialidad de la información y el anonimato de las personas. Asimismo, se trataron con respeto los valores y concepciones de los participantes. Por ese motivo, los nombres propios y/o los cargos específicos de algunos funcionarios en las ocasiones que permiten que sean identificados sus testimonios se incluyen en la tesis solamente cuando la información es de acceso público, como es el caso de las producciones propias (publicaciones de la autoría de algunos funcionarios tales como libros o artículos académicos) o entrevistas que han dado a la prensa o que han sido publicadas.

Un último punto que quisiéramos explicitar sobre el desarrollo del trabajo de campo se refiere a los vacíos de información con los que nos enfrentamos. Esto tuvo que ver por un lado con las falencias en los sistemas de información y registro que tienen los ministerios de Educación de la Argentina y, por otro lado, con las dificultades que se presentan a la hora de acceder a la información incluso siendo investigadores de una universidad estatal²². En general, los ministerios de Educación no publican ni ponen a disposición la información desagregada y detallada vinculada con el financiamiento de las políticas educativas, por otro lado, no registran exhaustivamente la información relativa a muchas de las políticas educativas y no es común la realización de evaluaciones de impacto de las mismas ni análisis comparativos que incluyan la totalidad de las jurisdicciones²³. En este sentido fueron de gran utilidad tanto los informantes clave como muchos de los entrevistados que nos facilitaron materiales que permitieron ir completando el mapa de información relevante. De hecho, muchas veces los materiales de circulación interna que no son publicados pero que hacen al trabajo cotidiano de la gestión fueron de suma relevancia para comprender los procesos de construcción federal de políticas.

Por último, interesa destacar que el proceso de análisis e interpretación de los datos fue permanente, dada la naturaleza cualitativa del diseño, y se desarrolló durante toda la investigación como una actividad reflexiva que influyó tanto en el registro como en el ajuste de los instrumentos de recolección/producción de datos, el plan de trabajo y la redacción de la tesis (Coffey y Atkinson, 2003).

²² Un ejemplo al respecto fue el caso de una entrevista con quien fuera Secretario General del CFE durante un lapso de tiempo del período estudiado que nos aseguró que las sesiones de discusión del organismo solían grabarse y documentarse. Sin embargo, al comunicarnos con el CFE nos manifestaron que esa información no era de acceso público.

²³ Los datos estadísticos nacionales suelen presentarse desagregados por región y no por provincia lo cual, si bien evita la estigmatización de las jurisdicciones con peores indicadores, no permite conocer las realidades locales particulares en detalle.

CAPÍTULO 2

Breve desarrollo histórico del federalismo educativo argentino previo a la LEN

Desde 1870, no se oye en la República otra voz más que la del Gobierno Central, predicando a todo el mundo su apostolado educacional. Y como esta voz sonaba más alto que las demás, apagó sus ecos respectivos, quedando única en su incesante clarinear convencido y entusiasta.
(Ramos, 1910, p. 121)

En este capítulo reconstruiremos el devenir histórico del federalismo educativo argentino previo a la LEN y presentaremos los casos jurisdiccionales seleccionados. Para el desarrollo histórico distinguimos dos etapas. La primera incluye desde los orígenes del sistema educativo argentino hasta mediados del siglo XX, cuando comenzaron los movimientos descentralizadores, y la segunda abarca desde los años setenta hasta la sanción de la LEN con eje en las reformas neoliberales y su impacto en la configuración del federalismo educativo. En una segunda parte del capítulo presentamos los tres casos jurisdiccionales estudiados, recuperando sus principales características sociodemográficas, el desarrollo de sus sistemas educativos y el impacto que tuvieron en cada uno los procesos de transferencia y reforma educativa de los 90.

2.1. La Nación y las provincias en los albores del sistema educativo

El federalismo argentino se caracterizó en sus orígenes por la conformación de un pacto constitutivo entre las provincias, rasgo que se mantuvo a lo largo del tiempo, conformando un régimen de poder transaccional basado en las fuerzas políticas de turno en cada nivel de gobierno. Al mismo tiempo, la historia del federalismo argentino está marcada por las múltiples intervenciones nacionales en las provincias y las interrupciones de las garantías constitucionales en las sucesivas dictaduras cívico-militares del período 1930-1983 (Rivas, 2010).

La necesidad de un gobierno central más fuerte capaz de constituir una nacionalidad homogénea es una de las razones que explica que en sus inicios el Poder Ejecutivo Nacional ostentase una presencia muy significativa (Repetto y Nejamkis, 2005). El sistema educativo argentino se constituyó con características estatistas y centralizadoras (Tedesco, 1986). Puiggrós (1990) denominó a ese modelo educativo “sistema de instrucción pública

centralizado”, cuyos principales rasgos fueron la hegemonía del Estado nacional, la subsidiariedad de los sectores privados, la verticalidad, la burocratización, el carácter oligárquico, no participativo y autoritario.

Dos de los factores que según las investigaciones coadyuvaron a la centralización fueron la existencia de una sociedad civil marcadamente débil y la función que se le encargó a la escuela de integrar a los sujetos construyendo la ciudadanía, la identidad nacional y la hegemonía de los grupos dirigentes (Filmus, 1997). Ya en la primera Constitución Nacional sancionada en 1853 en el artículo 14º se garantizó para todos los habitantes de la Nación el goce del derecho de enseñar y aprender, derecho que fue reafirmado por las sucesivas reformas constitucionales, y se encomendó a las provincias argentinas el dictado de una constitución propia, bajo el sistema representativo, republicano y federal de gobierno adoptado para la Nación, que garantizara la educación primaria de la población de sus respectivos territorios (Finnegan y Pagano, 2007).

El gobierno nacional tuvo un papel protagónico en educación hasta mediados del siglo XX mediante la creación de escuelas, la prestación del servicio educativo, el financiamiento y el apoyo técnico a las provincias (Feldfeber e Ivanier, 2003). De hecho, el nivel nacional manejaba la mayor cantidad de escuelas, contaba con recursos e infraestructura y se reservaba el control de los títulos (Paviglianiti, 1991). El papel hegemónico de la Nación se ejercía también por la mejor calidad de la educación que se impartía en las escuelas bajo su órbita y porque además tenía la potestad de gestionar la equivalencia de los títulos, porque los planes provinciales y privados debían tener los mismos contenidos que el plan nacional para tener validez en todo el territorio nacional (Paviglianiti, 1988).

Para comprender el vínculo entre la Nación y las provincias en los orígenes del sistema educativo argentino es preciso distinguir lo sucedido en los niveles educativos primario y secundario. En lo que respecta al nivel primario, la Ley 1.420 de 1884 si bien respetó la autonomía de las provincias para dictar normas que aseguraran su educación primaria, le otorgó amplias injerencias a la Nación en el terreno educativo. Se implementaron entonces varias medidas de tendencia centralizadora fundamentadas en las limitaciones financieras y administrativas estructurales de las provincias para garantizar, por medio de la educación, las condiciones necesarias para la unidad anhelada por la clase dirigente (Dono Rubio y Lázzari, 2006).

Entre esas medidas encontramos la reconversión de la Comisión Nacional de Educación creada en 1875 en el Consejo Nacional de Educación (CNE), cuyos consejeros eran

nombrados por el Poder Ejecutivo ya sin participación del Congreso²⁴, y la asignación a este órgano de funciones tales como los nombramientos y control de los supervisores nacionales, el dictado de los programas de enseñanza, la prescripción de los libros de textos y, para las escuelas nacionales además, la vigilancia de la enseñanza y la propuesta de los nombramientos de todo el personal. El CNE tenía jurisdicción directa sobre la Capital Federal y los territorios nacionales mientras que la educación en las provincias quedaba a cargo de las administraciones locales si bien la Nación tenía injerencia sobre ellas vía los supervisores y las subvenciones (Fiorucci, 2014). De hecho, el CNE era el encargado de la administración general de los recursos para la educación común y de gestionar las subvenciones para las escuelas provinciales que las solicitaran de acuerdo con la Ley 463 de 1871 de subvenciones nacionales que seguía vigente²⁵.

En 1905, una nueva ley reconfiguró el federalismo educativo otorgándole al CNE la potestad de crear escuelas primarias en todas las provincias que lo solicitaran. La Ley 4.874, conocida como Ley Láinez por el senador que impulsó su sanción, rigió hasta 1970 cuando dejaron de crearse establecimientos nacionales de nivel primario en territorios provinciales. De todos modos, la Nación siguió teniendo acción directa en las escuelas primarias hasta 1978, año en que terminaron de transferirse a las provincias las instituciones de ese nivel²⁶.

Es interesante rescatar la perspectiva de Juan P. Ramos, inspector general de provincias del CNE, respecto de la Ley Láinez, la cual consideraba contradictoria con la ley de subvenciones nacionales mencionada anteriormente. Para Ramos (1910), el hecho de que la Nación fundara escuelas en las provincias y las administrara daba cuenta de cierta desconfianza de la forma en que las provincias habían usado los fondos de las subvenciones para el nivel primario durante treinta y cinco años.

Una de las principales finalidades de la Ley Láinez se vinculaba a la necesidad de superar las profundas desigualdades educativas del país, sin embargo algunas evaluaciones de su aplicación sostuvieron que la ubicación de las escuelas creadas no estuvo bien determinada

²⁴ Los miembros de la Comisión eran ocho personas designadas por el Poder Ejecutivo en acuerdo con la Cámara de Diputados. La Ley 1420 redujo el número de consejeros a cuatro personas nombradas solamente por el Poder Ejecutivo (Dono Rubio y Lázzari, 2006).

²⁵ La Ley de Subvenciones Nacionales permitía el financiamiento por parte del tesoro nacional de las iniciativas de Instrucción Pública Provinciales a través de subsidios. Además establecía la creación de Comisiones Provinciales con la función de administrar los recursos transferidos y determinaba la acción de inspectores nacionales en provincias dependientes de estas comisiones.

²⁶ La transferencia de escuelas primarias de la Nación a las provincias se dio en tres etapas: una primera etapa (Decreto-Ley 7977 de 1956) que se llevó a cabo durante la presidencia de Frondizi (1958-1962), una segunda etapa (Decreto-Ley 17.878 de 1968) entre 1968 y 1970 durante el gobierno de facto de Onganía (1966-1970) y una tercera etapa (Decreto-Ley 21.809 de 1978) durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983) en la que se traspasaron 6779 establecimientos sin el financiamiento correspondiente (Feldfeber e Ivanier, 2003).

siendo muy próxima a las otras escuelas y generando una competencia y, por otro lado, se realizaron muchas críticas a la labor de supervisión del CNE que se encontraba en Buenos Aires, lejos de las escuelas que debía controlar (Dono Rubio y Lázzari, 2006).

En cuanto al nivel secundario, a diferencia del primario se admitió siempre la acción concurrente de ambos niveles gubernamentales ya que no existían cláusulas constitucionales que prohibieran a la Nación o a las provincias ejercer actividades en materia de educación pública (Paviglianiti, 1988). El impulso de la educación secundaria no tuvo el mismo ímpetu en todas las provincias argentinas. Entre Ríos, Corrientes, Salta y Santa Fe fueron las que más promovieron la creación de escuelas secundarias pero en las demás provincias se realizaron solamente pequeños progresos y los colegios de los conventos siguieron siendo las instituciones más importantes para cursar estudios secundarios (Solari, 1986).

La configuración del nivel secundario en la Argentina tiene su origen en la creación de los colegios nacionales durante la segunda mitad del siglo XIX. Dichos colegios tuvieron una función política en la conformación de élites provinciales bajo el mandato nacional en tanto impartían un currículo humanista (Tedesco, 1986), motivo por el cual alcanzaron a un porcentaje muy bajo de la población reclutando su matrícula de los varones de sectores más acomodados para continuar estudios universitarios y formar a los administradores del Estado que se estaba conformando (Schoo, 2014a). Los primeros colegios nacionales se fundaron entre 1863 y 1888, uno en cada una de las catorce provincias existentes y en la Capital Federal y luego de ese primer momento hubo una evolución diferencial y despareja de creación de instituciones a lo largo del territorio argentino (Schoo, 2014a). El Colegio Nacional de Buenos Aires fue creado por decreto durante la presidencia de Mitre en 1863 y en 1864 se crearon los colegios nacionales de Catamarca, Tucumán, Mendoza, San Juan y Salta con programas que debían ajustarse al programa del Colegio Nacional de Buenos Aires (Acosta, 2007).

Aunque algunos consideran que el centralismo fue efecto de la penetración nacional sobre las provincias y analizan la formación de las élites regionales como una estrategia de eliminación de toda insurrección que atentara contra el orden político (Tedesco, 1986), otras interpretaciones indican que el proceso de centralización política y fortalecimiento del Estado nacional alrededor de 1880 puede ser entendido también como producto de reclamos de los propios sectores dominantes provinciales, entendiendo la creación de los colegios nacionales en un contexto de conflictos y negociaciones de las que participaron actores locales y nacionales, una relación lejana a la imagen hegemónica de subordinación provincial a un poder central inobjetable (Schoo, 2014a).

La creación de escuelas nacionales en las provincias fue una acción común tanto para la escolarización de las élites como para cumplir con los proyectos civilizatorios y fue por eso que en ese mismo período se crearon paralelamente a los colegios nacionales otras instituciones educativas de nivel secundario denominadas escuelas normales con una finalidad distinta: formar para el ejercicio de la docencia. Estas escuelas crecieron notablemente entre 1870 y 1890 debido a la expansión de la enseñanza primaria aunque para 1916 los colegios nacionales contaban con más estudiantes que ellas y para 1930 había 149 colegios nacionales y 130 escuelas normales²⁷.

En las tres décadas posteriores a la Ley 1420 el Estado argentino fundó 81 escuelas normales en diversos lugares, en un primer momento en las capitales provinciales y luego, a partir de 1910, en lugares más remotos, especialmente en los territorios nacionales o en pueblos vinculados a la campaña rural. En algunos casos las provincias también fundaron escuelas normales identificadas como rurales, populares y provinciales aunque se desconoce el número de establecimientos de este tipo (Fiorucci, 2014). Sin embargo, las escuelas normales se concentraron en la Capital Federal, la ciudad con el mayor número de establecimientos y egresados de todo el país, y además existió una distribución desigual del presupuesto nacional ya que un pequeño grupo de escuelas concentraba los mayores recursos, reforzando las diferencias entre los sistemas de formación docente de las provincias, al tiempo que las destinadas a formar maestros para escuelas rurales recibían los menores aportes (Rodríguez, 2019).

No se logró realizar una acción coordinada en la organización de la enseñanza secundaria entre las escuelas nacionales y las provinciales (Solari, 1986) al punto de que el título de maestro normal provincial acarreó numerosos problemas porque el Estado nacional exigía una homologación (Fiorucci, 2014). Por otro lado, aunque varios ministros de Instrucción Pública del nivel nacional intentaron incrementar la cantidad de inspectores para controlar las cuestiones relativas al nivel secundario en las provincias, su institucionalización y su crecimiento fue lento, así por ejemplo en 1888 había un Inspector General de Colegios Nacionales y Escuelas Normales y dos Inspectores de Sección para un total de 49 establecimientos de todo el país (Schoo, 2014a).

Esta relación entre la Nación y las provincias en el campo educativo comenzó a cambiar a partir de los años cincuenta cuando la lógica centralista imperante empezó a mutar. Los

²⁷ La valoración que el título de “bachiller” tenía para los sectores dominantes y las clases medias en ascenso en la Argentina puede explicar el crecimiento más moderado de las escuelas normales y de otras modalidades de educación secundaria como las escuelas técnicas, agropecuarias y comerciales hasta los años 40 (Acosta, 2007).

grupos que accedieron al gobierno nacional le otorgaron al Estado un papel subsidiario en materia de educación (Paviglianiti, 1988) y las escuelas primarias nacionales comenzaron a transferirse a las provincias. Estos fueron los primeros pasos de los procesos de descentralización y transferencia de responsabilidades de la Nación hacia las provincias que culminarían en los años noventa.

2.2. Las reformas neoliberales como punto de inflexión

Desde los años setenta en Argentina se inició una etapa de reestructuración económica y social que implicó la sustitución del modelo de desarrollo de las décadas anteriores acentuando la concentración del capital y la distribución regresiva, lo que hizo que amplias capas medias se empobrecieran (Más Rocha y Vior, 2009). Ese proceso de “neoliberalización” (Harvey, 2005) se extendió aproximadamente entre los 70 y los 90, momento en que comenzaron a realizarse, a partir del Consenso de Washington, las reformas estructurales de primera generación que involucraron medidas como la reforma del Estado la cual conllevó procesos de descentralización, privatización y desregulación de los servicios sociales que trastocaron el sentido de lo público (Feldfeber, 2003) y avanzaron hacia una nueva configuración del federalismo.

Los procesos descentralizadores implicaron transformaciones de la estructura político institucional y de la dinámica de las RIGs “transformando el entramado de reglas de juego que ‘gobiernan’ la relación nación-provincias en el marco de determinadas políticas públicas sectoriales” (Repetto y Nejamkis, 2005, p. 13). Pasamos de un sistema educativo regulado desde el Estado nacional, unificado y centralizado bajo pautas homogéneas de funcionamiento en el ámbito público a otro formalmente descentralizado, diversificado y fragmentado con nuevas formas de regulación y control (Feldfeber, 2009).

En lo que respecta a la transferencia de servicios educativos a las provincias, la de escuelas primarias había culminado en 1978 en el marco de un proceso social más amplio y no constituyó un reparto de poder sino que fue el gobierno militar del nivel nacional el que concentró la direccionalidad del sistema a través del despliegue de una política de represión y control ideológico (Feldfeber e Ivanier, 2003). Como consecuencia de dicha transferencia se procedió al cierre de establecimientos educativos en las provincias que carecían de los recursos para afrontar los gastos y, además, al no establecerse mecanismos de coordinación ni

funcionar el CFE para tal fin, se aceleró el proceso de segmentación interna del sistema educativo nacional²⁸ (Braslavsky, 1983).

Años más tarde, con la implementación de la Ley de Transferencia Educativa -Ley 24.049 de 1991-, durante la primera presidencia de Menem se transfirieron los establecimientos de nivel medio y superior no universitario a las provincias. Tal como evidencian los estudios antecedentes de esta investigación, dicha transferencia estuvo motorizada por la necesidad de reducir el déficit fiscal. Y, si bien a diferencia de las realizadas anteriormente, contempló una fórmula de financiamiento, constituyó básicamente un desplazamiento de responsabilidades financieras y administrativas desde la Nación a las jurisdicciones en el marco de un proceso más amplio de redefinición de las relaciones Nación-provincias (Feldfeber, 2011). Además contribuyó, dada la heterogeneidad de las jurisdicciones en términos de recursos, capacidades estatales y situación de la escuela secundaria²⁹, a profundizar las desigualdades y la fragmentación del sistema educativo (Kessler, 2002; Tenti Fanfani, 2007; Tiramonti, 2004). Podemos decir que durante el siglo XX se pasó de una centralización uniformante a una descentralización anárquica de nuestro sistema educativo (Paviglianiti, 1988).

En ese contexto, en 1993 se sancionó la Ley Federal de Educación (LFE) 24.195 mediante la cual se reformó la estructura de niveles del sistema educativo³⁰ y se extendió la obligatoriedad a la sala de 5 años del nivel inicial y a 8º y 9º año de la Educación General Básica (EGB), se renovaron los contenidos curriculares, se institucionalizó un sistema nacional de evaluación

²⁸ Restaurada la democracia, una serie de medidas operaron como impactos nacionalizadores que generaron que las provincias se constituyeran en una red de difusión de las políticas implementadas a nivel nacional que abarcaban tres líneas directrices: la democratización del sistema educativo eliminando los exámenes de ingreso en la secundaria, levantando las cesantías a docentes, permitiendo la libre agremiación de los centros de estudiantes, entre otras; la búsqueda de reducción de los índices de analfabetismo a partir del Plan Nacional de Alfabetización; y la convocatoria al Congreso Pedagógico a fin de establecer los consensos básicos para una nueva ley educativa (Agoff *et al.*, 2013). Sin embargo, la fragmentación del sistema no pudo ser revertida y el proceso incluso se aceleró en los noventa.

²⁹ Tal como se observa en los datos de los Censos Nacionales de 1980, 1991 y 2001, la escuela secundaria tenía en ese momento un alcance muy diferente en cada una de las provincias argentinas. Ver en el Anexo el Gráfico N° 1. Tasas netas de escolarización del nivel medio 1980-1991-2001. En porcentajes.

³⁰ El alcance y la modalidad de la implementación de la LFE propiciaron una fuerte heterogeneidad de las estructuras curriculares e institucionales de la escuela secundaria en las distintas jurisdicciones. Al momento de sanción de la LEN había jurisdicciones que contaban con una estructura única, es decir más del 80% de la matrícula asistía a establecimientos organizados de manera análoga, y otras jurisdicciones tenían una estructura múltiple, conviviendo en ella diferentes formas organizacionales sin que ninguna sea preponderante. En ese momento existían tres posibles estructuras de organización de los años que comprendían la primaria y la secundaria: 7-5 según el criterio tradicional previo a la modificación prevista en la LFE; 9-3 con la organización del tercer ciclo de la EGB al interior del nivel primario; y por último, 6-6 donde la EGB3 fue “secundarizada”, es decir que la tradicional escuela media incluyó en su oferta al 7º grado de la anterior escuela primaria. La diversidad de situaciones provinciales representa un dato contextual de suma importancia en el planeamiento de la universalización del nivel secundario (DINIECE, 2007). Ver en el Anexo el Cuadro N° 1. Distribución de la matrícula en función de estructuras académicas. Año 2006.

de la calidad de la educación y se propusieron programas para la modernización de la gestión institucional orientados a desburocratizar las prácticas administrativas y pedagógicas.

Como portavoz del discurso oficial, Cecilia Braslavsky, una de las funcionarias más activas de la reforma educativa (Nosiglia, 2001), sostenía que la descentralización había permitido avanzar en la diferenciación funcional de los diferentes niveles gubernamentales y había abierto una oportunidad para establecer nuevas RIGs Nación-provincia en el ámbito educativo que posibilitarían superar el modelo de “competencia boba” (Braslavsky, 1999) entre niveles gubernamentales que había predominado previamente en el manejo del sistema dada la falta de división y articulación de responsabilidades y tareas.

A partir de entonces tienen lugar transformaciones clave en el federalismo educativo: una nueva distribución de recursos entre la Nación y las provincias, la creación de programas nacionales de ejecución desconcentrada, algunos de carácter focalizado y compensatorio, y un nuevo rol del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) como espacio para la concertación federal. Mediante los cambios producidos en todas estas dimensiones se reconfiguraron las RIGs Nación-provincia produciéndose una descentralización de responsabilidades acompañada por la centralización de las decisiones esenciales que algunos autores denominaron “recentralización neoconservadora” (Vior, 2008) dando cuenta de la excesiva preeminencia de la Nación sobre las provincias.

En lo que respecta a la distribución de recursos entre la Nación y las provincias, si bien el Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales³¹ había sido establecido en 1988 mediante la Ley 23.548, a partir de 1992 se fueron realizando una serie de pactos fiscales entre el gobierno federal y los estados subnacionales que fueron modificando el esquema establecido en dicha ley haciendo que la mayoría de las provincias comprometieran buena parte de sus recursos coparticipables antes de que los mismos se generaran y produciendo un desequilibrio financiero y una pérdida de autonomía de las mismas (Feldfeber, 2011). En cuanto al ámbito educativo, en septiembre de 1994 se firmó el Pacto Federal entre las provincias, ratificado sin debate en el Congreso de la Nación como Ley 24.856 de 1997, mediante el cual la Nación se comprometía a invertir tres mil millones de pesos hasta 1999 y las provincias a financiar el 20% de esas inversiones con el objetivo de cumplir con la LFE,

³¹ Hasta 1935 no existió un régimen que legislara las relaciones fiscales Nación-provincias en la Argentina. El régimen de coparticipación de impuestos tuvo su origen en 1935 con la aprobación de las Leyes 12.139, 12.143 y 12.147 que determinaron la expansión de la masa de recursos recaudados por la Nación para hacer frente a las dificultades fiscales producidas a raíz de la caída de los recursos del comercio exterior durante la crisis de los años treinta. En ese momento se crearon nuevos impuestos a las ventas y a los réditos y se ordenaron y unificaron los tributos internos, ya existentes. Luego ese régimen se fue modificando en varias oportunidades hasta 1988, para más información ver Cetrángolo y Jiménez (2004).

siendo la firma del pacto condición necesaria para la obtención de fondos nacionales (Nosiglia, 2001). Cabe recordar que una meta financiera (incumplida) de la LFE era duplicar la inversión pública consolidada total en educación gradualmente a razón del 20% anual como mínimo a partir del presupuesto de 1993 o incrementar en un 50% el porcentaje del PBI destinado a educación en 1992, tomando la cifra que resultare mayor de las dos, lo que se financiaría con impuestos directos de asignación específica aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva.

También en 1994, en la reforma constitucional nacional, se estableció que antes de la finalización del año 1996 debía aprobarse un nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos que reemplazara al vigente y garantizara una distribución más equitativa de los recursos. Sin embargo, hoy a casi tres décadas del vencimiento del plazo, aún no contamos con un nuevo régimen. En las últimas décadas el nivel nacional aumentó su recaudación de recursos y disminuyó sus gastos mientras que en los niveles provinciales sucedió exactamente lo contrario³² y eso incidió directamente en materia educativa porque el gasto en educación es uno de los principales dentro de los presupuestos provinciales³³. De este modo, el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos que debería servir como un instrumento para una redistribución más igualitaria de recursos entre jurisdicciones profundiza en la práctica las desigualdades entre las mismas y refuerza la dependencia de éstas respecto de los recursos de la Nación (Feldfeber, 2011).

Algunos autores consideran que el hecho de que los gobernadores aceptaran la transferencia de establecimientos y personal docente a las provincias sin los recursos correspondientes en los 90 le imprimió características particulares al proceso de negociación tales como la mayor relevancia de estos actores frente al poder legislativo nacional (Falleti, 2007). Sin embargo, aún cuando los gobernadores fueron ganando crecientes cuotas de poder, las transferencias discrecionales y los favores políticos a aliados y miembros leales del gobierno nacional de turno aparecieron como muestras de la capacidad de la Nación para mantener fuertes prerrogativas (Serafinoff, 2007).

Durante esta etapa el Estado nacional se consolidó en un rol de “cajero” (Oszlak, 2003) porque concentraba y asignaba gran parte de los recursos del gobierno pudiendo incluso vetar el destino de los mismos cumpliendo un papel de orientación y control no necesariamente

³² Ver en el Anexo el Gráfico N° 2. Estructura de recursos (tributarios y no tributarios) y erogaciones por nivel de gobierno (1961-2013). En porcentajes.

³³ En el período 1995-2015 el gasto provincial en educación se mantuvo prácticamente constante alrededor del 30% del gasto total, mientras que el gasto nacional estuvo cerca del 7% de su gasto total. Ver en el Anexo el Gráfico N° 3. Evolución del Gasto Público en Educación y Ciencia y Técnica por nivel de gobierno como porcentaje del gasto total (1995-2015).

fundado en criterios de racionalidad técnica. El hecho de que el nivel nacional dispusiera de la “llave de la caja” (Oszlak, 2003) tuvo fuerte impacto sobre el financiamiento público y las RIGs con los gobiernos subnacionales y los programas nacionales fueron un ejemplo de eso. En lo que atañe a la creación de programas³⁴ nacionales de ejecución desconcentrada, éstos fueron un modo característico de gestión que el nivel nacional motorizó transfiriendo recursos a las provincias para que pusieran en marcha la reforma educativa. Una de las principales dificultades que se presentó fue la falta de coordinación interinstitucional e interjurisdiccional que hizo que existieran superposiciones y duplicaciones funcionales (Martínez Nogueira, 1998), fenómeno que en el sector educación se conoció como “programitis”, haciendo referencia a la gran cantidad de programas educativos creados (Perazza, 2008). Por ese motivo, muchas políticas públicas en ese período quedaron sometidas a la discrecionalidad de conducciones circunstanciales, a las inercias burocráticas y a las presiones locales y/o corporativas, existiendo, además, una gran dispersión de esfuerzos (Martínez Nogueira, 1998).

Este modelo de gestión fue central en las estrategias político educativas para atender a las desigualdades, tales como el Plan Social Educativo que apuntaba a la renovación de la infraestructura y del equipamiento pedagógico-didáctico de las escuelas más pobres del país, al otorgamiento de becas y materiales pedagógicos y a la formación docente, generando una transformación en la forma de prestación de servicios por parte del Estado. En el caso del Plan Social Educativo se dejó de lado el universalismo para llevar a cabo una focalización compensatoria, la cual consiste en “compensar” las desigualdades de origen de los sujetos concentrando los recursos en la “población objetivo”: los más pobres entre los pobres (Gluz, 2013). La focalización se funda en el principio de equidad, concebida como no dar lo mismo a quienes no son iguales, y constituyó la estrategia de combate a la pobreza durante los noventa (Feldfeber y Gluz, 2011).

³⁴ Nos parece pertinente diferenciar el concepto de “política” del de “programa”. “Política”, “programa” y “proyecto” son conceptos relacionados que aluden a diferentes niveles de organización en la “cascada de la planificación” (Chiara y Di Virgilio, 2008). Las políticas y los programas se diferencian en la naturaleza de los propósitos que persiguen, los supuestos acerca de la acción sobre los que se sostienen y el espectro de actores que involucran. En general, las políticas se hacen operativas en programas y estos últimos en proyectos siguiendo la organización político-institucional (Estado/provincia/municipio/población). Este tipo de intervenciones implican un ordenamiento de recursos organizacionales al servicio de objetivos temporalmente definidos y en relación con el cumplimiento de metas (Chiara, 2005). La virtuosidad de la relación de los programas con la política en los distintos niveles estatales (nacional, provincial o municipal) depende de las características que asuman los procesos de gestión, las condiciones del contexto y las capacidades estatales siendo estas últimas claves en el modelado del programa como “respuesta” a las cuestiones sociales problematizadas en cada nivel (Chiara y Di Virgilio, 2008).

Si bien la focalización surgió como crítica a que las políticas basadas en principios universalistas propias de los esquemas keynesianos-fordistas no alcanzaban a los más necesitados, debido a que no se contaba con información suficiente al respecto de los mismos (de los lugares a los que no llega el Estado como los ámbitos rurales o los sectores informales de la economía), a la hora del diseño de la política, la verdadera justificación incluyó factores como la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados buscando ante todo un uso más eficiente de los recursos escasos y la urgencia por responder a la creciente segmentación y diferenciación social (Vilas, 1997).

Muchos de los programas educativos de la época consistieron en intervenciones directas del nivel nacional en las escuelas evitando la intermediación de las administraciones provinciales (Gluz, 2009) argumentando la posibilidad de una mayor rapidez en su ejecución y la garantía de su llegada a las escuelas (Braslavsky, 1999), aunque algunos también sostienen que fue para capitalizarlas electoralmente a su favor (Braslavsky y Cosse, 1996). Esto configuró un tipo particular de RIGs Nación-provincias que dejó a las últimas en un lugar de pasividad, muchas veces, en lo que a toma de decisiones centrales respectaba ya que, por ejemplo, sólo seleccionaban a las escuelas que participarían del programa (Gluz, 2009) y en ocasiones a los técnicos que trabajarían a nivel provincial en la implementación de esos programas, solventados por la Nación (Braslavsky, 1999).

La tercera transformación clave para el federalismo educativo de la época fue en el rol del CFCyE en tanto espacio propuesto para la concertación federal. La LFE le otorgó al Estado nacional funciones de definición de políticas y control de su cumplimiento, compensación de desigualdades socioeconómicas, información, investigación, evaluación y promoción pedagógica y a las provincias les correspondía la gestión efectiva de los servicios y su financiamiento. A su vez, se resignificó el supranivel “federal”, aquello que daría unidad e integración a lo que era común a todas las provincias, que fue ocupado estratégicamente y prioritariamente por el MEN (Giovine, 2010). De esa manera se evidenció una nueva forma del gobierno educativo, diferente a la que existía anteriormente, en la que la centralización ya no era territorial ni operativa sino en la dirección y la epistemología (Giovine, 2010). Se dio entonces una recentralización en las formas y modalidades de gobierno e incluso habiendo un CFCyE constituido para la concertación federal se dio normativamente un espacio central al Ministerio nacional desde donde direccionar las acciones del resto de las instancias (Suasnábar, 2000) lo que reconfiguró el federalismo educativo.

Desde el discurso oficial, el CFCyE se presentó como el espacio para la concertación intergubernamental federal, una instancia clave para construir políticas de Estado que

permitieran una cuota razonable de unidad educativa en todo el territorio nacional y una convivencia democrática mínima, además de superar en mucho a los paradigmas burocrático-autoritario y patrimonialista preexistentes (Braslavsky, 1999). Cabe destacar en este sentido que las únicas provincias que encararon la transferencia de servicios nacionales en un marco de negociación y de concertación fueron las que no tuvieron conflictos abiertos y pudieron integrar más fácilmente los nuevos establecimientos al sistema educativo provincial (Senén González, 1994).

La LFE resignificó al CFCyE como ámbito de coordinación y concertación y su estructura orgánica sufrió modificaciones (Nosiglia y Rebello, 2005). A la Asamblea del Consejo integrada por los representantes del ejecutivo nacional y de las jurisdicciones y su Comité Ejecutivo se sumó un representante del Consejo de Universidades y se creó una Secretaría General cuyo titular era designado por la Asamblea. Además se especificó el apoyo de dos consejos consultivos: el Consejo Económico y Social, con representantes de organizaciones empresarias, la Confederación General del Trabajo (CGT) y universidades, y el Consejo Técnico Pedagógico, conformado por especialistas seleccionados por los miembros del CFCyE y por el gremio docente de representación nacional mayoritaria (Nosiglia y Rebello, 2005).

Sin embargo, las atribuciones que le otorgó la LFE al CFCyE eran ambiguas y las disposiciones sancionadas no fueron suficientes para definir concretamente cuándo podía considerarse concertada una política entre las jurisdicciones y la Nación, además de que el órgano se expedía mediante recomendaciones que sólo tenían ese alcance (Paviglianiti, 1995). A su vez, si bien durante esta etapa hubo una tendencia a acrecentar los márgenes de intervención del organismo que pasó de planificar y asesorar a coordinar y unificar criterios en las políticas educativas, en la práctica se desplazó el logro de acuerdos a instancias externas del CFCyE. Nosiglia y Rebello (2005), luego de analizar las resoluciones normativas producto del CFCyE durante la presidencia de Menem post sanción de la LFE, concluyen que es llamativa la ausencia de disensos que se observan solamente en dos de las sesenta y nueve resoluciones, hecho que hace suponer que la Asamblea de Ministros no funcionó como ámbito de formación de los consensos sino que por el contrario la normativa habría contado con un proceso de concertación previo, a diferencia de lo que se sostenía desde el discurso oficial. El proceso de concertación no habría sido del todo transparente porque no se registraron los debates y tampoco algunas votaciones o el seguimiento de las objeciones planteadas (Nosiglia, 2001).

Por otra parte, hasta la sanción de la LFE la preparación de documentos para la discusión federal era realizada por comisiones permanentes integradas por representantes de las provincias y posteriormente los documentos comenzaron a ser preparados por el MEN y luego sometidos a discusión de las jurisdicciones educativas a través de reuniones fuera del ámbito formal del CFCyE, suprimiéndose las comisiones permanentes (Nosiglia y Rebello, 2005). Este proceso de concertación desde arriba hacia abajo se complementó con decretos que ponían en marcha todo lo sustantivo que no aparecía en los acuerdos del CFCyE y con el fortalecimiento de los espacios de cooperación técnica en los que el MEN tenía un peso preponderante, instalando una lógica centralista (Nosiglia, 2001).

Resulta relevante recuperar también las RIGs Nación-provincias que se configuraban en las instancias de cooperación técnica, la cual consistió básicamente en convocatorias de formación desde el nivel nacional para los equipos técnicos provinciales. Mediante reuniones técnicas bilaterales y federales, los responsables políticos y técnicos de todas las provincias trabajaban sobre la implementación de la reforma educativa en curso logrando convergencias técnico-profesionales. Desde el discurso oficial, de esa manera fue posible fortalecer gradualmente las capacidades institucionales de algunas provincias, aunque no de todas (Braslavsky, 1999). Cabe destacar el caso de jurisdicciones como la PBA, Córdoba y la CABA que participaron incluso de relaciones de cooperación técnica interprovincial, defendiendo sus políticas propias diferenciadas de las del resto de las provincias que eran en muchos casos más cercanas a las propuestas nacionales (Braslavsky, 1999).

La reforma educativa de los 90, tanto las transferencias como la LFE, y las transformaciones que conllevó en el federalismo no impactaron de la misma manera en los tres casos jurisdiccionales analizados en esta investigación, debido en parte a las dimensiones de los sistemas educativos provinciales, la capacidad instalada en cada caso y los acuerdos/desacuerdos particulares con el nivel nacional, entre otras cuestiones. Por eso, a continuación analizaremos en detalle cada uno de ellos.

2.3. La Reforma Educativa de los 90 desde los casos jurisdiccionales bajo estudio

2.3.1. La provincia de Buenos Aires

La PBA abarca casi un 10% del total del territorio nacional y para el año 2010 contaba con 15.625.084 habitantes, lo que representaba más de un tercio del total del país (INDEC, 2012).

Es posible distinguir dos espacios geográficos con características distintas en la PBA, el conurbano, principalmente urbano y donde se concentra más del 60% de la población, y el interior que tiene un perfil más rural aunque posee algunas ciudades importantes, lo que representa un desafío para el gobierno de la educación³⁵.

Esto le da una gran relevancia en el juego federal, dada en parte por su numerosa población, especialmente en los municipios que forman el conurbano bonaerense, ya que la dota de un gran peso político al aportar la mayor cantidad de diputados al Congreso de la Nación (70 de 257³⁶) (Díaz Langou *et al.*, 2011). Sin embargo, debido a la desproporción bonaerense entre población y cantidad de provincias argentinas y a su subrepresentación política en la Cámara de Diputados de la Nación³⁷, algunos la describen como la unidad federada más hipertrofiada del mundo por exceder a sus equivalentes de otros países federales (Malamud, 2014).

Otro rasgo importante que hace a la configuración del federalismo argentino es que desde 1989 y hasta la actualidad, con excepción del período 1999-2001, los gobiernos de esta provincia y de la Nación coincidieron en signo político³⁸, uno de los motivos por los cuales los procesos políticos que suceden en la PBA son más difíciles de aislar de las dinámicas políticas nacionales en comparación con otras provincias. Asimismo, los fenómenos políticos que acontecen en esta provincia tienen una alta visibilidad en los medios nacionales por lo que sus autoridades tienen un alto grado de exposición (Agoff *et al.*, 2013).

El vínculo que la PBA tiene con la Nación es muy particular desde la conformación del Estado argentino moderno y si bien hay una interdependencia entre ambas al producirse impactos nacionalizadores sobre la provincia y efectos provincializadores en la política nacional, la interdependencia tiene un carácter asimétrico (Agoff *et al.*, 2013) y hay quienes sostienen que la PBA se encuentra atrapada sin salida en la política nacional (Ollier, 2010). Existe una imbricación entre la Nación y la PBA que se funda, por un lado, en que los votos de la provincia son claves para consagrar presidentes y, por el otro lado, su control le

³⁵ Ver en el Anexo el Cuadro N° 3: Datos sociodemográficos y educativos de la provincia de Buenos Aires. Año 2019.

³⁶ La Constitución Nacional argentina establece que los diputados nacionales son elegidos directamente por el pueblo y que la cantidad por provincia depende de la cantidad de habitantes, correspondiendo uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Si bien en la norma se previeron actualizaciones de las cantidades después de la realización de cada censo, pudiendo éstas aumentar pero no disminuir, su número actual fue determinado en 1983 con datos del censo de 1980.

³⁷ Debido a la falta de actualización de la cantidad de diputados nacionales por provincia en el Congreso de la Nación mencionada en la nota al pie anterior.

³⁸ Desde 1989 hasta 2015 la PBA fue gobernada por el Justicialismo en consonancia con el nivel nacional con excepción del período 1999-2001 en el que el nivel nacional estuvo gobernado por “la Alianza” (Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación), una coalición política entre la Unión Cívica Radical (UCR) y la alianza Frente País Solidario (FREPASO). En el período 2015-2019 nuevamente coincidió el signo político de ambos niveles gubernamentales al mando de la Alianza Cambiemos.

garantiza al poder central la gobernabilidad del país, tensión que suele culminar con el sometimiento de la jurisdicción a la voluntad de la política nacional (Ollier, 2016).

En lo que refiere al sistema educativo, la PBA representa alrededor del 40% y el tamaño de muchos de sus municipios es mayor al de otras provincias argentinas. En el caso específico del nivel secundario, el 35% de las escuelas secundarias del país y el 41% de los estudiantes de ese nivel se encuentran en esta jurisdicción (MEN, 2019a). Por este motivo, suele ser utilizada como “medidor” cuantitativo del éxito o fracaso de las políticas educativas e incluso es común que quienes fueron funcionarios en ella ocupen luego cargos a nivel nacional. Cabe destacar que de las 4655 escuelas secundarias bonaerenses, el 65% son de gestión estatal y el 92% se encuentran en el ámbito urbano (MEN, 2019a). A su vez, el 67% de los estudiantes del nivel secundario asisten a escuelas de gestión estatal (MEN, 2019a). Además, la provincia contaba en 2010 con una tasa de escolarización bruta³⁹ en el nivel secundario de 89.9%, valor casi tres puntos porcentuales mayor que la media del país que era de 87.2% (INDEC, 2010).

En lo que respecta al gobierno de la educación, el principal órgano de gobierno de la educación bonaerense es la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) que está a cargo de un director que es nombrado por el gobernador en acuerdo con el Senado provincial. Además, en su seno tiene un Consejo General de Cultura y Educación, órgano colegiado presidido por el director de la DGCyE y conformado por seis miembros designados por el ejecutivo y cuatro por los docentes, cuya injerencia en la toma de decisiones se atenuó desde la sanción de la Ley Provincial de Educación (Ley 11.612) de 1994 que lo transformó en un organismo meramente consultivo (Olmeda y Cardini, 2003).

La PBA es una jurisdicción con capacidad de gestión, de reflexión y de innovación que data de muchos años y que se ve materializada en la cantidad de funcionarios especializados, la difusión de materiales y estudios educativos y la variedad de innovaciones institucionales implementadas en más de cien años, es decir, tiene una capacidad de acción que se muestra en cada proceso de reforma que se despliega (Agoff *et al.*, 2013). Ya desde los orígenes del sistema educativo la PBA fue precursora para las demás jurisdicciones en términos normativos con la primera Ley Provincial de Educación 888 de 1875, sancionada casi diez años antes de la Ley 1420.

³⁹ Dicha tasa se construyó tomando en cuenta la población de 13 a 17 años que asistía en 2010 a algún establecimiento educativo formal (independientemente del nivel de enseñanza que cursaban) en relación con la población total de ese rango etario.

Esta provincia fue una de las que implementó de lleno la LFE, en el marco de la cual en 1996 se extendió en dos años la educación básica obligatoria y se reformularon la antigua escuela primaria y secundaria en la denominada Educación General Básica (EGB), de carácter obligatorio y de nueve años de duración, seguida del Polimodal de tres años. Ese cambio en la estructura del sistema educativo se plasmó condicionado por la estructura de la oferta ya existente: la red escolar primaria era de mayor extensión que la de secundaria lo que hacía menos costoso y más inmediato agregar aulas en las escuelas primarias y al mismo tiempo hubo una decisión política de incorporar y retener a los sectores sociales que tradicionalmente no llegaban hasta el nivel secundario los cuales fueron simultáneamente objeto de las políticas sociales focalizadas del período (Pinkasz, 2013). En la práctica se configuró en la PBA un sistema segmentado conformado por los antiguos establecimientos primarios ampliados, los que perduraron en los edificios de las tradicionales escuelas secundarias que se vinculaban en forma virtual con las viejas escuelas primarias o los de oferta completa que sólo introdujeron cambios administrativos como los de gestión privada (DINIECE, 2005; Pinkasz, 2013).

Si bien la PBA nunca se limitó a la reproducción de las iniciativas nacionales⁴⁰, en los noventa la Nación ejerció un fuerte liderazgo institucional impulsando la reforma educativa y llevando a cabo el proceso de transferencia (Agoff *et al.*, 2013) y la PBA siguió las instrucciones prácticamente al pie de la letra. De hecho, fue la primera jurisdicción en impulsar una ley provincial en el marco de la LFE, la Ley Provincial de Educación (Ley 11.612) promulgada en enero de 1994, que muchos consideran diseñada “en espejo” a la misma (Southwell, 2020). Al mismo tiempo, la PBA tuvo en ese período más capacidad de incidir en la agenda federal que otras provincias, lo cual se evidenció en el protagonismo en el CFCyE de Graciela Giannettasio, Directora General de Cultura y Educación entre 1992 y 1999, quien junto con el representante de La Pampa “frecuentemente funcionaron como diseñadores de la agenda de las reuniones y lograron consensos para sus mociones y propuestas” (Falleti, 2007, p. 252), es decir, utilizaron espacios de concertación federal para hacer *lobby* a su favor (Wallner *et al.*, 2020).

La reforma educativa se presentó desde el discurso oficial provincial como un instrumento que aseguraba “sacar a los pibes de la calle” (Olmeda y Cardini, 2003, p. 74) en un contexto

⁴⁰ Por ejemplo, a partir de 1988, cuando asumió como gobernador de la PBA Antonio Cafiero, de signo opositor al gobierno nacional, se generaron una serie de medidas con impronta jurisdiccional: la creación del ‘gabinete itinerante’ para acercar la gestión educativa a las localidades; la ‘nuclearización’ que buscaba generar redes de escuelas que compartieran igual marco geográfico, socioeconómico y cultural; la creación de los Consejos de Escuela como instancias de democratización de la gestión educativa; entre otras. Sin embargo, estas políticas se discontinuaron al finalizar la gestión y su alcance fue sólo provincial sin ningún efecto ‘provincializador’ sobre la política nacional (Agoff *et al.*, 2013).

en el que en 1998, por ejemplo, el INDEC estimó que en el conurbano bonaerense el 25.9% de la población y el 18.2% de los hogares estaban por debajo de la línea de pobreza (Southwell, 2020). En el escenario educativo del Gran Buenos Aires la imagen de escuelas con una población heterogénea perdió presencia frente a una nueva tendencia de escuelas de pobres frente a escuelas de ricos en barrios de ricos y además la escuela comenzó a funcionar como refugio ante distintos problemas sociales (Southwell, 2020).

Las prioridades de la PBA durante los noventa estuvieron más focalizadas en la incorporación de estudiantes al sistema que en transformar las prácticas pedagógicas cotidianas. Eso podría explicar en parte el atraso de la elaboración curricular definitiva (en 1999 se aprobó el diseño de EGB), la cual se llevó a cabo con poca participación de las bases del sistema (Olmeda y Cardini, 2003). Si bien los números confirmaron un aumento de casi el 20% de la matrícula entre 1995 y 2000 y eso fue utilizado por las autoridades educativas para legitimar el proceso de reforma educativa llevado adelante, también se evidenciaron un sostenido desgranamiento y repitencia en el tercer ciclo de la EGB, así por ejemplo uno de cada cinco estudiantes que comenzaba el octavo año en 1997 no terminaba el noveno en 1998 (Olmeda y Cardini, 2003), lo cual resultaba grave en tanto se trataba de años obligatorios.

Un tema importante para pensar la configuración del federalismo educativo durante esta etapa son los programas nacionales. En este caso, el financiamiento que la PBA recibió durante los noventa en este concepto fue el menor de todas las jurisdicciones. De hecho, el Plan Social Educativo (PSE), una de las líneas de acción centrales del MEN en el período, tuvo efectos limitados en la PBA ya que la provincia no estaba de acuerdo con que el programa llegara directamente de la Nación a las escuelas. La jurisdicción participó del Programa Nacional de Becas y también desarrolló un esquema de becas propio, diseñó un dispositivo de evaluación de la calidad educativa alternativo al Operativo Nacional de Evaluación (ONE) impulsados por la Nación y negoció por su cuenta líneas de crédito con organismos internacionales para obras de infraestructura (Olmeda y Cardini, 2003).

A partir de los 2000, principalmente durante la gestión de Oporto, “el asistencialismo comenzó su proceso de transformación hacia una política de acción social con previsiones y líneas de trabajo focalizadas en las causas que determinaban la exclusión” (Lauria, 2017, p. 128) y la DGCyE a través de la Dirección de Políticas Socioeducativas reafirmó políticas activas en lo social, tanto nacionales como jurisdiccionales, para generar buenas condiciones de aprendizaje en la escuela. Entre las líneas de acción llevadas a cabo encontramos, por un lado, aquellas destinadas a la alimentación y provisión de útiles escolares a los estudiantes (“Servicio Alimentario Escolar”, “Programa Recreativo Comedores de Verano”, “Provisión de

Útiles Escolares”), becas (“Programa Nacional de Becas”, “Volver a la Escuela”) y otras que apuntaban a la retención de los estudiantes o su reinserción vía actividades para el tiempo libre durante los fines de semana (“Patios Abiertos en las Escuelas”, “Centros de Actividades Juveniles (CAJ)”). Y, por otro lado, encontramos iniciativas que buscaron construir estrategias de inclusión mediante la flexibilización de la normativa de asistencia y evaluación o la construcción de espacios educativos “puente” para reincorporarse al sistema (“Todos en la Escuela, Aprendiendo”, “Todos a Estudiar”) (Lauria, 2017). La gestión de Oporto fue bisagra en la transición de un modelo de vinculación de la PBA con el nivel nacional propio de los 90 y otro que abrió el camino a lo que luego fue la gestión del FPV, lo que se evidencia en la relevancia que fueron adquiriendo programas nacionales como los CAJ o el Programa Nacional de Becas en la jurisdicción en la antesala de la LEN.

En lo que respecta a la dimensión financiera del vínculo entre la Nación y la PBA en los 90, la firma del Pacto Federal Educativo en 1994 vino a aliviar las finanzas provinciales luego de la transferencia comprometiendo a la Nación a realizar una inversión de 3.300 millones de pesos en cinco años para el cumplimiento de la LFE (Agoff *et al.*, 2013). Con el objetivo de que las provincias pudieran hacer frente al incremento de las erogaciones corrientes, la Nación estableció un mecanismo de transferencias que comenzó a operar cuando cada provincia se hizo cargo completamente de los servicios educativos, cuestión que para el caso de Buenos Aires se concretó en noviembre de 1994. Sin embargo, las transferencias no lograron cubrir el total de las erogaciones descentralizadas y la expansión del sistema educativo provincial derivó en un costo fiscal para la provincia (Ministerio de Economía PBA, 2001).

Durante los noventa el gasto educativo de la PBA registró tasas de crecimiento positivas para casi todos los años con picos en 1997 cuando se implementó el octavo año de la EGB3 (Olmeda y Cardini, 2003). Si bien la PBA apoyó la decisión de terminar la descentralización del sistema, fue la última jurisdicción en firmar el convenio con la Nación⁴¹ y la que mayor cantidad de escuelas recibió, 527 establecimientos estatales y 785 privados (40% del total de las escuelas transferidas), lo cual le trajo aparejados trastornos no sólo presupuestarios sino también administrativos (Olmeda y Cardini, 2003). El proceso de traspaso supuso para la PBA incorporar a casi 65.000 docentes que hasta ese momento se encontraban a cargo del gobierno nacional, la creación de entre 20.000 y 30.000 cargos nuevos producto de la nueva estructura y la apertura de divisiones a causa del aumento de la matrícula. La expansión del

⁴¹ En función de su mayor poder relativo, el entonces gobernador de la PBA, Duhalde, demoró la negociación con la Nación para la firma del Convenio de Transferencia de Servicios Educativos y si bien la PBA terminó haciéndose cargo de los servicios transferidos, el efecto nacionalizador no fue inmediato, contando la provincia con cierta capacidad de dilación y negociación para la implementación (Agoff *et al.*, 2013).

sistema provincial tuvo un costo fiscal de alrededor de 800 millones de pesos para la provincia para el período 1995-2000 (Olmeda y Cardini, 2003).

La PBA durante esta época era, después de la CABA, la jurisdicción con mayor autonomía relativa en términos fiscales y el financiamiento de la educación provincial provenía principalmente de rentas generales. El Fondo Provincial de Educación creado tuvo una débil incidencia presupuestaria, representando menos del 1% ejecutado en 2001, pero las partidas provenientes del “Fondo para la Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense”⁴² y del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la provincia fueron centrales para las inversiones realizadas en infraestructura durante la reforma (Olmeda y Cardini, 2003). El logro de la aprobación del “Fondo para la Reparación...” fue un hito para las finanzas de la PBA ya que consistió en una asignación anual de 600 millones de dólares (Danani *et al.*, 1997) que le permitió, en el ámbito educativo, financiar las nuevas funciones educativas provinciales y, en un plano más general, disciplinar a los intendentes y controlar el juego político (Agoff *et al.*, 2013). Unos años más tarde, con la crisis social de inicios de siglo, el ajuste presupuestario impuesto en 2002 en el marco de la Ley provincial 12.867 afectó particularmente al sector educativo con un recorte de casi 700 millones y medidas como la redefinición de los criterios para el pago del plus salarial por desfavorabilidad, situación que aumentó la conflictividad gremial.

Esta caracterización provincial va en línea con la conceptualización que propone Rivas (2004), quien denomina “peronista” al régimen de gobierno de la educación de la PBA durante la aplicación de la reforma educativa en los 90. Según el autor, en esa época el régimen giraba en torno de la campaña presidencial de Duhalde, entonces gobernador bonaerense, quien tenía una abierta disputa con el presidente de la Nación, Menem⁴³. La expresión del régimen peronista de gobierno de la educación se manifestó en la voluntad de acumular poder político territorial y caudal electoral gracias a la construcción de escuelas y a la inclusión de nuevos estudiantes al sistema educativo lo que operó también como mecanismo de control ante la creciente exclusión social, de ahí la decisión provincial de implementar masivamente la reforma en tiempo récord (Rivas, 2004).

⁴² El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano se creó en 1992 mediante la Ley Nacional N° 24.073. Dicho fondo se financiaba con el 10% de la recaudación del impuesto a las ganancias y se creó para equilibrar lo que recibía la PBA de la coparticipación federal de impuestos (Danani *et al.*, 1997). Constituyó un fondo para la realización de obras de infraestructura en el territorio del conurbano administrado por el gobierno provincial y una de sus características más discutidas fue la no rendición de cuentas por parte de la PBA a la Nación (Olmeda y Cardini, 2003).

⁴³ Hay autores que consideran que Duhalde hizo de la política educativa y del liderazgo que tomó la PBA en la reforma un eje de su posicionamiento para desplazar a Menem de la Presidencia de la Nación (Agoff *et al.*, 2013).

2.3.2. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) por sus particularidades se distingue ampliamente de otras jurisdicciones. Aunque abarca solamente 200 km² del territorio nacional, para el año 2010 contaba con 2.890.151 habitantes (INDEC, 2010). A su vez, los distritos ubicados al norte y aquellos del sur presentan profundas diferencias, evidenciando un creciente proceso de polarización social. Los mayores índices de población con NBI, las peores condiciones materiales de vida y la mayor desprotección sanitaria, se encuentran en los distritos del sur (Más Rocha, 2007)⁴⁴. Si bien en el sur se ubica la mayor cantidad de población de menores ingresos que reside en urbanizaciones de origen informal, complejos de vivienda social y residencias de menor valor inmobiliario, en los barrios centrales que constituyeron la expansión del casco fundacional de la Ciudad también habitan sectores de nivel socioeconómico bajo. Así por ejemplo la Comuna 1 -conformada por los barrios de Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Monserrat y Constitución- se caracteriza por tener también una importante población de residente en villas y asentamientos (Di Virgilio y Serrati, 2019).

La relevancia de la CABA en el juego federal está dada en parte porque es la capital del país, se encuentra por eso en una posición de poder que le permite influenciar en las cuestiones nacionales y al mismo tiempo todo lo que sucede en la CABA tiene una gran repercusión en los medios masivos de comunicación nacionales. Otro rasgo importante que hace al juego de la CABA en el federalismo argentino es que se trata de la jurisdicción más rica y eso le otorga una gran autonomía. Asimismo, su orientación política duele ser disidente con el peronismo, el cual desde el retorno a la democracia sólo obtuvo una victoria en los comicios en 1993 (Llinás, 2004). Cabe recordar también que recién a partir de 1994, con la reforma de la Constitución Nacional, la ciudad adquirió una nueva jerarquía al dejar de estar gobernada por un intendente municipal designado por el presidente de la Nación con acuerdo del Senado nacional para comenzar a poder elegir mediante el voto popular a su jefe de gobierno.

En lo que refiere al nivel secundario del sistema educativo, casi el 4% de las escuelas del país y alrededor del 5% de los estudiantes de ese nivel se encuentran en esta jurisdicción (MEN, 2019a). Un dato relevante es que las 501 escuelas secundarias porteñas se encuentran todas en el ámbito urbano y solamente el 32% son de gestión estatal, siendo la mayor proporción de

⁴⁴ Ver en el Anexo el Cuadro N° 4: Datos sociodemográficos y educativos de la CABA. Año 2019.

gestión privada, aunque la matrícula del nivel está distribuida 50% en cada tipo de gestión⁴⁵ (MEN, 2019a). Además, la CABA contaba en 2010 con una tasa bruta de escolarización secundaria de 93.7%, uno de los valores más altos del país y más de seis puntos porcentuales por encima de la media (INDEC, 2010). Asimismo, las tasas de escolarización más bajas, los índices más altos de analfabetismo y la mayor deserción corresponden a los distritos del sur (Di Virgilio y Serrati, 2019).

En lo que respecta al gobierno de la educación, el órgano estatal que tiene a su cargo el gobierno inmediato y la administración de la educación en la CABA es el Ministerio de Educación. Su estructura técnico administrativa especializada⁴⁶ permitió dar continuidad durante las últimas décadas a líneas de política educativa a través de las distintas gestiones. Además, el perfil técnico de algunos de sus ministros y funcionarios, junto con su independencia económica, le permitieron a la Ciudad siempre tomar posición frente a las líneas del MEN y le posibilitaron también la planificación de políticas propias y sostenidas en el tiempo (Llinás, 2004), muchas de las cuales fueron tomadas luego a nivel nacional.

Esta jurisdicción fue una de las tres que en el escenario nacional no implementó la LFE. La transferencia educativa de los 90 tuvo claramente un impacto mayor que la LFE en la Ciudad debido a la ampliación de las dimensiones del sistema educativo así como también sus repercusiones en la estructura administrativa y en las condiciones presupuestarias y laborales que determinaron un punto de inflexión en la historia de la educación porteña. Hasta ese momento la por entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires tenía bajo su dependencia sólo tres escuelas estatales de nivel medio y en 1992 recibió 109 escuelas estatales, 44 de las cuales eran técnicas, y 328 escuelas privadas (Más Rocha, 2007). La transferencia de escuelas secundarias nacionales significó la inclusión en el sistema educativo porteño de un conjunto de instituciones con tradiciones diferenciadas, algunas de ellas históricas y de gran prestigio, lo cual se expresa, en parte, en sus denominaciones de origen que conservan hasta el día de hoy, tales como “colegio”, “liceo” o “escuela” (Sinisi, 2008). Luego, hacia fines de 1993, se completó la transferencia por medio de la firma del acta correspondiente para el nivel terciario, profesorados y educación artística, que se concretaría a partir de 1994.

⁴⁵ Las instituciones de gestión social se encuentran contabilizadas entre las de gestión privada en el Relevamiento Anual (MEN, 2019a), de donde fueron tomados los datos.

⁴⁶ Al respecto ver el trabajo de Sosa (2015).

Para hacer frente a los efectos de la transferencia se modificó la estructura interna del gobierno educativo y se dividió a la Ciudad en distritos de supervisión y administrativos para el nivel secundario, pero no se dio respuesta plena a los reclamos docentes de titularización por parte de los docentes porteños ni de equiparación salarial de los docentes de las ex escuelas nacionales. La transferencia también afectó la composición del gasto educativo de la Ciudad por nivel. Mientras que a principios de los 90 el nivel primario recibía el mayor porcentaje de los recursos y la educación secundaria comprendía un ínfimo porcentaje del gasto educativo, en 1993 se modificaron sustancialmente las proporciones asignadas a cada nivel educativo, pasando el nivel primario a ocupar un 40% de los recursos y la educación secundaria el 30% (Llinás, 2004).

La oposición de la Ciudad a la LFE se sustentó en diversos motivos. Por un lado, la Ciudad tenía la intención de diferenciarse del gobierno nacional menemista por cuestiones políticas debido a que la LFE era percibida por muchos de los actores porteños como símbolo del neoliberalismo (Llinás, 2004). Por otro lado, la ya mencionada suficiencia económica de la Ciudad que se sumó al deseo de influir en los destinos nacionales para torcer el rumbo educativo mediante la proyección presidencial de De la Rúa, jefe de gobierno de la Ciudad entre 1996 y 1999. Además, a diferencia de lo sucedido en otras jurisdicciones, la Ciudad pudo evaluar desde una perspectiva técnica la pertinencia de las definiciones nacionales y desde esa óptica cuestionó estructural y pedagógicamente a la LFE (Llinás, 2004). A todos estos factores que explican en parte la posición adoptada por la Ciudad se les suma el acuerdo de las corrientes políticas más progresistas, un poderoso movimiento de escuelas, cooperadoras, agrupaciones gremiales y centros de estudiantes que lograron evitar la destrucción de propuestas educativas históricas de la jurisdicción tales como las escuelas normales, las técnicas, las artísticas, entre otras cuestiones que la LFE venía a dismantelar (Zangrossi, 2020).

Si bien antes del cambio de status político de la Ciudad el intendente peronista políticamente afín al presidente de la Nación dispuso el comienzo de la implementación de la estructura pautada por la LFE, en la práctica no hubo muchos cambios reales en ese sentido. Se alentó la capacitación docente y se preveía comenzar con la reforma en el primer ciclo de la EGB, acciones que no tuvieron un correlato posterior con la llegada del primer jefe de gobierno porteño de pertenencia partidaria radical en 1996 (Llinás, 2004). La Ciudad preservó las escuelas técnicas con algunas modificaciones curriculares a pesar de la desactivación de esta modalidad a nivel nacional (Sinisi, 2008), creó sus propias escuelas medias antes de la transferencia de las nacionales, mantuvo una tradición curricular propia, generó sus propios

programas y políticas de evaluación, capacitación, planeamiento, becas y comedores, entre otros, alternativos a los de la Nación (Llinás, 2004).

Aunque no hubo cambios en la estructura del sistema, sí hubo algunas transformaciones en la forma pedagógica de pensar los ciclos y en la incorporación del sistema de evaluación de la calidad (Sinisi, 2008). Uno de los pocos cambios que la Ciudad introdujo de los propuestos por la LFE se hizo en los contenidos curriculares mediante alguna articulación con los CBC (Zangrossi, 2020). También se dispuso a reforzar la sala de 5 años del nivel inicial, medida que si bien iba en línea con la LFE, se enmarcó en la obligatoriedad consignada por la Constitución de la Ciudad.

Hacia fines de 1997 la CABA se mostró más dispuesta a la adaptación gradual a la nueva estructura propuesta por la LFE, en miras de recomponer las relaciones con la Nación, pero en la Legislatura porteña no había consenso suficiente para dar impulso a una Ley de Educación para la Ciudad que implicaba necesariamente una definición política con respecto a la LFE. Debido al costo político que hubiera implicado tomar partido respecto de la LFE algunos consideran que se prefirió no sancionar una ley educativa jurisdiccional (Llinás, 2004).

Un tema importante para pensar la configuración del federalismo educativo durante esta etapa es la postura que adoptó la jurisdicción ante los programas nacionales. Estos programas no tuvieron prácticamente incidencia en la Ciudad como en otras jurisdicciones tanto porque contaba con recursos y equipos propios como por el hecho de que era la cuna de la coalición opositora que logró más tarde derrotar al menemismo en las elecciones nacionales, motivo por el cual hubo un bajo flujo de fondos de los programas del Ministerio de Cultura y Educación nacional hacia la Ciudad.

Sin embargo, la Ciudad diseñó y puso en práctica durante este período una multiplicidad de políticas jurisdiccionales que en gran medida tuvieron como prioridad el nivel secundario, caracterizado en ese entonces por una alto índice de repitencia y deserción. Una de esas políticas fueron las Escuelas Municipales de Educación Media, también conocidas como “EMEM históricas”, creadas en 1990, antes de la transferencia⁴⁷, cuyos directivos fueron designados desde la Secretaría de Educación de acuerdo a sus perfiles. Estas escuelas experimentales, con un modelo de gestión institucional más participativo, apuntaban a

⁴⁷ Algunos sostienen que la urgencia por crear nuevas escuelas respondía a la necesidad de tener una experiencia de gestión previa a la transferencia, con instituciones propias y personal designado especialmente, que contribuyera a la formación de cuadros técnicos ya que eso iba a requerir que la Secretaría de Educación interviniera en problemas nuevos de orden técnico-pedagógico, administrativo, asistencial, gremial, propios del nivel secundario; una reestructuración organizativa mediante la creación de la Dirección de Educación Media y Técnica; sanción de normativa específica; asignación de financiamiento; incorporación del nuevo personal al Estatuto del Docente Municipal y adecuaciones del mismo (Más Rocha, 2007).

incorporar a la escuela pública a aquellos sectores de la población históricamente excluidos (Más Rocha, 2007). Otra política jurisdiccional propia de la Ciudad cuyo objetivo era la atención de las desigualdades educativas fue el programa ZAP (Zonas de Acción Prioritaria) que comenzó en 1997 priorizando los distritos más desfavorecidos. En el marco de ZAP se crearon un gran número de proyectos, muchos de los cuales se han sostenido en el tiempo y continúan vigentes al día de hoy y/o han servido de inspiración para iniciativas del gobierno nacional en épocas posteriores, entre ellos: Maestro+Maestro, Escuela y Cultura, Conocer la Ciudad, Retención Escolar de Alumnas Embarazadas, Alumnas Madres y Alumnos en situación de paternidad, Ver para Aprender, Grados de Nivelación, Conocimiento Científico, Campamento Educativo, Centros Comunitarios Barriales, Orquestas Infantiles y Juveniles, Bibliomóvil, Radio, Historia oral en las escuelas, Juegoteca. El caso del proyecto de Orquestas Infantiles y Juveniles realizado desde 1998 en el marco del Programa ZAP, por ejemplo, evidencia el rol de la CABA como estado subnacional que ofició de laboratorio semiautónomo de innovación, en los términos de Wallner *et al.* (2020), porque fue pionera con una política que luego tuvo alcance nacional durante las gestiones nacionales del FPV mediante el Programa Nacional de Orquestas y Coros (DINIECE, 2015).

En 2002, durante la gestión de Filmus como Secretario de Educación -quien un año más tarde se convertiría en el Ministro de Educación nacional del FPV-, la CABA sancionó la Ley 898 que extendió la obligatoriedad hasta fines del secundario, cuatro años antes de que se sancionara la LEN. Se profundizaron las políticas de atención a los sectores socialmente más desfavorecidos tanto mediante la extensión de los programas en curso como a través del diseño de nuevos, intentando salir de la focalización y convirtiendo ese tema en un eje transversal a todas las políticas de gobierno (Llinás, 2004). En ese marco en 2004 se lanzó el Programa Deserción Cero, cuyo propósito central era mejorar la cobertura y garantizar la inclusión educativa en el nivel secundario mediante un repertorio variado de políticas tales como el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria (PFIES), creado en 2001 con la finalidad de dotar de recursos adicionales a las escuelas para el despliegue de proyectos institucionales que contribuyeran al objetivo de retener y apoyar la enseñanza y los aprendizajes de los jóvenes; el Proyecto Pedagógico Complementario (PPC), que comenzó en 2004 para apoyar la escolaridad de los estudiantes secundarios en escuelas de creación reciente ubicadas en zonas de acción prioritaria (Dabenigno *et al.*, 2014); y también las Escuelas de Reingreso (ER), creadas entre 2004 y 2006 con el propósito de incluir a jóvenes que habían abandonado el nivel secundario a través de la implementación de un régimen académico flexible (Meo *et al.*, 2014).

Un rasgo para destacar de las políticas pedagógicas implementadas previo a la LEN en la Ciudad es que se orientaron a mejorar la calidad educativa priorizando el nivel secundario y los distritos más desfavorecidos y fueron sostenidas por las distintas gestiones, con matices y énfasis diferentes, dándole continuidad a las líneas así como también en muchos casos a los equipos y sus responsables (Llinás, 2004).

Esta caracterización provincial realizada va en línea con la conceptualización que propone Rivas (2004), quien denomina el régimen de gobierno de la educación de la CABA en esta etapa como “profesional-pedagógico” porque considera que, principalmente desde 1996 y al igual que La Pampa y Mendoza, contó con ciertos factores clave como la continuidad y el alto perfil de las autoridades y equipos técnicos -con amplia formación y experiencia educativa-, la independencia frente a los gobernantes de turno y la autonomía respecto de la Nación para establecer una agenda de política educativa propia, cuestiones que están estrechamente ligadas con la situación económica favorable de la jurisdicción. Por todo esto, muchas de las políticas jurisdiccionales de la CABA sirvieron de antecedente a iniciativas posteriores del MEN.

2.3.3. La provincia de Neuquén

La provincia de Neuquén ocupa 94.078 km² del territorio nacional y para el año 2010 contaba con 551.266 habitantes (INDEC, 2010), lo que la hace una de las provincias más despobladas de nuestro país⁴⁸. Tiene un modelo de producción principalmente extractivo de gas y petróleo y se trata de una jurisdicción joven cuyo estatus jurídico dejó de ser “territorio nacional” recién en 1955.

El hecho de haberse constituido como provincia hace relativamente pocas décadas le imprimió un rasgo particular, que hace a su relación con el nivel nacional y a la configuración del federalismo argentino, vinculado a la ausencia de tradiciones políticas nacionales marcadas en la provincia patagónica. Neuquén quedó al margen de los procesos de constitución de identidades políticas nacionales, tales como el radicalismo y el peronismo, y lo que se cristalizó allí como cultura política fue un estilo de articulación de intereses centrado en los planos municipal y provincial, tanto en términos de inscripción en proyectos u orientaciones globales como de canalización de demandas teniendo al Estado provincial por principal ámbito de articulación (Equipo FACE-UNCo, 2013).

⁴⁸ Ver en el Anexo el Cuadro N° 5: Datos sociodemográficos y educativos de la provincia de Neuquén. Año 2019.

La provincia está gobernada hace décadas por un partido político provincial, el Movimiento Popular Neuquino (MPN), el cual en el ejercicio del gobierno entre 1963 y 1966 se consolidó frente a los sectores populares con una orientación autonomista⁴⁹ (Equipo FACE-UNCo, 2013). Por todo esto los habitantes de Neuquén se reconocen ante todo como sujetos provinciales y eso facilita a los dirigentes locales apelar al “federalismo” como elemento simbólico que recrea un imaginario de resistencia y confrontación al poder central (Favaro y Bucciarelli, 2008). En la cultura neuquina prevalece la percepción de que los intereses particulares son irreconciliables con los del poder central y por eso las lealtades buscan siempre expresarse en términos regionales (Minteguiaga, 2003).

Los 90 en esta provincia estuvieron marcados en el plano local por la escisión al interior del partido gobernante, por eso en esa década la gobernación alternó entre las dos figuras fuertes de la política provincial -Jorge Sobisch y Felipe Sapag-, y a nivel nacional por la implementación de políticas neoliberales (Martínez, 2018).

En lo que refiere al sistema educativo, en el caso específico del nivel secundario el 1% de las escuelas secundarias del país y el 1.3% de los estudiantes de ese nivel se encuentran en esta jurisdicción (MEN, 2019a). Cabe destacar que de las 140 escuelas secundarias neuquinas, el 73% son de gestión estatal, las cuales se hacen cargo del 86% de la matrícula del nivel, y el 84% se encuentran en el ámbito urbano (MEN, 2019a). Además, la provincia contaba en 2010 con una tasa bruta de escolarización secundaria de 88.9%, casi dos puntos porcentuales por encima de la media del país (INDEC, 2010). Resulta relevante resaltar también que el nivel secundario es tan joven como la provincia y que antes de la década del 40 quienes querían y podían cursar ese nivel solían migrar a Bahía Blanca o Buenos Aires⁵⁰.

El gobierno de la educación neuquina está en manos de dos órganos: el Consejo Provincial de Educación (CPE) y el Ministerio de Educación. El CPE fue creado por la Ley provincial 242 de 1961 como área de gobierno responsable de organizar, dirigir y administrar la educación de las escuelas de la provincia. En la actualidad consta de una presidencia y cinco vocalías: dos de ellas corresponden a representantes de la gestión provincial de gobierno (una de la rama inicial, primaria y especial y otra de la rama secundaria, técnica y superior), otras dos corresponden a representantes de los docentes (también divididas en las mismas dos ramas que las anteriores) y una última vocalía constituye la representación de la comunidad.

⁴⁹ Aunque se fundó en 1961 presentándose como la expresión legítima en el plano local del peronismo proscripto.

⁵⁰ Recién en 1943, ochenta años después de la creación del Colegio Nacional Buenos Aires nació el nivel secundario en el territorio neuquino, todavía no provincia, con la creación de la Escuela Técnica de Artes y Oficios de la Nación con Anexo Comercial, Mixto y Profesional de Mujeres en la ciudad de Neuquén (Martínez, 2018).

Décadas más tarde, en 1987 se creó el Ministerio (en ese entonces de Educación y Cultura) con la facultad de fijar las políticas educativas de la provincia de Neuquén en todos los niveles y modalidades, restringiendo las funciones del CPE a atender la ejecución de las mismas y transformándolo en un instrumento de aplicación de orden técnico y pedagógico (Equipo FACE-UNCo, 2013). Si bien a lo largo de los últimos años se fue modificando la arquitectura institucional de los órganos de gobierno, se mantuvo el vaciamiento del CPE de sus facultades de decisión en materia de política educativa y la restricción de sus competencias a la ejecución de las políticas (Martínez, 2018).

El gobierno de la educación de esta provincia ha presentado numerosas dificultades en las últimas décadas en parte por lo que algunos autores destacan como un rasgo histórico de la identidad neuquina que es su amplia tradición contestataria (Favaro *et al.*, 2006). Uno de los factores que contribuyó a consolidar ese rasgo fue el papel que adoptó la provincia durante la última dictadura cívico-militar como receptora de exiliados, momento en que fue central el papel de los organismos de derechos humanos y cobró centralidad la figura de Monseñor de Nevares⁵¹. También fueron fundamentales en la constitución de esta identidad contestataria las puebladas de Cutral Có y Plaza Huincul de fines de los 90, consideradas el inicio de los movimientos de desocupados y piqueteros en la Argentina, nacidos como forma de lucha contra las políticas neoliberales. Podemos decir entonces que Neuquén es un lugar de significados y de luchas sentidas por sus habitantes que le dan a la ciudadanía neuquina una identidad en términos de sus derechos anclados en el pasado, resignificados por la fuerza local al territorializar la memoria (Favaro *et al.*, 2006).

En ese marco se insertaron también las grandes huelgas docentes de los 90, a partir de las cuales se consolidó el enfrentamiento entre el gremio docente mayoritario, la Asociación de Trabajadorxs de la Educación de Neuquén⁵² (ATEN), y el MPN (Equipo FACE-UNCo, 2013). En el caso neuquino, ATEN representa una parte importante de la historia de la educación en la provincia y del gobierno de la educación también. Todos los años la disputa gremio-gobierno se reedita en el no inicio de clases y ambas partes le adjudican a la otra la responsabilidad por ello (Martínez, 2018). Desde el retorno a la democracia, el gremio lleva adelante distintas acciones como símbolos de protesta, las cuales si bien en su origen se suelen desarrollar en relación a reclamos puntuales, convocan e involucran a distintas

⁵¹ Jaime Francisco de Nevares fue un obispo emérito de la diócesis de Neuquén referente de la lucha por los derechos humanos. Fue defensor de las huelgas obreras, fundador de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos y del Movimiento Ecuaménico por los Derechos Humanos, miembro de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas y convencional constituyente para la Reforma de la Constitución Argentina de 1994.

⁵² El gremio nació en 1981 bajo el amparo de la diócesis de Jaime de Nevares.

agrupaciones y/o movimientos sociales tales como Madres de Plaza de Mayo, obreros y estudiantes universitarios, con diversas agendas, dando una identidad a los modos de participación política en la provincia (Equipo FACE-UNCo, 2013).

Neuquén fue una de las tres jurisdicciones que no aplicaron la LFE, junto con CABA y Río Negro, debido a que se planteó un rechazo casi unánime de la comunidad docente a esta ley, con un fuerte liderazgo del gremio ATEN logrando preservar intacta la vieja estructura del sistema educativo provincial (Martínez, 2018). Fue la única jurisdicción que no aplicó la LFE por las resistencias del sector y no por decisión política propia (Rivas, 2004).

En cuanto a la posición de los funcionarios neuquinos, estos expresaron desde un primer momento el rechazo a implementar la reforma si la Nación no aseguraba los fondos necesarios, sin embargo, en términos generales hubo una buena relación entre el gobierno nacional y el gobierno provincial durante gran parte del período. En 1994 se firmó el Pacto Federal y comenzó la transformación curricular del nivel primario y luego en 1996 se estableció la obligatoriedad de la sala de cinco años del nivel inicial.

Por esos años se realizó el mayor ajuste salarial en la provincia con medidas sancionadas por decreto, entre ellas la reducción del plus por zona desfavorable para toda la administración pública provincial, lo que agravó el conflicto con ATEN que llegó a paralizar no sólo el avance de la transformación educativa nacional sino cualquier otra acción que pudiera ser percibida por los docentes como una violación a sus derechos laborales consolidándose así un escenario de permanente conflicto entre el gobierno y los gremios docentes (Martínez, 2018).

Debido al alto rechazo de la reforma por parte de los docentes, principalmente del gremio ATEN, el tercer ciclo de la EGB y el Polimodal solamente se implementaron en tres localidades rurales a modo de experiencias piloto, donde la resistencia de la comunidad era casi nula por tratarse de lugares que no contaban con escuelas secundarias y las reclamaban hacía tiempo. Asimismo, algunas escuelas de gestión privada también avanzaron en la implementación de la LFE desoyendo al gobierno local, lo que contribuyó a fragmentar aún más el sistema educativo neuquino (Minteguiaga, 2003).

Llegado el año 2000, aparecieron rispideces entre el gobierno nacional y el provincial cuando este último decidió suspender por decreto la aplicación de la LFE sin plazo. En ese momento el gobierno nacional comenzó a presionar a la provincia fuertemente a través del cuestionamiento de la validez de los títulos expedidos por las autoridades locales (Minteguiaga, 2003). Finalmente, en diciembre de 2002 como parte de la contienda electoral de ese año, el gobierno neuquino eliminó la posibilidad de instrumentación de la LFE en el

ámbito provincial mediante otro decreto hasta el final de su administración, como una señal de conciliación con el gremio docente, lo que demuestra la capacidad de negociación de ATEN (Rivas, 2004).

Las políticas nacionales eran vistas por el gremio como parte de una bajada de línea de los organismos internacionales para quebrar el sistema de educación pública (Rivas, 2004). En 1994 se empezaron a llevar adelante las primeras acciones vinculadas al Plan Social Educativo pero, dadas las dificultades para avanzar, los fondos se usaron para aquellas acciones que pudieron sortear la oposición del gremio tales como las becas estudiantiles, la infraestructura escolar y el material didáctico (Minteguiaga, 2003). Por otra parte, ante los innumerables conflictos desatados principalmente con ATEN, el gobierno local concentró los esfuerzos en mantener en funcionamiento del sistema educativo dentro de un relativo orden y relegó las posibilidades de crear propuestas de transformación del mismo. Si bien existieron algunos intentos de diseño de programas educativos provinciales, no llegaron a concretarse y muchas iniciativas gestadas en el CPE al poco tiempo de ser aprobadas fueron dejadas sin efecto por decisión del gobernador ante el rechazo del sindicato docente (Minteguiaga, 2003). En lo que respecta al proceso de transferencia, éste no presentó mayores conflictos en Neuquén, a diferencia de otras provincias, sobre todo porque las escuelas nacionales no representaban un porcentaje significativo y fue una de las primeras en firmar el convenio con Nación para concretar el traspaso (Repetto *et. al.*, 2001). Se transfirieron solamente una escuela secundaria común y catorce técnicas, lo cual, además de ser una cantidad pequeña, no tuvo impacto prácticamente en el sistema provincial porque la mayoría de la oferta estaba siendo ya prestada por el estado neuquino. Sin embargo, algunos inconvenientes surgieron en relación con los salarios docentes, ya que los que trabajaban en escuelas anteriormente dependientes de la Nación tenían salarios inferiores a los docentes de escuelas provinciales y exigían su equiparación (Minteguiaga, 2003).

Podríamos decir que la transferencia de los servicios educativos de educación secundaria en los 90 constituyó un hito importante en relación a la consolidación del sistema educativo provincial más en términos simbólicos que materiales porque a partir de ese momento se disolvió el rasgo nacional como distintivo de mayor estatus, ante la precaria situación financiera y salarial de las escuelas nacionales, terreno que sería ocupado más tarde por las escuelas privadas no confesionales (Equipo FACE-UNCo, 2013).

Aunque Neuquén tiene autonomía financiera para sostener su sistema educativo permaneciendo lejos de las presiones del gobierno central, es significativo el alto porcentaje de transferencias de fondos nacionales que recibió durante los 90 gracias a que las diferentes

gestiones locales lograron negociar con el nivel nacional los beneficios de los programas nacionales, lo que resulta llamativo dado que no estaban prácticamente instrumentando la reforma educativa (Minteguiaga, 2003).

La caracterización provincial realizada está en sintonía con la conceptualización que propone Rivas (2004), quien denomina el régimen de gobierno de la educación de Neuquén en esta etapa como un “no-gobierno o régimen por la negativa” porque considera que llevó a la parálisis y aislamiento de las escuelas que se encontraban en abierta rebeldía contra el gobierno y funcionaban con una lógica autogestiva sin admitir ninguna política proveniente de la esfera estatal. Esto se debió, según el autor, en parte a la intransigencia del sindicato ATEN. A diferencia del modelo de gobierno de la educación participativo que caracterizó a Neuquén en los 80, Rivas (2004) considera que en los 90 se caracterizó por las grietas y resistencias frente al gobierno de la educación encabezado por el Poder Ejecutivo provincial, quizá como continuación de una fuerte frustración por el final abrupto del proceso participativo del Proyecto Educativo Provincial⁵³ de los 80.

⁵³ En 1987 se creó en Neuquén el Plan Educativo Provincial (PEP) siendo uno de sus principales objetivos la democratización de la educación y su vinculación con el proceso de desarrollo provincial, ampliando servicios y cambiando la relación pedagógica, cuestiones que se llevaron a cabo principalmente mediante la nuclearización y la microplanificación (Martínez, 2018).

CAPÍTULO 3

La configuración del federalismo educativo durante las gestiones nacionales del Frente para la Victoria (2006-2015)

La obligatoriedad del nivel [secundario] movió todas las agujas de la escuela. Es como si yo te dijera cómo fue la construcción federal para la Constitución de 1853, fijate vos cómo empezó el trabajo de construcción federal, a los tiros. [...] Bueno, hoy la construcción federal es otra cosa pero tiene un poco esa matriz. Había que lograr una Constitución. Bueno, acá hay que lograr la obligatoriedad de este nivel.

Funcionaria FPV

El Ministerio anterior, yo creo que en los noventa, se presentaba con orgullo como ‘Ministerio de Educación de la Nación, un Ministerio sin escuelas’. Y la verdad que no es ni de lejos un timbre de honor, es exactamente lo contrario. Nosotros decíamos son nuestras las sesenta mil escuelas, son nuestros los docentes y los doce millones de alumnos. Y eso no era intentar meterse en la competencia de las provincias. En ese marco nosotros pensamos que había que reposicionar al Estado educador, como se estaba reposicionando el resto del Estado. [...] Otra discusión medular, contra la que tratamos de pelear, fue que no sea un Ministerio de la Nación prepotente. Ese error tratamos de no cometerlo. Después hay otro error simétrico desde la provincia que es, ‘dame la guita y no me hinches las pelotas’. Tampoco es el camino, porque el Ministerio no es una ventanilla del PAMI⁵⁴, para que yo te dé provincia de Jujuy, Salta, Chubut, una cantidad de dinero y vos... ¿no? Ahí hay recursos escasos, los recursos son de la sociedad argentina, nosotros tenemos una responsabilidad de distribución, de distribución de eso que hay, no es una bolsa alegre que vos distribuís. Entonces ahí hay tensiones.

Funcionario FPV

Durante las gestiones nacionales del Frente para la Victoria (2006-2015) se produjo una reconfiguración del federalismo educativo motorizada centralmente a través de una nueva agenda de política educativa del nivel nacional, transformaciones significativas en la arquitectura institucional del gobierno de la educación, la creación de nuevas instancias para la articulación federal y el establecimiento de nuevas reglas de juego para la planificación y la gestión de los incrementados recursos para el área que devolvieron centralidad al nivel nacional luego de la descentralización anárquica de los años 90.

El modelo de federalismo propuesto por el FPV evidenció una Nación que se presentó simultáneamente “abriendo el juego” a la participación de las provincias en algunos aspectos de los procesos de gestión, a diferencia de lo que había sucedido en los años 90, y “marcando la cancha” de las políticas educativas para el nivel secundario en un proceso de construcción federal que presentó algunas tensiones. Los propósitos de unificar el sistema educativo

⁵⁴ Refiere al Programa de Atención Médica Integral (PAMI), una obra social de jubilados y pensionados.

convergiendo hacia lo universal y lo común propiciaron un modelo centrífugo en el que el centro marcó la dirección y buscó la integración mediante la articulación con las provincias, las cuales tuvieron cierto margen de acción aunque controlado.

3.1. La agenda nacional de política educativa: la apuesta por estrategias comunes y universales

La gestión de gobierno nacional del FPV asumió en 2003 en un contexto de crisis social profunda de la Argentina post 2001. Tras un período de transición caracterizado por la inestabilidad institucional, la mega-devaluación de la moneda, el aumento del desempleo y la instalación de la protesta social en las calles, el FPV, con predominio peronista en el Senado y en la Cámara de Diputados, implementó una política económica centrada en la recuperación del mercado interno y del empleo que dio como resultado un crecimiento económico del 40% en el período 2003-2007. La pobreza se redujo por la disminución del desempleo, la recuperación de las convenciones colectivas de trabajo y la recomposición de los ingresos de los jubilados, entre otras cuestiones. Sin embargo, algunas de las políticas desplegadas para ello permanecieron ligadas a los patrones asistenciales de la década anterior y la brecha de desigualdades sociales se redujo poco. A partir de 2007, en un contexto de alto crecimiento, los debates sobre las desigualdades se vieron opacados por las presiones inflacionarias surgidas, a lo que el gobierno respondió interviniendo el Instituto Nacional de Estadística y Censos, lo que generó desconfianza en las estadísticas oficiales y restó credibilidad a las mediciones de la pobreza y de la mejora en las condiciones de vida de la población (Feldfeber y Gluz, 2011).

En el ámbito educativo, comenzó a conceptualizarse la educación como bien público y como derecho social y el Estado asumió la centralidad en la garantía de dicho derecho. Esto supuso cambios en la dinámica federal y en las RIGs Nación-provincia porque se produjo una recentralización de la política que se tradujo en un reposicionamiento del Estado nacional como garante del derecho a la educación y en la implementación de políticas inclusivas (Feldfeber y Gluz, 2014).

Hasta la derogación de la LFE y la sanción de la LEN a fines de 2006 el gobierno no enfrentó la crisis educativa con una política integral sino con respuestas puntuales a problemas del sistema (Feldfeber, 2011). Para ello, entre otras medidas, se sancionaron la Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de Clase (Ley 25.864 de 2003), la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley 25.919 de 2004), la Ley de Educación Técnico Profesional (Ley

26.058 de 2005), la Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26.075 de 2005) y la Ley Nacional de Educación Sexual Integral (Ley 26.150 de 2006). Todas ellas incluyeron aspectos relativos a la gestión federal de la educación, dándole más protagonismo al Estado Nacional en la direccionalidad de la política educativa, a la integración del sistema y a los mecanismos para garantizar el derecho social a la educación (Feldfeber, 2011). La LEN coronó este proceso constituyéndose en una ley marco para todo el sistema educativo argentino.

La LEN había comenzado a tomar forma a fines de mayo de 2006 mediante el lanzamiento de un debate para la sanción de una nueva ley educativa para la Argentina en el marco del cual se desplegaron distintas instancias que pretendieron abrir a la participación tales como consultas a instituciones y especialistas, encuestas de opinión pública, jornadas de reflexión en instituciones educativas en todo el país, jornadas de debate internacional y foros virtuales de discusión. La centralidad del PEN en la dirección de todo el proceso fue criticada por algunos debido a diversos proyectos de ley presentados por diferentes bloques que no fueron debatidos (Nosiglia, 2007).

La LEN tiene, incluso en su nombre, un fuerte contenido nacionalista en el sentido de reforzar lo nacional que no había estado explicitado en el texto de la LFE (Senén González, 2008). Después de la fragmentación educativa y el desprestigio de la educación pública acarreados por las políticas neoliberales, especialmente la LFE y la anterior transferencia de las instituciones educativas a las provincias con grandes repercusiones en todas ellas, la LEN proporcionó una sensación de integración social y de amparo, disposiciones que como país nos ubicaron en otro lugar a la hora de recuperar el sentido político del discurso educativo (Senén González, 2008). Con ella se extendió la obligatoriedad escolar a trece años y se estableció la obligatoriedad del nivel secundario sin indicar una edad establecida para el ingreso al nivel, reconociendo la existencia de recorridos diversos de los sujetos que pueden incluir repetición y alejamientos de la escuela (DINIECE, 2013) y poniendo en cuestión su tradición selectiva (Gluz *et al.*, 2016).

La norma estableció para el MEN⁵⁵ las funciones⁵⁶ de fijar las políticas y estrategias educativas conforme a procedimientos de participación y consulta; respetar las autonomías de las jurisdicciones y las particularidades locales; asegurar el cumplimiento de los principios, fines y objetivos establecidos por la ley; fortalecer las capacidades de planificación y gestión

⁵⁵ Entre 2002 y 2007 la cartera educativa nacional estuvo comprendida en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y desde 2007 hasta 2015 se denominó solamente Ministerio de Educación y se creó un Ministerio de Ciencia y Tecnología aparte.

⁵⁶ Ver en el Anexo el Esquema N° 1. Distribución de responsabilidades y funciones en materia de gobierno y administración de la educación entre la Nación, las jurisdicciones y las escuelas según la LEN.

educativa de los gobiernos provinciales para asegurar el funcionamiento del sistema educativo y contribuir con asistencia técnica y financiera a las jurisdicciones (LEN, art.115), entre otras. Dos temas manifiestos en la LEN concitaron los esfuerzos del período: en primer lugar, el restablecimiento de la unidad del sistema educativo y, en segundo lugar, instalar simbólica y materialmente la obligatoriedad del nivel secundario. Respecto del restablecimiento de la unidad del sistema, se apuntó a dos tópicos clave para revertir la fragmentación: la unificación de la estructura y la conformación de una base común curricular y de titulaciones. Ambos procesos fueron arduos, no fue sencillo arribar a consensos y tomaron varios años dependiendo de la situación particular de cada jurisdicción.

La fragmentación del sistema educativo constituyó una de las principales preocupaciones de la agenda nacional en las gestiones del FPV y por eso en la LEN se establecieron como criterios la unidad nacional y el federalismo en un intento por subsanar los efectos de la “descentralización anárquica” (Paviglianiti, 1988) producida en los años anteriores. La preocupación por la fragmentación se expresó presentando al gobierno y la administración del sistema educativo nacional como aspectos relevantes a transformar para poder avanzar hacia la integración del sistema y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario.

En cuanto a la estructura académica, la LEN modificó la preexistente organizándola en cuatro niveles (Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria y Educación Superior) y ocho modalidades⁵⁷ como diferentes formas organizativas y/o curriculares de la educación común de uno o más niveles (Educación Técnico Profesional, Educación Artística, Educación Especial, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Educación Rural, Educación Intercultural Bilingüe, Educación en Contextos de Privación de la Libertad y Educación Hospitalaria y Domiciliaria). Si bien se logró llegar a un acuerdo para volver a los niveles primario y secundario y dejar de lado la estructura de la LFE que establecía la existencia de la EGB y el Polimodal, no se logró acordar la duración de cada nivel como estaba previsto en la norma (Feldfeber y Gluz, 2011) y cada jurisdicción optó por una estructura de seis años para la primaria y seis para la secundaria (6/6) o bien, siete años de educación primaria y cinco años para el nivel secundario (7/5)⁵⁸ (DINIECE, 2013). Se estableció además la organización

⁵⁷ Así, la LEN resignificó y amplió el concepto de “educación común” incorporando ofertas diferenciadas e históricamente desjerarquizadas respecto de lo considerado “común” (DINIECE, 2013).

⁵⁸ La Resolución CFE 18 de 2007 aprobó el documento “Acuerdos Generales sobre Educación Obligatoria” en el que se incorporó una tabla de equivalencias entre la estructura académica dispuesta por la LFE y las opciones establecidas por la LEN, ratificada por el Decreto 144 de 2008, sobre validez nacional de títulos y certificaciones. Así, el 1º año de la educación secundaria de una provincia que opte por la estructura 6/6, es equivalente al 7º año de educación primaria de aquella que decida la estructura 7/5. El decreto dispuso como forma de garantizar la movilidad de los alumnos que se tenga en cuenta el régimen de evaluación y promoción de la jurisdicción de origen y se respete el grado/año de escolaridad cumplido de acuerdo a la tabla de

del nivel secundario en dos ciclos (uno básico, común a todas las orientaciones, y otro orientado) y muchas provincias optaron por la articulación, la integración y/o la unificación de ciclos educativos independientes en establecimientos de secundaria completa (DINIECE, 2011).

Algunas jurisdicciones definieron su nueva estructura a partir de la sanción de leyes de educación enmarcadas en la LEN, otras emitieron resoluciones o decretos o, incluso, no sancionaron normas al respecto. La PBA, por ejemplo, optó por la estructura 6/6 en su Ley Provincial de Educación 13.688 de 2007 y Neuquén optó por la estructura 7/5 en su Ley Orgánica de Educación (LOEP) 2.945 de 2014. En el caso de la CABA, que no había implementado la estructura académica propuesta por la LFE, continuó con la estructura 7/5 y aún no avanzó en una ley jurisdiccional enmarcada en la LEN.

Integrar el sistema educativo nacional también implicó acordar federalmente ciertas disposiciones curriculares comunes⁵⁹ que se incluyeron en los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) y las posibles orientaciones para la escuela secundaria obligatoria a fin de permitir la movilidad interjurisdiccional de estudiantes y la validez nacional de las titulaciones. Por eso, luego de arduos debates entre la Nación y las provincias, cuestión que retomaremos con mayor detalle en el capítulo cinco, se aprobaron en 2009 los “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” (Res. CFE 84 de 2009). Allí se dispusieron distintas ofertas para el nivel secundario⁶⁰ y se establecieron diez orientaciones para la Educación Secundaria Orientada⁶¹ permitiendo que las jurisdicciones incluyeran las que consideraran relevantes y pertinentes para su contexto. Cuatro años más tarde, debido a las presiones por parte de algunas jurisdicciones, se incorporaron tres orientaciones más mediante la Resolución CFE 210 de 2013⁶². Esta reorganización del nivel secundario implicó

equivalencias (DINIECE, 2013). Ver en el Anexo el Cuadro N° 2. Opciones de estructura académica según jurisdicción. Año 2012.

⁵⁹ Entre ellas encontramos el fortalecimiento de la perspectiva regional latinoamericana, en el marco de la construcción de una identidad nacional abierta, respetuosa de la diversidad; la causa de la recuperación de las Islas Malvinas; el ejercicio y construcción de la memoria colectiva sobre los procesos históricos y políticos que quebraron el orden constitucional e instauraron el terrorismo de Estado; el reconocimiento de los derechos de los niños y niñas; el conocimiento sobre la diversidad cultural de los pueblos indígenas y sus derechos; y los contenidos y enfoques que contribuyan a generar relaciones basadas en la igualdad, solidaridad y respeto entre los sexos (DINIECE, 2013).

⁶⁰ Educación Secundaria Orientada, Educación Secundaria Modalidad Técnico Profesional, Educación Secundaria Modalidad Artística, Educación Secundaria Modalidad Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (Res. CFE 84 de 2009).

⁶¹ Ciencias Sociales/Ciencias Sociales y Humanidades, Ciencias Naturales, Economía y Administración, Lenguas, Arte, Agrario/Agro y Ambiente, Turismo, Comunicación, Informática y Educación Física (Res. CFE 84 de 2009).

⁶² Dicha resolución incorporó las orientaciones en Letras, Físico-Matemática y Pedagógica a las aprobadas por Res. CFE 84 de 2009.

que cada jurisdicción debiera elaborar los lineamientos curriculares propios⁶³ para cada una de las orientaciones que había adoptado, proceso que se llevó a cabo de manera distinta en cada una de ellas y cuyos tiempos de duración también fueron muy variables culminándolo la última provincia, Neuquén, en 2019.

En relación a la instalación de la obligatoriedad del nivel secundario en la agenda de política educativa, esto no fue una tarea sencilla ya que no todos los miembros de la comunidad educativa compartían la misma postura al respecto. La Nación asumió la coordinación de la política educativa en términos de construir una visión de conjunto a largo plazo (Garnier, 2000) y esa construcción tomó tiempo y trabajo ya que no todos estaban “convencidos” de la necesidad de la obligatoriedad del nivel.

Hay que trabajar más en las escuelas con el pleno convencimiento de que los derechos son derechos para todos. Y que no te estoy llevando a la rastra en contra de tu voluntad. Y que si no te parece lo tenés que decir y discutir. Si es para todos, es para todos. [...] Podés decir ‘me siento solo’. Listo, entonces yo como Estado tengo la obligación de que no te sientas solo. Lo que no me podés decir es que no es para todos.

Funcionario FPV

La LEN trajo consigo una direccionalidad nueva para la política educativa argentina porque el nivel secundario comenzó a ser obligatorio para todos y eso implicó que muchas de las jurisdicciones modificaran sus agendas e incluso sus modos de trabajo en pos del cumplimiento de la nueva ley. Para lograrlo fue necesario trabajar en todos los niveles gubernamentales para instalar la preocupación por la obligatoriedad de la escuela secundaria. La Nación asumió una tarea de coordinación multinivel en pos de desarrollar políticas integrales (Repetto, 2010b) articulando ideas, procedimientos y estructuras para evitar hacer política educativa de manera fragmentada, como había sucedido en los 90, mediante una multiplicidad de programas sin una coordinación integral superponiendo objetivos y dilapidando esfuerzos (Martínez Nogueira, 1998).

Las provincias venían trabajando bajo una matriz programática y la Nación venía trabajando bajo una matriz programática. Lo que hubo que rotar,

⁶³ Según Sasser (2022), como resultado de esos procesos de elaboración de lineamientos curriculares jurisdiccionales un grupo de provincias, entre las cuales se encuentra la PBA, mantuvo una definición del currículum centrada en las disciplinas y sin explicitación de otros cambios en la organización del modelo escolar; otro grupo de jurisdicciones elaboró diseños curriculares que contienen propuestas de integración disciplinar y espacios curriculares a cargo de la institución, tales como la CABA; y un último grupo de provincias plantearon alternativas de diseños curriculares disciplinares o por áreas con propuestas de integración multidisciplinar y con inclusión simultánea de innovaciones en cuanto a la gradualidad, el agrupamiento de estudiantes y la duración de las materias, como fue el caso de Neuquén.

irrumper, transformar, fue empezar a asignarle a todas las acciones, sean de Nación o de las jurisdicciones, una direccionalidad que fuera consonante con lo que estipulaba la ley, lo que estipulaban las Resoluciones de acuerdo federal para el nivel. Era una direccionalidad nueva. [...] había que hacer que todos los adolescentes y jóvenes entre los 12 y los 18 años fueran, permanecieran y egresen de la escuela secundaria. Porque cambió la agenda rotundamente. Entonces el vínculo Nación-provincia necesariamente tenía que cambiar. Ya no es lo que la escuela secundaria quiere en La Pampa sino es lo que la ley estipula para las escuelas argentinas. Pasó a ser otra cosa.

Funcionaria FPV

Hicimos un trabajo como de, yo te diría, sensibilización en un punto y de toma de conciencia en la instalación de temas. Porque estaba muy naturalizado... Lo primero que trabajamos fue que estaba naturalizado que hubiera un 50% de deserción el primer año y que la pirámide invertida de cinco divisiones de primer año y una de quinto era lo natural. Lo primero que intentamos hacer fue desnaturalizar eso. Y lo segundo es que el pibe no fuera anónimo, que hubiera un seguimiento de trayectoria del pibe y trabajar la irracionalidad de algunas cuestiones de la organización de la escuela que colaboraba con la deserción y la repitencia de los pibes. O sea, no podés estar repitiendo tercer año porque dentro de las tres previas que se está llevando tenés Matemática I y aprobó Matemática II y Matemática III. Trabajamos sobre ese tipo de situaciones.

Miembro Equipo técnico DES

Entre 2009 y 2011, principalmente, se realizaron desde el nivel nacional seminarios y talleres a cargo de especialistas en educación para formar a los equipos técnicos de los niveles jurisdiccionales y también se elaboraron documentos oficiales que se difundían en las escuelas. Los funcionarios políticos tales como los Ministros o los Directores del nivel secundario participaron de muchas de esas actividades en territorio para reforzar la comunicación del carácter político de la obligatoriedad del nivel secundario y los del nivel nacional acudían a las provincias, sobre todo en la primera etapa de presentación de las políticas, para dar legitimidad a las acciones realizadas.

A fin de coordinar las políticas educativas, además de elaborar las estrategias comunicacionales para hacer público el mandato de la obligatoriedad de la escuela secundaria, el nivel nacional se hizo cargo de otra función estratégica para dar cierta direccionalidad a las líneas de acción: la producción de los documentos de apoyo para la implementación de las políticas (Romualdo, 2019). Dichos documentos reglamentaban y especificaban lo que efectivamente se podía hacer o no con el financiamiento nacional, cuestiones que no habían sido definidas en los acuerdos realizados en el marco del CFE, ámbito al que no le compete ese nivel de detalle. A partir de los testimonios de los técnicos y funcionarios entrevistados logramos reconstruir en parte la dinámica de elaboración de esos documentos oficiales a través de los cuales la Nación “marcó la cancha” mediante la acción de sus equipos técnicos

que elaboraban los borradores iniciales, en parte por su mayor capacidad de gestión relativa respecto de las jurisdicciones (Repetto, 2010b). Detrás de la intención de “marcar la cancha” está la idea de instaurar una coordinación desde el nivel nacional en términos tanto políticos como técnicos (Serafinoff, 2014).

Si Nación pone la guita para algo, Nación tiene derecho a marcar la cancha. ¿Por qué? No por un tema dictatorial sino decir bueno, tenemos que instalar esto. [...] Si vos planteás que hay que institucionalizar las horas institucionales de PMI⁶⁴ y no marcás la cancha de para qué usarlas es un hermoso momento para tomar café. [...] Sí, marcábamos la cancha con los primeros borradores de todo. Que después bueno, discútanlo, para la próxima traigan todas las observaciones. Eso más con el rango de autoridades. Ahora, los equipos técnicos ya se iban con instructivos para cocinarlo. Porque era algo acordado a nivel de ministros y directores de Secundaria.

Funcionario FPV

Sí, la 86 y la 88 [resoluciones del CFE] las redactamos algunos [del equipo de la Dirección Nacional de Educación Secundaria (DES Nación)], entre todos, no es una redacción unívoca, con algunos asesores. [...] Después la implementación es como muy artesanal, entonces una cosa es lo que te dice la letra... por eso nosotros a propósito pusimos esta condición, que en los planes jurisdiccionales tienen que estar las líneas [sugeridas en la Resolución CFE 88 de 2009].

Miembro Equipo técnico DES

A dos años de la sanción de la LEN, luego del cambio de gestión de gobierno nacional al interior del FPV y con un cambio de Ministro de Educación⁶⁵ en el medio, desde el nivel nacional se impulsaron una serie de normativas que apuntaban a especificar lo dispuesto por la LEN estableciendo los marcos regulatorios a través de los cuales se pondría en práctica la secundaria obligatoria. Comenzaron a proliferar entonces acuerdos federales en torno a este tema entre los cuales destacamos un plan nacional trienal para la educación obligatoria orientado a la continuidad de acciones en marcha en todo el territorio nacional y la implementación de nuevas líneas que respondieran a los objetivos que conformaban una agenda política de corto y mediano plazo: el Plan Nacional de Educación Obligatoria (PNEO) 2009-2011 aprobado por la Resolución CFE 79 de 2009.

⁶⁴ Los Planes de Mejora Institucional (PMI) fueron una línea de acción creada mediante la Resolución CFE 88 de 2009 que financiaba, entre otras cuestiones, horas institucionales a ser asignadas por las escuelas secundarias a docentes para elaborar y llevar a cabo proyectos institucionales para el seguimiento de las trayectorias educativas de los estudiantes. Volveremos sobre ellos más adelante en este capítulo.

⁶⁵ El 10 de diciembre de 2007 finalizó su mandato presidencial Néstor Kirchner y asumió la presidencia Cristina Fernández, miembro del mismo partido político (FPV). En ese momento asumió como ministro de Educación Juan Carlos Tedesco, quien había sido precedido por Daniel Filmus, que estuvo al frente de la cartera educativa hasta el 20 de julio de 2009 cuando asumió Alberto Sileoni, quien ocupó el cargo hasta el fin de la gestión nacional del FPV en diciembre de 2015.

El PNEO se presentó como un instrumento con capacidad de contener y encauzar una política pública nacional por el acuerdo de las jurisdicciones en torno a objetivos y desafíos políticos comunes. Partió del diagnóstico de diferentes problemas y se planteó algunos desafíos para el nivel secundario vinculados con la superación de las desigualdades:

(la) necesidad de desarrollar políticas dirigidas a superar la fragmentación de la educación secundaria expresada en la heterogeneidad de planes de estudios y en ofertas desiguales que responden a los ámbitos y las características socio-económicas de los alumnos que atienden, reproduciendo las brechas sociales en brechas educativas. [...] (la) heterogeneidad de la oferta de la educación secundaria, caracterizada por la convivencia de diferentes modelos, algunos de ellos configurados por tradiciones y culturas institucionales diferentes, que impactan en el cotidiano escolar a través de los modos de abordar los problemas, la formas de contratación de los docentes, los estilos pedagógicos y los regímenes de evaluación, acreditación y promoción (Res. CFE 79 de 2009, anexo).

También se incluyeron cuestiones relacionadas con el fortalecimiento de la gestión institucional tales como la “necesidad de mejorar la gestión y planificación en algunos equipos técnicos responsables del nivel” y el “desafío de revisar y actualizar las normas y procedimientos burocrático-administrativos referidos al gobierno de las instituciones y a la vinculación con las gestiones centrales del nivel” (Res. CFE 79 de 2009, Anexo).

Dos de los objetivos políticos que se plantearon en el PNEO se vinculan directamente con la mejora de la gestión federal y el fortalecimiento del rol de coordinación del Estado nacional. Por un lado, se propuso recuperar y fortalecer las funciones del Estado nacional para definir las políticas, regular el sistema, formular lineamientos, distribuir recursos, brindar asistencia técnica, cooperar con las jurisdicciones, supervisar y evaluar los resultados y, por otro lado, se apuntó a desarrollar un ámbito federal de planificación nacional de las políticas, capaz de integrar las estrategias jurisdiccionales en una construcción común que respetara las particularidades locales (Res. CFE 79 de 2009). Asimismo, a las discusiones por el fortalecimiento institucional se le sumó además la cuestión de las desigualdades técnico-políticas entre jurisdicciones ya que éstas inciden en las desigualdades educativas entre los estudiantes de todo el país.

Al Estado nacional le corresponde garantizar un espacio integrador para aunar esfuerzos y encauzar los desafíos pendientes como son la recuperación de la unidad del sistema educativo nacional, la universalización del nivel inicial y el cumplimiento de la obligatoriedad. [...] El Plan Nacional de Educación Obligatoria procura ser la expresión de un vínculo político entre la Nación y las provincias que valora la construcción de consensos de las

prioridades estratégicas de la educación obligatoria para sostener un horizonte integrador que evite los riesgos de una nueva fragmentación del sistema (Res. CFE 79 de 2009, anexo).

Unos meses después de la sanción del PNEO en 2009, se acordaron federalmente los “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” (Res. CFE 84 de 2009) y las “Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria” (Res. CFE 93 de 2009⁶⁶) en los que se comenzaron a establecer plazos concretos para que en las provincias se regularan cuestiones específicas para garantizar la educación secundaria y para que “el derecho a la educación secundaria obligatoria no se limite al ingreso, permanencia y egreso sino también a la construcción de trayectorias escolares relevantes” (Res. CFE 84 de 2009, considerandos). Se otorgó un tiempo de dos años para que las jurisdicciones revisaran las normas y prácticas que comprometían el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria así como para la elaboración de nuevas regulaciones federales que generaran condiciones para la renovación de las propuestas formativas, la reorganización institucional y estrategias pedagógicas para la escolarización y sostenimiento de las trayectorias escolares de los estudiantes (DINIECE, 2013), siempre con la unidad nacional y la integración del sistema educativo como horizonte.

21. En un contexto de dispersión y fragmentación de la oferta educativa del nivel, tanto en el plano normativo como en la dimensión práctica del desarrollo curricular, resulta primordial salvaguardar la unidad nacional en la política de enseñanza de un país federal.

22. Esta acción debe tener un sentido convergente y sostener la construcción permanente y renovada de variadas respuestas regionales, jurisdiccionales y locales, en el marco de un proyecto colectivo común.

23. Dotar de unidad pedagógica y organizativa al nivel secundario en Argentina, requiere la concertación federal de un conjunto de criterios pedagógicos compartidos, referidos a la propuesta de educación secundaria en su conjunto, así como de metas comunes para la organización de la oferta del nivel (Res. CFE 84 de 2009, anexo).

Se planteó entonces la necesidad de construir definiciones y marcos regulatorios que se constituyeran en un espacio para el encuentro de las particularidades federales, regionales y provinciales en clave de lo común para todos como sentido de convergencia de los esfuerzos.

⁶⁶ En esa resolución se estableció que cada jurisdicción definiría el Régimen Académico de la escuela secundaria obligatoria, entendido como un instrumento de gestión que ordena, integra y articula las normas y las prácticas institucionales que regulan las trayectorias escolares continuas y completas de los estudiantes, y también se estipuló que durante 2010 las jurisdicciones implementarían los procesos de revisión, reformulación y/o reelaboración de las regulaciones referidas a evaluación, acreditación y promoción de los estudiantes, acompañamientos específicos de las trayectorias escolares, condiciones de ingreso, permanencia, movilidad y egreso y convivencia escolar (Res. CFE 93 de 2009).

“Lo común” y “lo universal” se presentaron como focos de una construcción nacional de carácter federal que a partir de la LEN puede ser de índole vinculante⁶⁷ y que se sustenta en acuerdos políticos e institucionales capaces de producir referencias a un sistema (Res. CFE 84 de 2009, anexo).

La construcción federal de la secundaria obligatoria se vinculaba directamente con la integración del sistema educativo nacional y se asumía además que sería necesario generar y sostener un ordenamiento normativo práctico y consistente que ofreciera tanto los principios organizadores así como los medios que permitieran llevarlos a cabo: reglas y recursos para que los estudiantes de todo el país pudieran ejercer su derecho a aprendizajes equivalentes en cualquier punto del país y obtuvieran certificaciones de alcance y validez nacional (Res. CFE 84 de 2009). Y todo esto sería posible recuperando la presencia del Estado, su autoridad y legitimidad, fortaleciendo el prestigio de lo público y construyendo sentidos de integración. Desde esta postura, el gobierno de la educación debía estar organizado en pos de resolver las desigualdades educativas.

Los cambios de carácter social y cultural ponen en cuestión la finalidad de la educación secundaria. La universalización que desafía su carácter selectivo y las trayectorias escolares interrumpidas atravesadas por los procesos de desigualdad social, son parte de los problemas estructurales no resueltos que debe enfrentar de manera ineludible el gobierno de la educación secundaria (Res. CFE 84 de 2009, anexo).

Las nociones de “igualdad” e “inclusión” atravesaron todos los discursos de los funcionarios y técnicos y los documentos oficiales de las gestiones de gobierno del FPV así como el reconocimiento de la existencia de desigualdades sociales, económicas y culturales como un desafío a superar. Desde esta perspectiva, ante la desafiliación y la ruptura del lazo social, la rearticulación de lo común como eje de lo público cobró centralidad en el marco de un paradigma de “igualdad de derecho” fundado en una mirada relacional del orden social en la que la igualdad depende de las posiciones de los sujetos en la estructura social y el objetivo es lograr su máxima proximidad (Gluz *et al.*, 2020). Es por eso que las gestiones del FPV intentaron ampliar los derechos sociales instaurando protecciones estatales universales y promoviendo lo común en el campo educativo, atenuando las desigualdades aunque sin lograr eliminarlas.

Las políticas de igualdad e inclusión.

⁶⁷ Esto refiere a los cambios en el CFE producidos a partir de la LEN, cuestión que retomaremos con más detalle en el próximo apartado.

30. En un contexto de desigualdad social, económica y cultural y con grupos sociales en situación de exclusión que afecta sobre todo a grupos menores de 18 años, las políticas educativas enfrentan un doble desafío: avanzar en la inclusión y retención de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que aún permanecen fuera del sistema educativo y asegurar que toda la población reciba una educación de calidad en su tránsito por los niveles educativos. [...]

31. Sin embargo, mientras que el Estado ha sido capaz de ampliar la escolarización, permitiendo que cada vez más niños hagan efectivo su derecho a la educación, no ha podido todavía asegurarles una educación de calidad en igualdad de condiciones. [...] Responder a ello no es una tarea sencilla, ya que implica mayores recursos, asegurar los mejores docentes allí donde más se los necesita y, sobre todo, una revisión profunda de las prácticas educativas para atender la expansión de la obligatoriedad (Res. CFE 79 de 2009, anexo).

En sintonía con lo anteriormente expuesto, otro tema a destacar en la agenda nacional del período es la evaluación, la cual se resignificó respecto de los sentidos que le habían sido otorgados en décadas anteriores. En las gestiones del FPV el discurso de la calidad de la educación se vinculó a una perspectiva de derechos (Rodrigo, 2020) y los discursos oficiales definieron a la calidad como el resultado de acciones integrales orientadas a garantizar las condiciones materiales de la educación y la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje (Feldfeber y Gluz, 2019). Así, la evaluación se alejó de interpretaciones reduccionistas que la limitaban a la medición del rendimiento y a la rendición de cuentas para acercarla a visiones que destacaron sus aspectos formativos y menos técnicos tal como expresa la LEN (Rodrigo, 2020).

Sin embargo, si bien se alentaron investigaciones y evaluaciones alternativas para efectuar diagnósticos institucionales, también se continuó con la aplicación de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa (ONE) y con la participación en las pruebas internacionales PISA de la OCDE⁶⁸ que se limitan a la medición del aprendizaje a través de pruebas estandarizadas y a gran escala. Al mismo tiempo, durante las gestiones del FPV prevalecieron posiciones críticas y de resistencia a este tipo de programas por parte de altos funcionarios del MEN. En lo que respecta a las pruebas PISA en particular, se cuestionó la escasa injerencia de los países “periféricos” en su diseño, ejecución e interpretación de resultados; al tiempo que se las consideró descontextualizadas de las realidades socioeconómicas de los Estados latinoamericanos (Rodrigo, L., 2016 y 2019).

⁶⁸ El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés, *Programme for International Student Assessment*) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tiene por objeto evaluar cada tres años hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. PISA saca a relucir aquellos países que han alcanzado un buen rendimiento y, al mismo tiempo, un reparto equitativo de oportunidades de aprendizaje, ayudando así a establecer metas ambiciosas para otros países. Información tomada de: <https://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm>

En diciembre de 2012 se acordó federalmente un nuevo plan nacional para el quinquenio 2012-2016, el Plan de Educación Obligatoria y Formación Docente, aprobado mediante la Res. CFE 188 de 2012⁶⁹, en el cual “el fortalecimiento y la profundización de las políticas de evaluación” (anexo) aparecen como transversales, relevancia que no habían tenido en el plan anterior.

En lo que respecta al nivel secundario específicamente, en el segundo plan nacional (2012-2016) de las gestiones del FPV se propuso la elaboración y utilización de un “Índice de Mejora de la Educación Secundaria” (IMESA), el cual se presentó en los documentos oficiales como “una herramienta de trabajo, una oportunidad de cambio y una apuesta por la inclusión con calidad” (MEN, 2014b). Con el objetivo de “fortalecer las trayectorias escolares generando mejores condiciones para la enseñanza y los aprendizajes” (Res. CFE 188 de 2012, anexo), el segundo plan nacional estableció como responsabilidad nacional la definición de indicadores que componen el IMESA; como responsabilidad compartida nación-provincias, la definición de criterios comunes para su aplicación gradual; y como responsabilidad provincial la definición de las estrategias para su aplicación en los departamentos con indicadores más críticos (Res. CFE 188 de 2012). Esta iniciativa comenzó a implementarse en un trabajo articulado de la DINIECE con la Dirección de Educación Secundaria de la Nación en 2014, hacia el final de la gestión del FPV, y no llegó a completarse.

El IMESA se componía de tres indicadores: la regularidad de las trayectorias de los estudiantes (el tiempo medio que tarda un estudiante en completar la secundaria), los resultados de evaluación de desempeño en los ONE que brindan un dato indicativo del rendimiento promedio y la tasa de egreso del nivel (MEN, 2014b).

En ese año [2014], se consideró que ya había un nivel de madurez, no estaba desde luego en el logro de la gestión, pero se podía decir que había un nivel de madurez como para empezar a trabajar con las escuelas, no en la evaluación en términos de te pongo 10 o te pongo 5 porque es peligroso decir que una escuela funciona bien o mal según los indicadores que vos tengas, pero sí trabajar en términos de que vaya desarrollando su Plan de Mejora con un soporte de información institucional que se empezó a construir a partir de un índice, este IMESA, Índice de Mejora de la

⁶⁹ En 2012, simultáneamente con la aprobación del plan, el MEN aprobó mediante la Resolución 1.041 de 2012 las líneas de acción del Sistema Integral de Información Digital Educativa (SINIDE) y el Portal InfoEdu, cumpliendo con la responsabilidad asignada al MEN en la LEN del desarrollo e implementación de una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo que permita contar con los insumos necesarios para la toma de decisiones tendientes al mejoramiento de la calidad de la educación, la equidad en la asignación de recursos, la transparencia, y la inclusión social. El SINIDE, como sistema unificado de información, aunaría criterios y contribuiría a la elaboración del Relevamiento Anual (RA), operativo censal de corte anual basado en las escuelas que reúne, al 30 de abril de cada año, la información consolidada y homologada a nivel nacional sobre las principales variables del sistema educativo.

Educación Secundaria Argentina, sobre la base de la información que aportaban los relevamientos anuales. ¿Qué era el IMESA entonces? Se le entregaba a la escuela, a cada escuela, consolidada, es decir conformada. Por eso la primera entrega fue a alrededor del 50% del sistema, fijate que todavía había casi un 50% de escuelas que no estaban conformadas en 2014. Entonces ese índice le entregaba un valor entre 100 y 500, porque se buscó salir de la trampa del 1 a 10. O sea, lo que el Ministerio hacía era devolverles la información, su información consolidada. [...] La entrega del IMESA estaba prevista para ser hecha todos los años. Se llegó a entregar en el 2015 el segundo IMESA al primer grupo y el primer IMESA a aquellas escuelas que empezaron ya conformadas. Se pensaba hacer que gradualmente el 100% del sistema tuviera IMESA inicial y luego sus entregas. Se le entregaba en sobre cerrado a cada director de todo el país. Con todo un trabajo luego de talleres para que ellos vieran que no era una calificación de buena o mala sino de trabajar la información, gestionar la información para tomar decisiones. [...] O sea, lo que queríamos evitar era que un director se fuera sin un contexto de trabajo.

Funcionaria FPV

Tal como lo relata el testimonio anterior, la idea era presentar un modo alternativo de evaluar que permitiera abordar lo educativo desde una mirada más compleja. “Evaluar para mejorar, no para competir y descalificar”, sostuvo uno de los funcionarios del FPV en la entrevista. Por eso se les daba tanta relevancia a los encuentros con los directivos en los que se les entregaban en mano los resultados de los IMESA de sus instituciones para que a partir de esos datos pudieran planear las estrategias necesarias para que todos los estudiantes de sus comunidades educativas lograran hacer efectivo su derecho a la educación secundaria. Resulta relevante destacar que los resultados de este índice no se publicaban ni se utilizaban para elaborar rankings, evitando de esa manera fomentar lógicas mercantiles y alimentar estigmas sobre las jurisdicciones o las instituciones que obtuvieran los peores resultados.

Todas estas líneas mencionadas que conformaron la agenda nacional del período fueron sostenidas en términos materiales mediante la presencia financiera de la Nación. La inversión en educación acompañó la evolución del ciclo económico y no estuvo protegida de sus vaivenes: hubo un período de crecimiento sostenido hasta 2011, momento en el que se entró en una fase de estancamiento con leves caídas en los años pares y leves subidas en los impares⁷⁰. La meta estipulada por la LEN de invertir el 6% del PBI en educación sólo logró cumplirse en 2015 y si se analiza la inversión educativa realizada desde el nivel nacional, su evolución desde 2005 y su composición por programas presupuestarios, los datos muestran que creció un 13.3% en términos reales entre 2012 y 2015, período en el que el crecimiento

⁷⁰ Ver en el Anexo el Gráfico N° 4. Inversión consolidada en educación (en millones de pesos constantes de 2018). 2005-2017.

presupuestario de diversas líneas de política educativa (Conectar Igualdad⁷¹, acciones de formación docente, infraestructura, entre otras) contrastó con el fuerte descenso en los fondos para el cofinanciamiento nacional de los salarios docentes provinciales y de los recursos destinados a la producción de información y estadísticas educativas que cayeron cerca de 30% y 70% respectivamente (Claus y Sánchez, 2019).

La discusión sobre la coparticipación federal siguió siendo una deuda pendiente que se arrastraba desde finales de los 80 y el sector educativo siguió mostrando amplias desigualdades interjurisdiccionales en materia de financiamiento lo que se evidencia por ejemplo en el hecho de que no fueron necesariamente las provincias que realizaron mayores esfuerzos presupuestarios por la educación las que lograron mayores niveles de inversión por alumno (Claus y Sánchez, 2019)⁷².

Al mismo tiempo, en lo que atañe a los salarios docentes, durante las gestiones nacionales del FPV se tomaron una serie de medidas en miras de lograr una cierta equiparación federal frente a las disparidades interprovinciales. En agosto de 2004, como réplica a la compleja situación gremial que atravesaban las administraciones educativas provinciales, se sancionó la Ley 25.919 que otorgó continuidad al Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) creado en 1998 luego de 1003 días de protesta y ayuno de docentes que reclamaban por el incremento de sus salarios y el equilibrio de las diferencias jurisdiccionales en la Carpa Blanca (Senén González, 2008).

Luego, la Ley de Financiamiento Educativo -Ley 26.075 de 2005- prorrogó hasta 2009 los incentivos docentes y creó el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente para subsanar las desigualdades interprovinciales en el salario inicial. La norma, en cuya discusión parlamentaria hubo una fuerte presencia de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), contiene un proceso financiero detallado para hacer un seguimiento de los fondos evitando que se utilicen en áreas no educativas⁷³ además de haber

⁷¹ Política educativa sobre la que volveremos en el siguiente apartado.

⁷² Ver en el Anexo el Gráfico N° 5. Inversión educativa provincial por alumno de gestión estatal y esfuerzo educativo provincial (en pesos de 2018 y en %, respectivamente). 2017.

⁷³ “A los efectos de dotar de una mayor transparencia a la gestión pública, la estructura programática de los presupuestos anuales de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá reflejar en forma separada la asignación de los recursos transferidos en virtud de lo establecido por el artículo 4° y afectados en virtud de lo establecido por el artículo 5° de la presente ley, de modo de facilitar su seguimiento, monitoreo y evaluación en los términos que establezca la reglamentación de la presente ley. El Gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán presentar regularmente la información sobre la ejecución presupuestaria de los recursos asignados a la educación, informando en particular sobre el gasto por alumno, la participación del gasto en educación en el gasto público total, el grado de cumplimiento de las metas físicas y financieras comprometidas y las inversiones realizadas en el período. Esta información deberá estar disponible públicamente en sus páginas web durante el año de ejecución presupuestaria, para corroborar el cumplimiento de las metas establecidas en la presente ley.” (Ley 26.075 de 2005, art.16)

puesto en marcha por primera vez en la Argentina un proceso de “precoparticipación” (Senén González, 2008) entre la Nación y las provincias designando una asignación específica fija⁷⁴ que cada jurisdicción debía destinar al cumplimiento de la ley⁷⁵.

La Ley de Financiamiento Educativo se planteó metas hasta el año 2010 y desde entonces no contamos con ninguna nueva ley que la reemplace. Las metas propuestas en términos de porcentaje de PBI invertido en educación (se pasó del 4% al 6%) y de ampliación de cobertura de los niveles inicial y secundario se cumplieron. Sin embargo, si bien se fijó un piso de inversión consolidada en educación equivalente al 6% del PBI, no se estableció cuánto debía invertir cada nivel de gobierno y cada jurisdicción (Bezem *et al.*, 2012). La ley logró aumentar durante sus dos primeros años de vigencia la participación relativa de la Nación respecto de las provincias en el gasto en Educación, Ciencia y Tecnología pasando del 27% en 2005 al 30% en 2007 pero desde entonces hasta 2010 no se pasó ese umbral ni se logró tampoco resolver la brecha en la inversión educativa entre las provincias producto de la desigual disponibilidad de recursos fiscales (Bezem *et al.*, 2012).

Finalmente, recordamos también que la LEN reconoció un derecho históricamente negado al colectivo de los trabajadores de la educación y estableció “el derecho a la negociación colectiva nacional y jurisdiccional” (art.67). Y durante la gestión de gobierno del FPV, mediante el Decreto PEN 457 de 2007, se establecieron los contenidos del Convenio Marco de negociación colectiva de los trabajadores de la educación a nivel nacional instaurando así la Paritaria Nacional Docente, lo que constituyó un hito histórico otorgando institucionalidad a la negociación colectiva conformada por un inédito nivel de federalismo educativo entre los actores y representantes del sistema (Claus, 2017). La paritaria nacional docente constituyó un espacio de concertación a nivel nacional entre el Estado nacional, los estados provinciales y los principales gremios de la enseñanza con representación proporcional a la cantidad de afiliados que establecía el piso salarial mínimo docente en todo el país para el cargo testigo, correspondiente al docente que recién inicia su carrera y que tiene un solo cargo. Después de esa negociación, cada provincia debía continuar la discusión con los sindicatos locales tomando el valor surgido de la paritaria nacional como referencia. Junto con las demás

⁷⁴ La Ley de Financiamiento Educativo garantizó que un porcentaje de la coparticipación federal de cada provincia fuera destinado a la inversión educativa con tres prioridades: mejorar las condiciones laborales y salariales, jerarquizar la carrera docente y promover la calidad de la formación inicial y permanente promoviendo la mejora salarial de los trabajadores de la educación de todo el país luego de doce años de ajuste y congelamiento salarial (CTERA, 2016a).

⁷⁵ El ex secretario general de la CTERA, Hugo Yasky, en la puja por el poder dentro del sector educativo expresó al respecto “Soy realista y sé que vamos a tener que enfrentar las resistencias de los gobiernos provinciales” y también aseveró que frente al riesgo de incumplimientos la ley planteaba “mecanismos de control y sanción y por eso somos optimistas” (Senén González, 2008).

medidas mencionadas anteriormente, se garantizó la recomposición y el incremento real del poder adquisitivo de los salarios docentes que se encontraban históricamente deteriorados. El gobierno nacional implementó así una política de recentralización de la relación salarial a nivel nacional ejerciendo su rol de garante de la equidad y el financiamiento del sistema educativo argentino tal como la LEN lo establece (Claus, 2017).

A modo de cierre de este apartado podemos concluir que en la agenda de política educativa de la gestión nacional del FPV se expresaron las orientaciones y las preocupaciones que condicionaron las reconfiguraciones del federalismo educativo. A esas orientaciones y preocupaciones subyace una concepción de la unidad nacional y de las estrategias para alcanzarla. En este caso, la unidad nacional fue concebida como la posibilidad de poner en marcha estrategias comunes y universales en todas las jurisdicciones del país. Lo común y lo universal fueron los horizontes perseguidos por las políticas dirigidas a la unificación de la estructura del sistema educativo, la base curricular y las titulaciones y a la instauración de la obligatoriedad del nivel secundario. La Nación asumió la coordinación técnica y política del sistema educativo mediante el impulso y el financiamiento de políticas educativas sustentadas en principios como la inclusión, la igualdad y la calidad asociada a una perspectiva de derechos. En ese sentido, la unidad nacional se concibió también asociada a la igualdad de recursos.

El modelo de federalismo educativo para llevar a cabo la agenda del FPV se correspondió, principalmente, con un modelo de federalismo de centralización que apuntó a la unidad del sistema y a producir mayores cuotas de igualdad, aunque encontramos también algunos rasgos de un modelo de federalización en medidas como la paritaria nacional docente (Rivas, 2009).

3.2. El modelo de federalismo propuesto: la Nación *abre un poco el juego* pero sobre todo *marca la cancha*

Durante las gestiones del FPV, la Nación configuró un modelo de federalismo en el que se presentó al mismo tiempo “abriéndoles el juego” y “marcándoles la cancha” a las provincias. Este estilo de vinculación Nación-provincias fue recurrente y puede observarse tanto en la arquitectura institucional del Estado y las instancias para la articulación federal como en los instrumentos utilizados para la planificación y el seguimiento de fondos transferidos de la Nación a las provincias⁷⁶.

⁷⁶ En esta investigación sólo nos referiremos a los fondos de las transferencias no automáticas vinculadas a las políticas y programas que son nuestro objeto de estudio.

Para garantizar el cumplimiento de la LEN el PNEO propuso un modo de gobierno de la educación cuyo horizonte fuera la construcción de políticas consensuadas federalmente y el trabajo conjunto entre los diferentes niveles gubernamentales porque “un trabajo articulado mejora las condiciones institucionales, técnicas, materiales y de financiamiento y brinda posibilidades para que los niveles desarrollen las políticas de igualdad y calidad” (Res. CFE 79 de 2009, anexo). El PNEO estipuló un trabajo conjunto de ambos niveles de gobierno prioritariamente en lo referido a:

- a) Ampliar la capacidad de construcción de consensos.
- b) Priorizar las principales políticas y acordar una agenda progresiva de planificación de objetivos, metas y líneas de acción en un horizonte de corto y mediano plazo.
- c) Mejorar la modalidad de formulación presupuestaria que se adecue a la lógica de la planificación de objetivos políticos y estrategias por niveles educativos.
- d) Articular los planes con los convenios bilaterales⁷⁷.
- e) Fortalecer los sistemas de información y evaluación del Plan (Res. CFE 79 de 2009, anexo).

Estas concepciones de lo federal presentes en las gestiones del FPV tuvieron su correlato en la reforma de la arquitectura institucional del Estado, expresada en un cambio en las atribuciones del CFE y una nueva organización administrativa del MEN, y en las instancias para la articulación federal propuestas.

En lo que concierne al CFE, a partir de la LEN los acuerdos realizados por la Asamblea Federal pueden constituir resoluciones de carácter vinculante (art.118), es decir, de cumplimiento obligatorio para todas las jurisdicciones si el órgano así lo establece⁷⁸, a diferencia de la etapa anterior en la que sus decisiones tenían solamente el alcance de recomendaciones. Este cambio en las atribuciones del CFE buscó asegurar la unidad y articulación del sistema educativo (Res. CFE 01 de 2007) e institucionalizó al órgano como espacio de concertación federal dándole un estatus legal diferente al que había tenido en los 90. Si bien esto implicó una apertura del juego a las provincias en la letra de la normativa, en tanto las resoluciones del CFE serían producto de su participación y elaboración colectiva, fue

⁷⁷ Los Convenios Bilaterales fueron promovidos por la Ley de Financiamiento Educativo y por el Artículo 131 de la LEN y constituyeron un paso fundamental para la concreción de estrategias que plasmaron y articularon voluntades políticas, objetivos y recursos entre la Nación y las provincias de manera consensuada (Res. CFE 79 de 2009).

⁷⁸ “Para las resoluciones, se deberá contar en todos los casos con la aprobación de los 3/4 de todos los miembros de la Asamblea Federal, debiendo quedar constancia en la resolución del resultado de la votación. Para las situaciones que prevé la Ley de Educación Nacional en sus artículos 115 incisos b) y f) y 118, se deberá solicitar, adicionalmente y de manera anticipada, la intervención del Servicio Jurídico permanente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Los casos previstos en el artículo 1º, inc. b) y g) y en el artículo 20º deberán contar con la aprobación de la mayoría simple de los miembros de la Asamblea” (Res. CFE 01 de 2007, art.12).

el MEN quien siguió dominando el espacio, tal como lo expresan algunos de los antecedentes de esta investigación ya mencionados (Cao *et al.*, 2016; Carranza, 2012; Serafinoff, 2012). Del mismo modo, al analizar la distribución de funciones en la LEN se observa un predominio de iniciativas del MEN, pese a que el CFE aparece como participante necesario de la mayoría (Senén González, 2015).

Si vos me preguntás si en esa relación Nación-provincias había tensiones, sin dudas. Si bien se creció mucho y las reuniones del Consejo Federal fueron interesantísimas, bueno, los colores políticos, sabíamos que había ministros que bueno, todo bien, llegaban a sus jurisdicciones y... Forma parte del juego de la política. Y está bien que sea así, lo que pasa es que hay que tener una conducción importante [del nivel nacional] para que se ponga el objetivo estratégico por encima de cuestiones locales.

Funcionaria FPV

En lo que respecta al MEN, su estructura de primer nivel operativo fue aprobada en enero de 2010 por el Decreto 115 de 2010 del Poder Ejecutivo Nacional. En la misma se estableció que la Subsecretaría de Equidad y Calidad Educativa, dependiente de la Secretaría de Educación, tendría a su cargo dos Direcciones Nacionales: la de Gestión Educativa y la de Políticas Socioeducativas (DNPS)⁷⁹. Luego, la Dirección Nacional de Gestión Educativa se dividió en agosto de ese mismo año por medio de la Resolución Ministerial 1111 de 2010 que aprobó la estructura organizativa correspondiente a sus aperturas inferiores de segundo nivel operativo. Así se conformaron, con el nivel de direcciones, cuatro áreas destinadas a educación inicial, educación primaria, educación secundaria y educación de jóvenes y adultos respectivamente. Estos cambios organizacionales conllevaron la aparición de nuevos actores en los equipos nacionales y en varios equipos jurisdiccionales, abocados específicamente a cada nivel educativo, lo que permitió articular con esa lógica tanto la planificación de las políticas como las instancias para la articulación federal (Romualdo, 2019 y 2021). A su vez, los equipos técnicos nacionales por nivel se convirtieron en referentes de sus pares jurisdiccionales para su acompañamiento y se abrió de esa manera un canal de diálogo Nación-jurisdicciones permanente entre los actores más cercanos a la implementación de las políticas.

⁷⁹ La Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS) representó un cambio respecto de la década de los noventa desde su denominación y desde el modo de atención propuesto para las trayectorias educativas desiguales y las heterogéneas capacidades de gestión de los niveles subnacionales. Hasta 2006 las políticas educativas para incorporar a los grupos más vulnerables dependían en el nivel nacional de una dirección específica, la Dirección Nacional de Programas Compensatorios (Gluz *et al.*, 2018), separada de las áreas que se encargaban de cuestiones sustantivas del Ministerio de Educación de la Nación (MEN) evidenciando una atención diferencial a los grupos vulnerables, la cual fue directa a los sujetos dejando a las provincias prácticamente al margen del proceso. Este cambio en la arquitectura institucional estatal fue de la mano con intentos de universalizar las políticas educativas y un abordaje distinto de las desigualdades (Romualdo, 2019).

El trabajo conjunto Nación-provincias representó un desafío debido a la asimetría en las capacidades para elaborar propuestas y desarrollar aportes entre la Nación y las provincias y porque además los equipos técnicos provinciales son muy desiguales en capacidades y recursos, muchas veces sus miembros son elegidos *ad hoc* para cada situación e incluso en algunas provincias hay un solo interlocutor para todos los distintos programas y proyectos en curso (Senén González, 2008). Por eso, para que los equipos técnicos jurisdiccionales del nivel pudieran fortalecer sus capacidades de planificación y gestión en el PNEO se propusieron algunas estrategias tales como desarrollar acciones de formación continua para su consolidación, promover la conformación de equipos técnicos locales para la atención a las modalidades y compartir experiencias entre las jurisdicciones sobre la implementación de las políticas para la escuela secundaria (Res. CFE 79 de 2009), muchas de las cuales se instrumentaron mediante las instancias para la articulación federal.

Uno de los objetivos del PNEO en materia de gobierno de la educación fue “ampliar la capacidad de consensos” (Res. CFE 79 de 2009, anexo) a través de la creación de diversos espacios de trabajo federal conjunto para “que al Consejo llegara la menor discusión posible o la discusión que debían dar los ministros, no los técnicos”, tal como nos dijera uno de los funcionarios del FPV entrevistados. Si bien las personas que formaban parte de las discusiones para la definición de las políticas del nivel secundario en el CFE fueron aquellos funcionarios que tenían rango de Ministros⁸⁰, algunos documentos se debatían en ámbitos de concertación y trabajo conjunto entre los diferentes niveles gubernamentales previos a la concreción de los encuentros del CFE donde finalmente se sancionaban las resoluciones.

Una Mesa de secretarios de Educación venía a trabajar [al MEN] y generaba un documento. Generaban el documento, se discutía. Los tipos se lo llevaban, trabajaban con sus equipos técnicos y volvían. [...] Se discutía con todos los secretarios de todas las provincias. Entonces cuando ya llegaba al secretario de cada jurisdicción, lo hablaba con el ministro, cuando llegaba al ministro ya venía cocinado en términos de consenso.

Miembro Equipo técnico DES

Durante las gestiones del FPV hubo una intención deliberada de reposicionar al Estado nacional y los estados subnacionales en pos de la integración del sistema educativo, la cual se instrumentó mediante la coordinación intergubernamental y la construcción de espacios para la concertación de políticas complementarios al CFE como las Mesas Federales.

⁸⁰ En el Capítulo 3 de la LEN y en el Reglamento de Funcionamiento del CFE (Res. CFE 01 de 2007) se establece quiénes pueden formar parte del CFE y la periodicidad de algunas reuniones pero nada se especifica sobre la dinámica de trabajo de los encuentros.

La Subsecretaría de Equidad y Calidad propone un espacio federal integrado por los Subsecretarios de Educación, o equivalentes, de las jurisdicciones, que tengan a su cargo la planificación y gestión de la educación inicial y la educación obligatoria en sus distintos ámbitos y modalidades, con la finalidad de generar espacios de análisis y de preparación de insumos que faciliten posteriormente los consensos y acuerdos de los Ministros en Asambleas del Consejo Federal de Educación. [...] las mesas de trabajo por niveles educativos y modalidades y las mesas intersectoriales que resulten aconsejables promover, constituyen ámbitos adecuados para profundizar el conocimiento de las diferentes situaciones y demandas provinciales, y debatir los aspectos comunes en el diseño de objetivos y estrategias vinculadas a la obligatoriedad. Con estos insumos preparados, corresponde a los Ministros de Educación producir los acuerdos federales necesarios para asegurar el cumplimiento de la ley (Res. CFE 79 de 2009, anexo).

[El MEN] Intentó ser un Ministerio muy territorial con muy buena relación con las provincias y ahí se construyó un lugar clave de relación que es el Consejo Federal de Educación. El CFE es el encuentro de veinticinco ministros. La verdad que nosotros podemos decir que funcionó muy bien, que no tomamos en todo ese tiempo una sola medida por mayoría [se tomaron por consenso], que hemos hecho, en materia de educación secundaria, mucho trabajo, muchas mesas. Mesas Federales de educación de todos los niveles y de todas las modalidades. Y eso la verdad que era un laburo de construcción, un trabajo generoso, discutido, tratando de avanzar, como siempre digo, no al unísono pero sí en armonía. Si alguna provincia te pedía un poco más de tiempo para implementar alguna decisión, dárselo pero en consenso.

Funcionario FPV

Las Mesas Federales nacieron en 2007, con la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) como una instancia de concertación técnica de las políticas. Allí, representantes de los equipos técnicos de cada jurisdicción y del nivel nacional podían realizar intercambios, evaluaciones y ajustes periódicos sobre las implementaciones de políticas, impulsar modificaciones y acuerdos complementarios al CFE, elaborar estudios que brindaran información para la toma de decisiones y anticipar los posibles efectos de la puesta en marcha de las políticas, entre otras cuestiones (MEN, 2009b).

Tal como señalaba en una entrevista una de las funcionarias impulsoras de las Mesas Federales, uno de los desafíos a los que se enfrentó el MEN a partir de la sanción de la LEN fue el desarrollo de acciones y estrategias conjuntas entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, la consecuente concreción de acuerdos federales y la asistencia a las jurisdicciones que presentaban mayores dificultades para concretarla (CIPPEC, 2009). Por ese motivo se replicaron dichas Mesas en otros ámbitos del MEN constituyéndose en uno de los mecanismos que permitieron viabilizar la gestión pública (Escolar, 2011) entre los niveles

nacional y jurisdiccional de gobierno estableciendo sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta (Jordana, 2001).

Las Mesas Federales se realizaban por nivel educativo y consistieron en encuentros de las autoridades y/o los equipos nacionales y provinciales de cada nivel resultando un dispositivo novedoso habilitado en parte por el cambio de estructura organizativa del MEN y la conformación de equipos con esa misma lógica en el nivel nacional y las provincias.

Las Mesas Federales eran instancias de encuentro para sistematizar las políticas educativas, para implementar lo acordado y definido en cada Resolución del Consejo Federal de Educación. [...] Esas Mesas Federales definían políticas pero luego estimaban plazos de supervisión y de acción. [...] A veces era una regularidad bimestral, a veces era cuatrimestral. Eso dependía del modo en el que se iban realizando las gestiones. Y de ciertas posibilidades también de organización, de traer a toda la gente a Buenos Aires, de hacer una Mesa Federal en cada provincia, de poder viajar con los equipos.

Funcionario FPV

Así, la agenda de política educativa nacional para el nivel secundario fue, a partir de la LEN, estructurándose mediante una serie de normativas acordadas en el seno del CFE cuya implementación fue luego definida en las Mesas Federales del nivel. Resulta interesante destacar cómo los nuevos espacios creados consiguieron que se fortalecieran las RIGs Nación-provincia extendiéndose más allá del encuentro de los ministros en el CFE incorporando nuevos actores, los miembros de los equipos técnicos, que son quienes están directamente involucrados con la puesta en práctica de las políticas (Romualdo, 2019). La idea de “concertación técnica” (MEN, 2009b) que se propuso con la creación de las Mesas Federales trajo aparejada una dinámica federal nueva que amplió aquella presente en el ámbito del CFE, el cual es más bien un ámbito de toma de decisiones y acuerdo de normativas de carácter más general. Se impulsó entonces una expansión de los espacios de concertación a instancias de especificación de la puesta en práctica de las políticas (Romualdo, 2019), tal como se expresa en el siguiente testimonio de una funcionaria provincial:

[Los encuentros federales] eran jornadas de intenso trabajo que más allá de que se delineaban, digamos, se presentaban los lineamientos nacionales después cada provincia empezaba a proponer cómo se iba a bajar o cómo se podía pensar esa bajada a las jurisdicciones. Uno iba conociendo también las realidades de cada una de las jurisdicciones. También son momentos en los que uno toma algunas experiencias que venían desarrollando o cuenta algunas experiencias propias.

Funcionaria PBA

Otras instancias para la articulación federal fueron los encuentros regionales que tenían un tamaño más reducido, ya que participaban de ellos sólo un grupo de provincias según región⁸¹, y los encuentros provinciales de los que sólo formaban parte miembros del nivel nacional e integrantes de diferentes áreas de una única provincia. El trabajo en esos encuentros consistía muchas veces en participar de conferencias, talleres o capacitaciones dictados por especialistas en educación y, otras veces, en el análisis colectivo de casos concretos de la puesta en práctica de la política en cuestión. Dicho trabajo contribuyó a fortalecer las capacidades de gestión de las provincias y también abonó al proceso de recontextualización de las políticas para la adecuación de las orientaciones del nivel nacional a la propia realidad.

[Los encuentros provinciales] en general eran co-coordinados [entre la Nación y la provincia en cuestión], el área de ellos con nosotros en dos mesas. Y armábamos una dinámica de trabajo o hacíamos devoluciones conjuntas de planes. En los encuentros regionales, que eran masivos, mucho más grandes, también armábamos agenda conjunta, se la mandábamos, nos sugerían, hay reformas que te las toman al pie de la letra y otras que te las cambian, y también era más que nada intercambio de experiencias y análisis de casos mezclando provincias, armábamos dinámicas de laburo de análisis de casos, de resolución de situaciones. Esos encuentros regionales también los hacíamos todo el tiempo. Para salir del anecdotario, que no cuenten la anécdota de lo que les pasa, y sentarse a pensar soluciones de problemas concretos. Y los materiales que les dábamos eran herramientas como para poder pensar estrategias, ideas de estrategias, ejemplos. En general eran casos simulados para que nadie se sintiera identificado, afectado. El intercambio era de experiencias interesantes, entonces cada provincia presentaba algo, se hacía un regional, le pedíamos a cada provincia... Nosotros identificábamos el fuerte de esa provincia y le decíamos danos la experiencia de lo que pasó con la falta de atención a ruralidad, por ejemplo. Y compartían con el resto de las provincias.

Miembro Equipo técnico DES

Además de esos encuentros presenciales que por una cuestión presupuestaria y de logística tenían una periodicidad mensual⁸², se implementaron otros dispositivos para mantener la comunicación y los espacios de trabajo conjunto aprovechando la disponibilidad de recursos tecnológicos. En lo cotidiano, las comunicaciones más frecuentes se daban, por vía telefónica

⁸¹ Tal como se expresa en el Reglamento de Funcionamiento del CFE: “Se establecen las siguientes regiones educativas: a) NEA: Corrientes- Chaco-Formosa y Misiones; b) NOA: Salta-Tucumán-Catamarca-Jujuy y Santiago del Estero; c) CUYO: La Rioja-Mendoza-San Juan y San Luis; d) SUR: La Pampa-Neuquén-Río Negro-Chubut-Santa Cruz y Tierra del Fuego y e) CENTRO: Córdoba-Santa Fe-Entre Ríos-Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (Res. CFE 01 de 2007, art.28).

⁸² En el en el Reglamento de Funcionamiento del CFE se establece lo siguiente: “Las reuniones regionales podrán ser convocadas por el Presidente del Consejo Federal o constituirse a iniciativa de cada una de ellas, para considerar cuestiones que hagan a la especificidad de cada región o para examinar temas en carácter preparatorio de las Asambleas” (Res. CFE 01 de 2007, art.29).

y por correo electrónico principalmente, entre los integrantes del equipo de la DES (Nación) que trabajaban divididos por regiones y los integrantes de los equipos del nivel de cada una de las jurisdicciones. La nueva vía de comunicación que se abrió fue la plataforma web Educ.ar⁸³, otra estrategia para fortalecer las RIGS e incorporar actores históricamente desconsiderados dando lugar a espacios más horizontales entre la Nación y las provincias y también entre estas últimas.

Había una voluntad muy interesante de construcción federal, muy respetable. [...] habíamos armado por ejemplo una plataforma que costó mucho pero participaban muy poco, pero armamos una plataforma donde te contaban qué iban a hacer La Pampa, Mendoza, ... O sea, íbamos tratando de que se fuera compartiendo. Pero no como una cosa de buena onda sino que estamos todos construyendo una política nacional. Entonces si vos tenés un logro respecto de cómo avanzar sobre la repitencia, colgalo para que lo vea Chaco. Habíamos usado la plataforma de Educ.ar de la que participaban los directores de nivel. Eso fue muy interesante como iniciativa, nos costaba mucho que entraran.

Funcionaria FPV

Estas instancias para la articulación federal descriptas apuntaron a garantizar tres cuestiones consideradas fundamentales por la gestión del FPV: la coordinación ejercida por el nivel nacional, la direccionalidad otorgada a la política y la unidad nacional entendida como la implementación de estrategias similares en todas las jurisdicciones. De algún modo también oficiaron como dispositivos capaces de contribuir a desestructurar algunas de las inercias institucionales que perpetúan las tradiciones centralistas en el diseño de las políticas (Repetto, 2010a) abriendo el juego a las provincias. Sin embargo, esa apertura estuvo controlada por la Nación y no fue igual para todas las jurisdicciones ya que, en paralelo a las Mesas Federales, para la definición de algunas políticas se conformó una suerte de “mesa chica” de carácter informal compuesta por el nivel nacional y ciertos niveles subnacionales.

Y, primero en realidad los acuerdos los hacíamos con la gente de la DES de provincia de Buenos Aires, con Santa Fe, con Córdoba y Mendoza con lo cual cubríamos el 60%. [...] Nosotros arreglábamos primero con quienes tenían más y después lo trabajábamos con los demás [...] porque hay provincias que siguen funcionando con régimen feudal, digamos, algunas con un feudalismo en una etapa media y otras en la etapa alta. Esto se refleja en cómo están armados los equipos profesionales, los equipos técnicos y a veces los interlocutores válidos.

Funcionario FPV

⁸³ Educ.ar es un portal educativo del Ministerio de Educación de la Nación. Mediante el Decreto PEN 383 de 2000 se dispuso la creación de Educ.ar Sociedad del Estado con el objeto de administrar, desarrollar y potenciar el portal educativo homónimo creado en el ámbito del MEN. Para más información visitar su página web <https://www.educ.ar/>

Si bien el testimonio remite a las capacidades técnicas y a la representatividad en términos de tamaño poblacional de las provincias seleccionadas, podemos decir que fueron en este caso también algunas de las más estratégicas políticamente para el MEN las que fueron invitadas a intervenir en una primera instancia para ajustar o corregir los borradores que se elaboraban a nivel nacional. Esto da cuenta del peso de mecanismos informales atados a principios discrecionales en la configuración de RIGs Nación-provincias en algunos casos particulares (Serafinoff, 2012). Resulta interesante destacar que las aperturas de juego diferenciales a las provincias no estuvieron atravesadas exclusivamente por las afinidades político partidarias sino que las dinámicas informales se configuraron también condicionadas por diversos factores que hacen a las desigualdades interjurisdiccionales.

Tener olfato político es en principio discutir con todos, abrirse, generar relaciones de confianza. Más fácil con el que piensa como vos, más difícil con los otros. Que los otros que no piensan como vos no vean que el Ministerio está dedicado solo a los que acompañan al kirchnerismo⁸⁴. Eso creo que lo manejamos con bastante respeto. Me parece que, o por lo menos nos hicieron saber, estaba manejado con bastante respeto. [...] Por supuesto con la Ciudad de Buenos Aires que no teníamos afinidad política nuestra relación era una relación protocolar, más estrictamente de lo que tenía que ver con la acción educativa. Y con otros podías pensar otro tipo de acciones que tuvieran más que ver con lo político y más con el desarrollo político electoral de todos esos años. Digo, afianzar en momentos electorales, no distribuir cosas en momentos de elecciones, digo hacer actos y cosas y trabajar por candidaturas. [...] No te podría decir que les dimos más bola a algunas provincias. Sí tuvimos naturalmente más afinidad y sí algunas provincias fueron más receptivas y también algunos gobernadores vinieron a poco de asumir a decir ‘miren, ayúdenme, díganme qué tengo que hacer’.

Funcionario FPV

Por otro lado, aunque las Mesas Federales contribuyeron a fortalecer las RIGs Nación-provincia incluyendo nuevos interlocutores y diversificando las institucionalidades, el diálogo con los gobernadores fue muchas veces una herramienta que se utilizó para discutir y negociar cuestiones de política educativa entre la Nación y las provincias, dejando a los funcionarios del sector educación en ocasiones al margen de las decisiones políticas tomadas en otros ámbitos.

Las posibilidades de negociar con las provincias son muchas. Si usás la palabra imponer, ninguna. [...] Política es hablar. Una de las básicas

⁸⁴ Con dicho nombre suelen denominarse las gestiones de gobierno del FPV de los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015).

funciones de la política es hablar, disuadir, discutir. Sobre la didáctica de las matemáticas podés discutir. Ahora, discutís más fuerte sobre la Educación Sexual Integral ¿no? Que algunas provincias te dicen no, que algunas provincias te dicen esto me va a traer en la sociedad un desbarajuste, algunas provincias te dicen mandame los materiales al Ministerio y yo los distribuyo y... Ese tipo de cosas se saben, se conocen, se tratan de hablar, de dialogar, a veces no lo podés hablar públicamente, lo tenés que hablar con los gobernadores. ¿Se entiende? [...] Como fuimos un gobierno que distribuyó bastantes recursos también teníamos buena relación con las máximas autoridades de las provincias, con los gobernadores. Hay ministros más celosos que te dicen todo lo tenés que hablar conmigo. Hay otros ministros que abren el juego y te dicen che, la directora de Educación Secundaria es confiable, contale. Es un camino que lo vas construyendo. Algunos son más centralizados, otros son más confiados.

Funcionario FPV

Otras dos estrategias que hicieron a la articulación federal del sistema educativo en su conjunto, aportando al fortalecimiento de redes, la unificación de criterios y la organización del trabajo federal fueron la Red Federal de Información Educativa (RedFIE) y la Red Federal de Investigación Educativa. En el caso de la primera, mediante la Resolución CFE 92 de 2009 se aprobó el documento “Criterios y acciones que rigen el funcionamiento del Sistema Federal de Información Educativa” con el objetivo de consolidar y fortalecer, en lo institucional y en lo normativo, dicho sistema creado en 1995 para el funcionamiento en red de las áreas de estadística educativa nacional y jurisdiccionales. Mediante esa resolución el MEN a través de la DINIECE se comprometió a coordinar la revisión de los procedimientos y definiciones a utilizar, proponer para su discusión definiciones conceptuales y metodológicas y proveer de equipamiento, sistemas informáticos y capacitación a los equipos jurisdiccionales. En el caso de la Red Federal de Investigación Educativa, su fortalecimiento y consolidación se estableció en el segundo plan nacional de la gestión (Res. CFE 188 de 2012).

Además, durante la gestión del FPV se creó en 2006 el Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación, bajo la Resolución Ministerial 903, en el ámbito de la entonces Secretaría de Educación. El mismo estuvo directamente vinculado con la RedFIE y fue gestionado por la DINIECE dentro de la Coordinación de Gestión de la Información. Los cursos⁸⁵ se definían en función de las necesidades de la RedFIE y la mayoría estaban vinculados a temas de estadística educativa pero también hubo algunos sobre temáticas ligadas a la planificación y la investigación educativas y las políticas de inclusión. La oferta de cursos se construía en diálogo con las provincias, a partir de sus necesidades, y eran los

⁸⁵ Los cursos contaban con una certificación por parte del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) que se enviaba a las provincias a partir de la cual cada gestión jurisdiccional podía tramitar reconocimiento de créditos o puntaje en su sistema docente o administración pública local.

referentes jurisdiccionales de la RedFIE quienes seleccionaban a los miembros de sus equipos que participarían contribuyendo también a su acompañamiento. Mediante una plataforma virtual se brindaban los cursos y allí también se alojaban foros permanentes de consultas sobre tópicos relevantes de la información educativa, como por ejemplo el RA, para que los equipos técnicos jurisdiccionales pudieran preguntar dudas y mantenerse en contacto con el equipo nacional. Estas instancias para la articulación federal vinculadas a la formación de los equipos técnicos, al igual que las Mesas Federales, buscaron promover la unidad del sistema educativo.

En los instrumentos de planificación elegidos por la gestión del FPV y los mecanismos que implementó para el seguimiento de los fondos transferidos a las provincias, el modelo de federalismo propuesto se expresó en el planteo de los PJ y los PMI como herramienta de planificación conjunta, los programas nacionales de ejecución descentralizada y el SITRARED (Sistema de Transferencia de Recursos Educativos) como medio de información de las transferencias de fondos de la Nación a las provincias.

Los Planes Jurisdiccionales (PJ) y los Planes de Mejora Institucional (PMI) fueron dos instrumentos de planificación considerados apoyos básicos de los procesos de institucionalización y fortalecimiento de la educación secundaria (Resolución CFE 88 de 2009). Los primeros, para contribuir en cada jurisdicción a ordenar, priorizar y promover con la racionalidad necesaria, las múltiples decisiones y gestiones que implicaba en cada provincia la implementación de la obligatoriedad de la educación secundaria, y los segundos que sirvieron a los mismos fines pero a nivel de las escuelas.

Los PJ fueron creados para contemplar la articulación de recursos de diversas líneas de financiamiento, capacidades y potencialidades intra e interjurisdiccionales, regionales y federales, así como de diversos actores de los diferentes niveles gubernamentales a fin de contribuir a la convergencia de las políticas para dar cumplimiento a los principios de la LEN desde una mirada integradora sobre el sistema educativo (MEN, 2009a). Se propusieron para coordinar las políticas a fin de evitar la “programitis” (Perazza, 2008), las superposiciones y duplicaciones funcionales, y como marco jurisdiccional en el que se encuadraban los PMI, proyectos institucionales de cada una de las escuelas⁸⁶.

⁸⁶ Los PMI fueron proyectos institucionales que elaboraban las instituciones educativas y se implementaron en escuelas secundarias comunes desde 2010 hasta el final de la gestión del FPV. Su propuesta retoma experiencias de los proyectos de mejora llevados a cabo por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) en escuelas técnicas y por el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) en los institutos de nivel terciario desde 2006 y diversas experiencias jurisdiccionales referidas a procesos de apoyo y mejora a la educación secundaria como el PFIES de la Ciudad de Buenos Aires que comenzó en el año 2001 y que, a su vez, se inscribe en experiencias anteriores como el Proyecto XIII y los proyectos de orientación (DINIECE, 2013b). Según la matrícula de cada escuela el MEN le asignaba un monto de dinero que debía destinarse a horas institucionales

El planteo de los PJ y los PMI como estrategia conjunta posibilitó un tipo de planificación de políticas mediado por instancias de participación y coordinación que hizo que las provincias no fueran meras intermediarias como lo habían sido en los noventa (Gluz, 2009), es decir receptoras de políticas definidas totalmente por el nivel nacional e incluso quedando afuera de vínculos que se establecían directamente entre la Nación y las escuelas. Las provincias podían establecer sus prioridades jurisdiccionales en sus PJ, si bien debían enmarcarse en los lineamientos más amplios acordados federalmente, para que sus escuelas trabajaran en la dirección acordada.

La elaboración de los PJ fue uno de los puntos de trabajo cotidiano conjunto más intenso entre la Nación y las provincias y todas las actividades que involucraba le permitían al nivel nacional ejercer la coordinación tanto política como técnica (Serafinoff, 2012) de la política educativa.

Entonces había un ida y vuelta de los borradores [de los PJ] donde los acompañábamos en que efectivamente las prioridades fueran prioridades, tuvieran un orden lógico, estuvieran bien fundamentadas. Se lee muy fácil cuando vos lees un diseño, un Plan Jurisdiccional, cuando ves presiones de algún área o sector o pedido para darle más importancia a un proyecto o un área que está como descolgada de la integralidad de lo que arman, por ejemplo, si tenía mucho peso educación vial. Éstas son las sugerencias que les hacíamos. [...] Lo que mirábamos era la proporcionalidad de la dimensión de los proyectos o que gastaban fortunas en un congreso provincial. [...] Pagan a un profesional para que dé una conferencia. Eso está todo bien, pero la verdad es que... fuiste a un congreso de dos días o de un día. Es mucho dinero para dos días donde la gente participó, se lleva algo de lo que escuchó, o son mega eventos con algún taller. Eso después no repercute en las prácticas. Entonces lo que intentábamos era que el dinero fuera en algo sistemático, cotidiano y sustantivo al interior de las escuelas.

Miembro Equipo técnico DES

para el desarrollo de las actividades previstas en su PMI (se les pagaba a docentes que trabajaban fuera del horario de clases en tutorías académicas y de orientación, clases de apoyo y espacios formativos) y otro monto para los gastos operativos que dichas acciones requerían (se podían organizar viajes y visitas, brindar viandas y refrigerios, adquirir materiales didácticos, herramientas, útiles, insumos informáticos, material audiovisual, entre otros). Dicho dinero se depositaba en una cuenta bancaria a nombre de los directivos de las escuelas, quienes eran los encargados de administrarlo e incluso pagarles a los docentes las horas institucionales (Romualdo, 2019).

Desde el nivel nacional se elaboraron documentos de apoyo⁸⁷ a la implementación que especificaron estrategias institucionales sugeridas para abordar las líneas de acción acordadas en el seno del CFE⁸⁸ y las jurisdicciones, por su parte, también establecieron prioridades propias y recomendaron líneas de trabajo en sus PJ, en las cuales las escuelas debían enmarcar sus PMI. Una cuestión importante a destacar es el alcance universal que tuvieron los PMI, en línea con las orientaciones de política educativa de la gestión del FPV.

El nivel nacional era el que finalmente avalaba y aprobaba los PJ con el fin de ejercer una coordinación técnica, para lograr integrar las acciones de gobierno en una sola visión de conjunto promoviendo determinados resultados de la acción pública (Garnier, 2000). Al mismo tiempo, una de sus funciones fue cooperar y asistir técnicamente a las jurisdicciones en la elaboración de sus PJ cuando así lo solicitaban. Resulta relevante en este caso recuperar la voz de una integrante del equipo técnico de la DES (Nación) respecto del proceso de elaboración de los PJ y el rol que la Nación y las provincias tuvieron en el mismo:

Para nosotros [el equipo de la DES del MEN] con quien había que laburar era con la provincia, no era un programa directo Nación-escuela. Nosotros nunca creímos en eso, nunca. [...] El diseño de los propios Planes Jurisdiccionales es un ida y vuelta, nosotros damos el documento marco con orientaciones generales y en las orientaciones generales más allá de que marcábamos la cancha en relación con Plan de Mejora en qué esperamos que suceda con ese financiamiento en las escuelas secundarias, era decirles que marquen las prioridades provinciales. No les decíamos cuáles eran las prioridades de la provincia, no les marcábamos las prioridades sino que les pedíamos que ellos priorizaran.

Miembro Equipo técnico DES

En cuanto a los programas nacionales de ejecución descentralizada, estos constituyeron un modo de intervención estatal que proliferó durante las gestiones del FPV. La creación de este tipo de programas en la primera década del siglo XXI respondió a la necesidad de institucionalizar mecanismos de coordinación intergubernamental de la gestión pública en contextos de descentralización de competencias y funciones desde el Estado nacional hacia

⁸⁷ Desde los documentos oficiales elaborados por el MEN se recomendó que el 80% de las horas institucionales se utilicen para realizar acciones al interior de la institución y el 20% para acciones que las autoridades educativas de la jurisdicción determinen tales como actividades conjuntas con otras instituciones educativas y/o con el equipo técnico jurisdiccional, acciones de formación docente, entre otras. A su vez se sugirió que se utilice un 75% de los módulos de horas institucionales en acciones centradas en propuestas de enseñanza, recuperación de aprendizajes, acompañamiento de la trayectoria escolar de los alumnos y reinserción, mientras que sólo el 25% restante sería pertinente utilizarlo en gestión de la convivencia y actividades formativas extraclase (debido a que ya existían actividades de este tipo con financiamiento nacional o jurisdiccional por fuera del presupuesto de PMI) (MEN, 2011).

⁸⁸ Dichas estrategias se enfocaron a la articulación primaria-secundaria, tutorías, estrategias para potenciar la enseñanza o recuperar los aprendizajes (cuyas líneas de acción van desde las clases de apoyo hasta la promoción de la lectoescritura), gestión de la convivencia, diseño de un proyecto post-secundario y actividades extraclase, entre otras (Romualdo, 2019).

los provinciales signados por la debilidad financiera dada la centralización de recursos (Astarita *et al.*, 2012). Entre los programas educativos nacionales vigentes durante el período encontramos: Programa Educativo Nacional para el Mejoramiento de la Lectura, Programa de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario, Programa Nacional de Extensión Educativa “Abrir la escuela”, Programa Nacional de Educación Sexual Integral, Conectar Igualdad, Centros de Actividades Juveniles (CAJ), entre otros⁸⁹.

Estos programas nacionales le otorgaron un rol preponderante al nivel nacional en su direccionamiento y, la mayoría de las veces, también en su financiamiento, contribuyendo a su construcción de poder y al desarrollo de la gestión en todo el territorio nacional (Astarita *et al.*, 2012) pero, al mismo tiempo, cambiaron el modo de vinculación Nación-provincias respecto de lo sucedido en los 90. Aunque su coordinación política fue fundamentalmente jerárquica y estuvo en manos del Estado central que marcó la cancha señalando una dirección común para todos, se les abrió el juego a las provincias al darles la posibilidad de ajustar los programas a su agenda y hacer apuestas diferenciadas⁹⁰.

Algunos de los programas nacionales tuvieron alcance universal, como Conectar Igualdad, la cual fue una política muy importante en la gestión del FPV, creada mediante el Decreto PEN 459 de 2010 e implementada de 2010 a 2015. Como política de inclusión digital de alcance federal distribuyó netbooks entre estudiantes y docentes de nivel secundario, educación especial e institutos de formación docente de todo el país e incluyó distintas instancias de capacitación docente virtual y presencial (Iglesias, 2020). En casos como éste, la universalidad afectó la gestión federal de las políticas ya que el financiamiento fue progresivamente hacia la totalidad de los estudiantes y las jurisdicciones no tuvieron que seleccionar a los beneficiarios como en otras ocasiones.

⁸⁹ Para mayor información ver Oreja Cerruti (2015).

⁹⁰ Desde otras perspectivas teóricas, autores como Alonso Brá (2008) sostienen que en la década de los 90 se inició un cambio (que continuó en los 2000) en la configuración del alcance y tipo de intervención de los niveles de gobierno que supuso el pasaje desde una estructuración burocrática hacia otra de carácter posburocrático que expresó una alteración en el tipo de relaciones verticales-escalares entre ellos. Según la autora el nivel nacional dejó de ser el lugar donde se determinan el conjunto de decisiones políticas y el referente más inmediato del conflicto y la demanda político-social y ese lugar de protagonismo directo se desplazó hacia el nivel provincial, lo cual sería evidente en el sistema educativo a partir de la transferencia de competencias. En simultáneo desde el nivel provincial se reprodujo el mismo movimiento hacia el ámbito local (las escuelas), surgiendo así la territorialización de la política y gestión pública. Si bien este “pasaje” es un proceso y no se puede hablar de un cambio radical de relaciones de tipo burocrático a otras puramente posburocráticas, el nivel nacional se retrae y los subnacionales avanzan progresivamente presentándose como equivalentes, con diferentes funciones desde el punto de vista formal pero ya no en una estructura vertical. Así, por ejemplo, las escuelas dejan de estar encuadradas en esa lógica lineal vertical que las dejaba dependientes en la base y comienzan a ser interpeladas directamente desde la política nacional (Alonso Brá, 2008).

Otros programas nacionales no tuvieron ese alcance, presentaron diferentes grados de avance en las distintas provincias⁹¹ o se implementaron solamente en algunas escuelas o municipios. Ese fue el caso de los CAJ que fueron una propuesta educativa abierta y flexible que se desarrolló en escuelas secundarias de gestión estatal en tiempos y espacios complementarios alternativos a la jornada y al horario escolar para realizar actividades bajo la modalidad de taller destinadas tanto a jóvenes escolarizados como no escolarizados con contenidos de la currícula escolar pero con otros formatos. Los CAJ tuvieron como propósito ampliar y mejorar las condiciones y formas de acceso, permanencia y egreso de los jóvenes en las escuelas secundarias, así como fortalecer sus trayectorias escolares y educativas (DNPS, 2016).

La distribución de los CAJ respondió a necesidades evidenciadas en las variables de vulnerabilidad y a los acuerdos que pudieron establecerse o no entre la Nación y las provincias (DNPS, 2016). Debido a esto último, si bien durante el año 2015 funcionaron 2.854 CAJ, estos se localizaron en 23 de las 24 jurisdicciones del país ya que la CABA no aceptó implementarlos, cuestión que retomaremos en el capítulo 5. A causa de las distintas situaciones jurisdiccionales particulares y las RIGs Nación-provincia diferenciales, algunas provincias contaron con mayor cobertura de CAJ en relación al total de escuelas estatales por jurisdicción⁹², como fue el caso de Jujuy (98%) y Tucumán (93%), y otras tuvieron una muy baja cobertura, como Neuquén (10%), caso que recuperaremos en el capítulo 5 de esta tesis (DNPS, 2016).

La mayoría de los programas nacionales del MEN para el nivel secundario en este período fueron políticas socioeducativas dependientes de la DNPS que propiciaron el diseño y la implementación de estrategias institucionales, y en algunos casos intersectoriales, para la inclusión y la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo. Se buscó reemplazar la lógica de trabajo “por programas” propia de los 90, ofreciendo a las escuelas secundarias diferentes recursos que podían combinarse de múltiples formas, fortaleciendo un abordaje “por políticas”, es decir, estrategias articuladas y sostenidas en el tiempo, integrales en términos de destinatarios alcanzados -los estudiantes, las escuelas y también las jurisdicciones- y en cuanto a los bienes y servicios provistos -todos aquellos recursos que contribuyeran a mejorar las condiciones materiales para la inclusión- (Potenza dal Masetto,

⁹¹ Ver en el Anexo el Cuadro N° 6: Cantidad de espacios educativos en los que se implementaron el Programa Nacional de Coros y Orquestas, el Programa Nacional de Ajedrez y el Parlamento Juvenil del Mercosur por jurisdicción. Año 2012.

⁹² Ver en el Anexo el Cuadro N° 7: Evolución anual de cantidad de CAJ por jurisdicción 2010-2015 y el Cuadro N° 8: Cantidad de escuelas secundarias estatales y razón de escuelas por CAJ por jurisdicción. Año 2015.

2012). Sin embargo, dicha transformación no fue posible a excepción de casos aislados que no perduraron ni tuvieron gran alcance.

En cuanto al rol de las provincias en estos programas nacionales, si bien no podían cambiar los objetivos y, algunas más que otras, se vieron presionadas a acceder a los recursos que les brindaban dada la escasez de financiamiento propio, contaron con un margen de acción para decidir algunas cuestiones. En general tuvieron amplio margen de acción para definir desde qué repartición de la estructura burocrática de sus carteras educativas los implementarían, tuvieron injerencia en la definición inicial del marco normativo mediante los convenios que suscribían con la DNPS y pudieron decidir los modos de convocar a los interesados en el caso de algunos programas de becas o de priorizar los establecimientos destinatarios de los recursos, aunque sin posibilidades de redefinir los perfiles de los beneficiarios (Potenza dal Masetto, 2012). Otras dos cuestiones relevantes que quedaron en mano de los gobiernos provinciales fueron la priorización de problemáticas educativas y temáticas específicas a fin de canalizar los recursos provistos por el MEN de acuerdo con sus diagnósticos jurisdiccionales o incluso para articular los programas nacionales con iniciativas propias y la intención explícita de que los recursos humanos formen parte de la estructura provincial (Potenza dal Masetto, 2012).

Por último, recuperaremos los mecanismos de información y seguimiento que el MEN puso en marcha para controlar de alguna manera los fondos que transfería a las provincias. El proceso de coordinación llevado adelante por la Nación a fin de otorgar a la política una direccionalidad común para todo el sistema educativo implicó también asegurarse de que los fondos transferidos a las jurisdicciones se usaran para determinadas acciones enmarcadas en unas líneas de acción y no en otras, cuestión que había sido problemática en épocas anteriores según los entrevistados.

El Plan Jurisdiccional es un instrumento que tiene la Nación para poder darle un sentido al planeamiento diverso de las provincias, para darle un sentido y una dirección al uso de fondos de transferencia nacional. [...] el Plan Jurisdiccional lo que hace es dar direccionamiento al uso de fondos para que no se vayan en cualquier cosa.

Miembro Equipo técnico DES

Nuestra idea no era que el director hiciera lo que quisiera con PMI. Nos pasó con un caso de Neuquén que querían criar pollitos y tenían re pocos pibes en 3º año y le dijimos ‘no, mirá, si tenés repitencia no te pongás a criar gallinas’.

Miembro Equipo técnico DES

Si bien eran los equipos jurisdiccionales los que supervisaban los PMI de las escuelas, el nivel nacional colaboró en esa tarea en la etapa inicial de implementación a modo de formar y acompañar en la tarea a los equipos locales⁹³.

De las escuelas había que sacar un poco esa tradición de ‘Llegó plata de Nación y ahora vamos a hacer, no sé, un campamento’. Pero había que darle a la política educativa para el nivel una direccionalidad que no la dábamos nosotros, la había dado la Ley de Educación Nacional, la habían dado los Acuerdos Federales y con acuerdos por unanimidad. Siempre se buscaba que los acuerdos fueran por unanimidad, no por mayoría. Justamente para que no quedara esto de que siguieran los desequilibrios en el país en términos del sistema educativo.

Funcionaria FPV

La centralidad otorgada en el modelo de federalismo propuesto por el FPV a la unidad en términos de realización de estrategias similares en todas las provincias tornó central la gestión de los recursos. Se partió del diagnóstico de que la gestión presupuestaria debía ser ordenada desde una lógica de planificación por niveles educativos y que la Nación debía “acompañar a las jurisdicciones que lo soliciten para encontrar mecanismos ágiles de transferencia de fondos a los destinos correspondientes y superar las demoras que perjudican el normal funcionamiento del sistema” (Res. CFE 79 de 2009, anexo). Los procedimientos burocrático-administrativos referidos a la vinculación con las gestiones centrales del nivel y la ejecución presupuestaria se presentaron como problemas a resolver:

48. En este marco de fortalecimiento de los gobiernos educativos es conveniente que las áreas de planeamiento y de administración participen del debate sobre una nueva modalidad de formulación presupuestaria a partir de los acuerdos federales que se adopten sobre el Plan Nacional de Educación Obligatoria para avanzar en un ordenamiento en la asignación de los recursos en torno a los objetivos nacionales y provinciales consensuados.

49. La gestión y ejecución presupuestaria debe superar los problemas que acarrea la falta de adecuación de los tiempos entre la planificación, la presupuestación y la ejecución de las acciones. Los presupuestos se formulan en julio, se aprueban en el último trimestre, en enero y febrero del año siguiente se asignan las partidas, las acciones se planifican y diseñan en marzo, con las dificultades de ejecución de algunas líneas de acción, subejecución en algunos programas o falta de partidas presupuestarias para nuevas acciones ante la imposibilidad de reasignaciones presupuestarias (Res. CFE 79 de 2009, anexo).

⁹³ Para la implementación de los PMI el nivel nacional elaboró también instructivos para las escuelas en los que se especificaron los tipos de gastos que podían financiarse con el dinero asignado. En esos documentos detallaron incluso los perfiles de docentes que podían contratarse para dictar las actividades enmarcadas en PMI y los elementos puntuales que podían comprarse en concepto de materiales y refrigerios para los estudiantes o insumos para gestiones administrativas que implicara el PMI, entre otros (MEN, 2010).

Dada las escasas capacidades técnicas de algunas jurisdicciones, en el caso de los PMI que fueron financiados por el nivel nacional por ejemplo, la Nación les dio la opción a las provincias de transferirles el dinero a ellas o de hacerlo directamente a las escuelas.

Los Planes Jurisdiccionales eran plata que se transfería a la jurisdicción y la jurisdicción desarrollaba sus planes. Los PMI eran horas que se les pagan a los docentes para lo cual vos tenías en algunas provincias temas burocráticos gigantes que hacían que no llegaran a pagar en tiempo y forma a los docentes. [...] Entonces algunas provincias pidieron que ese pago sea a la escuela directamente. [...] Las horas institucionales algunas provincias pidieron que vayan a la escuela y otras provincias pidieron que se les paguen a la jurisdicción. Y así fue. [...] Provincia de Buenos Aires dijo ‘no, laburen con las escuelas porque nosotros no lo podemos gestionar’. A ver, pensá que esto fue para todas las secundarias, fue universal.

Funcionario FPV y AC

La capacidad técnica relativamente mayor del nivel nacional respecto de algunas provincias, su rol de asistente técnico y la intención de no sobrecargar a estas últimas motivaron la transferencia directa de fondos a las escuelas. Sin embargo, la decisión era parte de un acuerdo entre la Nación y la provincia en cuestión.

Además, en 2011 el MEN creó, mediante la Resolución Ministerial 2.092 de 2011, un sistema de información y rendición del dinero del financiamiento nacional para las jurisdicciones y las instituciones educativas. El proceso se realizaba a través del llenado de planillas y de la herramienta informática del SITRARED. Dicho sistema, que comenzó a usarse a partir de 2012⁹⁴ a nivel de las jurisdicciones, fue creado con el fin de sistematizar los procesos administrativos y financieros aplicados en el ámbito del MEN siendo también una herramienta de información y de operación para, entre otras tareas, realizar la consulta de transferencias y rendición de fondos presupuestarios de los programas y líneas de acción nacionales.

Lo novedoso del SITRARED radicó en la digitalización de la información que permitió dejar de lado las rendiciones en papel agilizando la gestión y, por otra parte, abrió la posibilidad de dar acceso a esa información a diversos actores del sistema educativo e incluso a la ciudadanía en general⁹⁵. Al ser un sistema que permitía el acceso a información presupuestaria

⁹⁴ En el caso de la PBA comenzó a utilizarse recién en 2014 a nivel de las escuelas (fue una de las últimas jurisdicciones en implementarlo debido a las dificultades que representó la gran cantidad de escuelas que tiene a su cargo).

⁹⁵ A la información sobre el financiamiento recibido por las jurisdicciones sólo podían acceder los técnicos del nivel nacional y los de la jurisdicción en cuestión. Respecto de los fondos recibidos por las escuelas, cualquier

contribuyendo a la transparencia de la gestión pública, algunos lo pensaban como un dispositivo tendiente a reducir los márgenes de informalidad de ciertas prácticas vinculadas al manejo de fondos.

SITRARED fue creado como un sistema de información y transparencia. Ese fue el objetivo inicial. El Estado tiene muchos nichos de poder zongo que es simplemente tener información. Y el SITRARED les pasó por arriba a todos y los aniquiló porque cualquiera puede saber cualquier cosa. Para nosotros el nicho de poder es recibiste, no recibiste. [...] Ahí se registran transferencias que van a las escuelas, transferencias que van a las provincias a cuentas provinciales. [...] Los equipos técnicos jurisdiccionales en algún momento se sintieron avasallados porque esto los pasaba por arriba, nosotros éramos unas topadoras, donde íbamos rompíamos. Y tenías a todos los directores de las escuelas diciendo esto es buenísimo, se acabó la historia de vení a cobrar, no vengas, te doy el cheque, todavía no está. Estaban felices. [...] Los equipos jurisdiccionales en un principio se sentían... Las provincias son muy especiales. Hay palabras como clientelismo, política. Hay palabras que hacen que los recursos sean un factor de poder importante, para lo cual, imaginate, todo esto los pasó por arriba. De repente a la directora le llegaba un mail a su correo particular y le decía: “En el día de hoy se le ha hecho la transferencia para tal línea de acción”. La mujer miraba su saldo, iba con su tarjetita y sacaba plata. Se acabó. Se acabó el ‘vengan a cobrar que está el cheque’ y hacer una fila y que se fueran con el chequecito. Porque nosotros cumplíamos con la escuela... Se acabó. Se acabó la politización de la tiza.

Funcionario FPV y AC

Detrás del discurso de la transparencia parece estar el supuesto de que las provincias son corruptas (el entrevistado hace alusión a esto mediante la expresión “la politización de la tiza”) y/o malas gestoras, es decir, son las responsables de que el dinero no llegue a las escuelas en tiempo y forma. La mirada del nivel nacional de que “las que incumplen son las provincias” (Senén González, 2008) debe ser al menos contextualizada, reconociendo las asimetrías existentes en capacidades y recursos entre niveles gubernamentales, y tomar en cuenta si las acciones que emprende el nivel nacional contribuyen a generar capacidad instalada en las provincias o si son realizadas en términos de tutelaje.

El SITRARED adquirió gran relevancia en lo que a monitoreo de la gestión del financiamiento de la educación respecta ya que fue una de las herramientas propuestas en el segundo plan nacional acordado federalmente para el período 2012-2016 para el alcance de uno de los objetivos de sus políticas transversales que apuntó a “Fortalecer el gobierno y el desarrollo de los sistemas jurisdiccionales” (Res. CFE 188 de 2012, anexo).

ciudadano que contara con la Clave Única de Establecimiento (CUE) podía acceder a esa información mediante la web del SITRARED <https://sitared.educacion.gob.ar/>

Línea de acción 4. Diseño, desarrollo y aplicación de los módulos de Planificación (nación/provincia), Ejecución (provincia/escuelas) y Consulta ciudadana como herramientas de seguimiento de la asignación de recursos financieros y su Ejecución.

Logros esperados: Institucionalización y ampliación de la funcionalidad del Sistema de transferencia de recursos educativos (SITRARED), a los efectos de: monitoreo permanente del sistema, indicadores de gestión y económico financieros de todos los recursos transferidos por el Ministerio de Educación de la Nación, generación de acciones preventivas y correctivas, transferencia de experiencias y Transparencia y comunicación institucional (Res. CFE 188 de 2012, anexo).

En la práctica, si bien todos los entrevistados coincidieron en que el SITRARED fue un paso hacia el establecimiento de un mecanismo de rendición de cuentas, no llegó a conformarse como tal. Brindó acceso y ordenó mucha información al mismo tiempo que agilizó ciertas gestiones, lo cual constituyó un avance importante para la comunicación y la coordinación entre niveles gubernamentales respecto de épocas anteriores. Sin embargo, no hubo contrapartes de controles ni sanciones de ningún tipo, es decir, la información sobre el dinero transferido comenzó a estar disponible pero no se revisaban más que con un fin informativo las rendiciones de gastos que especificaban para qué habían utilizado las jurisdicciones y las escuelas ese dinero. Por lo tanto es difícil saber en qué medida contribuyó a reducir el margen de informalidad de ciertas prácticas⁹⁶.

Me parece que el SITRARED vino a resolver un problema en concreto que era el caudal de papeles y la lentitud en ese trabajo [...] Eso le da otra agilidad [...] en cuanto a la capacidad de información pública y la organización para las jurisdicciones, saber qué plata tienen, eso fue realmente revolucionario. Que la jurisdicción sepa cuánta plata le entra por cada tipo de gasto puso una claridad enorme. Ordenó muchísimo porque además hay muchas jurisdicciones que tienen por ejemplo cuentas puente, es decir la plata va a una cuenta y por ahí la comparten con varios Ministerios. Entonces es más difícil identificar para qué fin es cada plata. Uno pensaría que eso es lo más fácil de todo pero eso fue muy complicado. Yo creo que lo que aportó el SITRARED fue transparencia. Transparencia por lo menos en la transferencia, no tanto en la rendición porque bueno, es un tema más complicado, pero en la transferencia sí, mucho. Inclusive para las escuelas. Las escuelas se meten en el sistema y saben qué plata tienen, y qué monto para cada programa.

⁹⁶ En las últimas décadas en Argentina se implementaron programas que intentaron reformar y mejorar la administración de la educación incorporando recursos informáticos a la gestión, tales como el PRODYMES II o el PREGASE (Cocorda, 2000; Rivas, 2008), todos ellos impulsados y en parte financiados por organismos internacionales de crédito (BM, 2007). Dichos programas no fueron implementados por la totalidad de las jurisdicciones (Rivas, 2008) y, en general, las deficiencias infraestructurales y materiales de los sistemas educativos jurisdiccionales fueron uno de los principales obstáculos de su sostenimiento. En los casos en que sí fueron puestos en marcha este tipo de programas resultaron ordenadores y agilizadores de los procesos administrativos (Rivas, 2008) pero no cumplieron las expectativas de los organismos que los recomendaban como instrumentos de control (BM, 2007).

La respuesta del nivel nacional ante las dificultades de las provincias para ejecutar los fondos transferidos por la Nación durante las gestiones del FPV fue la de la asistencia técnica y financiera⁹⁷. El equipo de la DAGF de la Nación realizó capacitaciones en las provincias para enseñarles a usar el SITRARED y en 2012 desde la Secretaría de Educación del MEN se aprobó la Resolución 912 de 2012 que creó el “Plan de trabajo para el acompañamiento a las escuelas en la gestión y administración de los recursos nacionales” mediante el cual se les otorgó a las jurisdicciones⁹⁸ asistentes⁹⁹ contratados con fondos nacionales provenientes del MEN y de préstamos internacionales con el fin de acompañar a las instituciones educativas para la optimización del uso de los recursos. Sin embargo, la cuestión no llegó a resolverse y éste siguió siendo un tema de tensiones entre la Nación y las provincias.

Yo sugeriría repensar un poco la relación federal porque quizás en algunas cosas debimos ser más prescriptivos, también el diálogo permanente puede tener alguna dificultad. Pienso en provincias que no rinden con la rapidez que debieran rendir los recursos. No estoy hablando de sospechas de malversación, digo ejecución, ejecución. Provincias que tienen cupo para hacer cuatro escuelas y no pueden sentar a un grupo de arquitectos ni siquiera para hacer los planos. [...] esa relación Nación-provincias puede mejorarse, puede repensarse. Pero bueno, ratifico el camino que hicimos en el sentido de que no veo otra posibilidad de construir si no es con el otro. [...] Los equipos jurisdiccionales, ahí hay un tema. Entendiendo que una cantidad de provincias tienen, sobre todo estoy pensando en el Norte que son las más pobres, tienen 92, 93, 94% de presupuesto destinado a salarios. Entonces no hay mucho juego ahí para hacer otro tipo de cosas. A muchas provincias las ayudamos haciéndoles los proyectos arquitectónicos, porque tenían X cantidad de escuelas para hacer y no podían presentar en tiempo y forma sus planos. Entonces ahí dimos una mano. Financiar a término. Te financio tres meses un grupo de tres arquitectos para que presentes, porque si no presentás los planos no hay forma. Hay una tarea que hacer en términos de consolidación de los equipos jurisdiccionales sin que parezca una intromisión.

Funcionario FPV

⁹⁷ “La asistencia técnica y financiera de la Nación 60. En el transcurso del 2009, la Subsecretaría de Equidad y Calidad pondrá en marcha con las jurisdicciones que presentan mayores dificultades para el logro de los objetivos del Plan Nacional, dispositivos de acompañamiento, asistencias técnicas y financieras que apoyen a los equipos de gestión provincial y de las instituciones educativas con la finalidad de fortalecer las acciones en marcha e impulsar nuevas estrategias en el marco de acuerdos de trabajo con las autoridades educativas correspondientes.” (Res. CFE 79 de 2009, anexo).

⁹⁸ La provincia de Buenos Aires fue la única que no recibió asistentes por motivos que desarrollaremos en el capítulo 5.

⁹⁹ Para el nivel secundario refiere a los Asistentes Técnicos Territoriales (ATT) de acompañamiento al PMI y a la línea de acción “Aporte para la Movilidad” y a asistentes contables para las escuelas (Res. Secretaría Educación MEN 912 de 2012).

El testimonio evidencia la difícil tarea del nivel nacional en términos del balance que implica acompañar y fortalecer a los equipos jurisdiccionales sin inmiscuirse en asuntos que corresponden a las provincias pasando por alto su autonomía.

A modo de cierre de este apartado podemos concluir que el modelo de federalismo propuesto por el FPV evidencia una Nación que se presentó “abriendo el juego” y “marcando la cancha” a las provincias en muchos casos simultáneamente en un proceso de construcción federal que presentó algunas tensiones y que persiguió como principal objetivo unificar el sistema educativo mediante la puesta en marcha de estrategias comunes y universales en todas las jurisdicciones.

El modelo de federalismo propuesto durante esta etapa por las gestiones del FPV tuvo muchos rasgos del modelo de centralización descrito por Rivas (2009). Los propósitos de unificar el sistema y poner a la igualdad como horizonte propiciaron un modelo centrípeto en el que el centro marcó la dirección común y buscó la integración mediante la articulación con las provincias, las cuales tuvieron cierto margen de acción aunque controlado. La unidad nacional fue concebida en términos de llevar adelante acciones y estrategias más o menos similares en todas las provincias, lo que contribuyó a unificar un sistema educativo que se encontraba sumamente fragmentado e intentó colaborar en el desarrollo de capacidades instaladas en las provincias mediante una Nación que las asistió en su rol de coordinadora, y muchas veces financiadora, asumiendo las desigualdades interjurisdiccionales y en miras a la construcción de lo universal. Si bien es propio del nivel nacional el “marcar la cancha”, la particularidad que adquirió esa tarea en las gestiones del FPV fue el hecho de hacerlo de antemano, podríamos decir *ex ante*, mediante las propuestas e iniciativas que incluían acciones concretas y muchas veces también con la provisión de fondos para llevarlas a cabo, lo cual resulta un gran condicionante. Para el MEN, durante este período, coordinar fue sinónimo de aunar y unificar determinadas acciones porque interesaba que todas las provincias llevaran a cabo las mismas políticas, con sus recontextualizaciones y particularidades.

CAPÍTULO 4

La configuración del federalismo educativo durante la gestión nacional de la Alianza Cambiemos (2016-2019)

‘A las provincias vas a tener que bajarles línea, no pueden hacer nada solas’, me dijeron el 10 de diciembre de 2015, mientras vivíamos una saludable transición de gobierno -a diferencia de la que tuvimos en diciembre de 2019-. Esa frase me alertó sobre cuánto debíamos -e íbamos a hacerlo- defender el federalismo en la Argentina. [...] Las primeras reuniones de los consejos federales para plantear la visión, la estrategia y la forma en la que estábamos dispuestos a gobernar construyeron un lazo de confianza: se comprendió que, a mayor federalismo, mayor libertad y, proporcionalmente, mayor responsabilidad. Teníamos la experiencia de la Ciudad [CABA] y partíamos de algo muy claro: el modelo paternalista de fijar, financiar, proveer y definir todo sin dar espacio alguno a la libertad de acción y al rumbo de la política local no sería la forma en que íbamos a hacerlo. No solo porque estaríamos faltando a la ley, sino porque no se construyen políticas sustentables con esa lógica. Nos propusimos, entonces, cambiar una cultura instalada en el centralismo puro y encaminarnos hacia una cultura de apertura a la mirada, a la diversidad y al respeto por lo federal. [...] Claro está que este camino demanda una estrategia de planificación para su implementación -es mucho más fácil bajar una línea y que los demás se acoplen; y mucho más fácil aún dejar todo como está-, que necesita de concretos y efectivos encuentros de consenso y seguimiento minucioso de las transferencias de fondos; sin estas premisas, se acrecienta el riesgo de que el presupuesto no sea efectivamente utilizado para el bien del logro de la política pública.

(Miguel¹⁰⁰, 2020, pp. 31-32)

En la gestión nacional de la Alianza Cambiemos (AC) (2016-2019) se produjo una reconfiguración del federalismo educativo impulsada por un proyecto político cuya agenda de política educativa priorizó la innovación, la calidad de los aprendizajes y la evaluación guiando los cambios que se sucedieron en la arquitectura institucional del gobierno de la educación, el acotamiento de las instancias para la articulación federal y las nuevas pautas para la planificación y gestión de los cada vez más escasos recursos para el área. Los modos de construcción política de la AC, la agenda planteada y las líneas de acción para materializarla fueron estructurando un modelo de federalismo que le dio a la Nación un lugar de “auditora” de la gestión de las políticas educativas para el nivel secundario y que simultáneamente dejó a las provincias en el papel de “emprendedoras” que debían rendir cuentas de sus acciones. Se propició un modelo centrífugo en el que las provincias tuvieron libertad sobre sus acciones, así como también ciertas responsabilidades respecto de ellas, y la Nación se orientó al control de algunos resultados.

¹⁰⁰ Mercedes Miguel, la autora de la cita extraída del libro *Aprendizaje Salvaje*, también de su autoría, fue la Secretaria de Innovación y Calidad Educativa del MEN durante la gestión nacional de la AC.

4.1. La agenda nacional de política educativa: la calidad como meta común y la evaluación como herramienta

La AC asumió el gobierno de la Nación argentina en el marco de una restauración conservadora que vino a dar fin al Ciclo de Impugnación al Neoliberalismo en América Latina (Ouviña y Thwaites Rey, 2018) en la segunda década del siglo XXI. A partir de 2013 comenzaron a crecer los cuestionamientos a los gobiernos progresistas de la región que después de la crisis económica mundial de 2008 ya no disponían de recursos para garantizar la acumulación y la distribución de la riqueza y en algunos casos se sumaron procesos de corrupción que provocaron reacciones populares (Feldfeber, 2020). El anti-progresismo se expandió entonces por América Latina poniendo en riesgo los avances democráticos de los últimos años (Feldfeber, 2020), generando condiciones para el ascenso de nuevas derechas (Houtart 2016) y para golpes institucionales o neogolpismos (Tokatlian 2014). Con el ascenso de la AC en Argentina se implementaron políticas en favor de los sectores más concentrados del capital y se vulneraron derechos adquiridos al tiempo que aumentó el desempleo y la pobreza y se impulsó un cambio cultural orientado a la individualización de los procesos sociales y a la legitimación de las desigualdades (Feldfeber, 2020).

En ese contexto, la AC trajo un nuevo modo de pensar al Estado mediante la propuesta de su modernización administrativa que buscó reformular la relación entre individuos, Estado y sociedad. Para ello impulsó una nueva configuración estatal que implicaba el abandono paulatino de ciertas misiones del Estado como las de protección social para adoptar otras más afines a la racionalidad neoliberal. Desde esa perspectiva, la transformación de la administración pública tenía que encauzarse mediante la aplicación de técnicas gerenciales, aplicando la lógica del sector privado a los problemas del sector público, aunque la extensión de esas herramientas y ese lenguaje no implicó que hayan sido efectivos en cuanto a sus objetivos (Daniel y Caravaca, 2021).

Si bien los principios de la Nueva Gestión Pública ya habían estado presentes en la reforma de los 90, la AC los reactualizó con rasgos distintivos como la idea de una gestión profesional del sector público, la importación de estilos de gestión y administración provenientes del sector empresarial, la presencia de CEOs de empresas y funcionarios formados en instituciones privadas en la gestión de programas del sector público e incluso ocupando cargos jerárquicos en la administración pública y un mayor énfasis en el establecimiento de

estándares y medidas de desempeño como solución a los problemas del sistema (Feldfeber *et al.*, 2018).

La AC asumió a casi diez años de la sanción de la LEN y en sintonía con los cambios producidos en el rol del Estado nacional en general también se transformaron las orientaciones de política educativa expresando el giro político producto de las nuevas relaciones de fuerza social. La AC puso a la educación como eje de sus disputas partiendo de un diagnóstico de “fraude educativo” que le atribuyó a la gestión del FPV (Gluz y Feldfeber, 2021a) y en poco tiempo reorientó significativamente las políticas educativas desplazando la inclusión y la igualdad de la agenda. A pesar de que en la Declaración de Purmamarca (12 de febrero de 2016), primer pronunciamiento que hizo el CFE en la gestión de la AC, se afirmó la unánime voluntad de construir sobre lo construido en pos de concretar los desafíos pendientes para afianzar el valor central de la educación como principal política de Estado que garantiza el desarrollo social y económico del país sostenido en el tiempo; se armó un nuevo proyecto educativo, autodenominado en ocasiones como “revolución educativa”, que reorientó las prioridades y reconfiguró a su vez el federalismo educativo.

Las principales orientaciones de la gestión de la AC se plasmaron en una plan federal aprobado en agosto de 2016 mediante la Resolución CFE 285 de 2016 y denominado Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina enseña y aprende” (PEN 2016-2021). Este plan educativo se propuso el objetivo de lograr un país con una educación de calidad centrada en los aprendizajes, que brindara a la totalidad de los niños, adolescentes, jóvenes y adultos los saberes socialmente significativos y las capacidades para su desarrollo integral en condiciones de igualdad y respeto por la diversidad (Res. CFE 285 de 2016).

El PEN 2016-2021 se presentó como una agenda de trabajo con cuatro ejes centrales para la política educativa nacional: aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales; formación docente, desarrollo profesional y enseñanza de calidad; planificación y gestión educativa; y comunidad educativa integrada. A su vez se establecieron tres ejes transversales: innovación y tecnología, políticas de contexto y evaluación e información. El PEN 2016-2021 fue acordado con representantes de todas las jurisdicciones en encuentros de un espacio conformado para la articulación federal denominado Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes (creada mediante la Resolución CFE 284 de 2016) y estableció que las provincias debían elaborar planes operativos anuales en sintonía con los acuerdos allí presentes¹⁰¹.

En ese contexto, el instrumento normativo rector de la transformación de la secundaria fue la Resolución CFE 330 de 2017, en la que se aprobaron los documentos “Marco de

¹⁰¹ Sobre este tema volveremos en el siguiente apartado.

Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina (MOA)” y “Criterios para la elaboración de los Planes Estratégicos Jurisdiccionales del Nivel Secundario” en diciembre de 2017 (Raschia y Wischnevsky, 2019). El MOA se propuso como un encuadre orientador para repensar la escuela secundaria y transitar hacia su renovación e innovación en cuatro dimensiones de manera integrada y sistémica: la organización institucional y pedagógica de los aprendizajes (desarrollo de capacidades y saberes emergentes); la organización del trabajo docente; el régimen académico y la formación y acompañamiento profesional docente (Res. CFE 330 de 2017).

La política educativa acordada federalmente para el nivel se llamó “Secundaria Federal 2030” en consonancia con la denominación establecida por la UNESCO en la “Declaración de Incheon para la Educación 2030” y el “Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4)” (UNESCO, 2016), tal como se explicita en los documentos oficiales (Res. CFE 330 de 2017) y como también lo manifestaron funcionarios del nivel nacional. Con la gestión de la AC la Argentina inició un proceso de adaptación de los desafíos que el MEN planteaba en sus políticas educativas a las metas e indicadores fijados para el ODS 4 (Kolesnik, 2018).

Las propuestas educativas internacionales que guiaban al MEN surgieron en el Foro Mundial sobre la Educación realizado en mayo de 2015 en Incheon, Corea del Sur, que concluyó con la aprobación de la Declaración de Incheon para la Educación 2030, un documento en el que se respaldó el compromiso de los países firmantes, entre los cuales se encontraba Argentina, y la comunidad mundial educativa con la Agenda Educación 2030. Dicha declaración fue el germen de lo que en septiembre de ese mismo año aprobó la ONU con el nombre de “Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible” que cuenta con diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la igualdad de la mujer y la defensa del medio ambiente, y de los cuales la educación es el cuarto (ONU, s/f).

En el “Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4” (UNESCO, 2016) encontramos como uno de los enfoques estratégicos propuestos “Centrarse en la calidad y el aprendizaje” (UNESCO, 2016), lo cual en el documento se vincula directamente al fortalecimiento de los sistemas de evaluación educativa y a la innovación mediante la enseñanza de materias vinculadas a la tecnología y determinadas ramas de la ciencia. Tal como veremos a continuación, la agenda de política educativa de la AC se construyó en diálogo con algunos organismos internacionales y los propósitos de igualdad e inclusión de la gestión anterior se abandonaron para dar lugar a estas nuevas orientaciones de

política educativa.

La ampliación del acceso debe ir de la mano de medidas para mejorar la calidad y la pertinencia de la educación y el aprendizaje. [...] Se deberán instaurar o mejorar sistemas y prácticas para la evaluación de la calidad del aprendizaje, que comprendan el examen de insumos, entornos, procesos y resultados. Será necesario definir claramente los resultados pertinentes del aprendizaje en los campos cognitivo y no cognitivo, y evaluarlos continuamente como parte elemental del proceso de enseñanza y aprendizaje. La calidad de la educación supone el desarrollo de aptitudes, valores, actitudes y conocimientos que permiten a los ciudadanos llevar vidas sanas y plenas, tomar decisiones fundamentadas y hacer frente a los desafíos de orden local y mundial. Para centrarse en la calidad y la innovación será necesario también fortalecer la educación en materia de las ciencias, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (STEM¹⁰², por sus siglas en inglés) (UNESCO, 2016, p. 33).

En esa misma línea, en enero de 2017¹⁰³ se llevó a cabo en Buenos Aires la Reunión “Educación 2030: Educación y habilidades para el siglo XXI”, un encuentro regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe cuyo producto fue la “Declaración de Buenos Aires” (UNESCO, 2017) en la cual se precisaron los cambios que interesaba hacer en la región a nivel curricular y el tipo de aprendizajes que se esperaba en el nuevo siglo.

Nos comprometemos a enriquecer los currículos, así como también las prácticas y los contenidos de nuestros sistemas educativos para el desarrollo de las habilidades del siglo 21, teniendo en mente las necesidades y deseos de los jóvenes de la región. Formularemos políticas curriculares a través de un enfoque interdisciplinario y holístico, centrado en el aprendizaje activo, contextualizado, transferible y autónomo, con prácticas pedagógicas inclusivas y transformadoras, que consideren vínculos con las dimensiones de la vida, maximicen el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), e incluyan temas relevantes de la sociedad global, interconectada, digital y dinámica (UNESCO, 2017, p. 11).

Tal como podemos observar, aún cuando en los documentos oficiales se afirmó que la propuesta de escuela secundaria sería una continuidad de lo realizado por la gestión de gobierno anterior (sobre todo en el trabajo a partir de la Resolución CFE 93 de 2009 que definió las “Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación

¹⁰² *Science, Technology, Engineering and Mathematics*.

¹⁰³ Además en julio de 2017 se creó por Decreto PEN 499 de 2017 el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación, organismo responsable de coordinar las acciones necesarias para la efectiva implementación de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, el cual estaba presidido por la entonces Ministra de Desarrollo Social. El Consejo contaba con varias comisiones, de las cuales la número 1 se abocó a educación, liderada por el MEN. Se trataba de una instancia en la cual se definían las metas e indicadores a nivel nacional y era un espacio de articulación con los demás organismos estatales para llevar a cabo el seguimiento del ODS 4.

obligatoria”); en esta etapa los aprendizajes se pusieron en el centro de los discursos, hubo cambios significativos en las orientaciones curriculares, la evaluación de la calidad educativa se tornó una política central para todo el sistema y los programas nacionales impulsados en la gestión anterior, principalmente para la inclusión de los sectores más vulnerables, desaparecieron o se reconvirtieron. La AC se planteó preocupaciones diferentes a las del FPV y la unificación de la estructura y la currícula del sistema nacional dejaron de estar en agenda.

La Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006) reúne el consenso sobre la necesidad de generar una transformación profunda en el nivel secundario. [...] Años más tarde, las resoluciones N° 84/09 y N°93/09 del CFE, avanzaron en precisar las dimensiones y prácticas constitutivas de nuevas estructuras curriculares y organizacionales para el nivel. [...] Los progresos hasta el momento han logrado dar mayor coherencia y unidad a los planes de estudio a lo largo del país a través de reformas curriculares que emprendieron las provincias y la CABA. En cambio, los esfuerzos en relación con la organización de nuevos formatos institucionales, la flexibilización de los tiempos y espacios escolares y la reorganización de las horas de trabajo docente han sido más esporádicos y parciales, resultando en avances más lentos y fragmentados (SICE, 2017, p.4).

La propuesta de transformación del nivel secundario se fundamentó en datos estadísticos del sistema educativo y en los resultados del operativo nacional de evaluación Aprender realizado en 2016. La lectura de la gestión de la AC de esos datos legitimó su diagnóstico que apuntó a la necesidad de mejorar la calidad educativa y poner el foco en los aprendizajes. La baja calidad constituyó el principal argumento que sustentó la idea del supuesto “fraude educativo” y a partir de él se construyeron discursivamente medidas en oposición a las anteriormente destinadas a la inclusión social y escolar (Gluz y Feldfeber, 2021a). En ese sentido, la entonces Secretaria de Innovación y Calidad Educativa del MEN declaró públicamente “Entendemos que la verdadera inclusión social surge del conocimiento. [...] Queremos una secundaria relevante, con sentido, cercana al mundo del trabajo y a los estudios superiores, que despierte a los estudiantes el deseo de ser parte activa y emprendedora” (Miguel, M. como se citó en Perfil, 18 de agosto de 2019).

Cumplidos diez años de la sanción de la obligatoriedad, los datos estadísticos recientes de nuestro sistema educativo indican que el ingreso, la permanencia y el egreso no están garantizados para todos por igual. Son cinco de cada diez estudiantes los que no terminan la escuela secundaria. A su vez, los resultados del operativo Aprender 2016 indican que el 40.9% de los estudiantes de 5°/6° año de secundaria se encuentran por debajo del nivel básico en matemática y solo el 53.6% alcanza niveles de desempeño satisfactorio o avanzado en lengua. Por lo tanto, una alta proporción de

aquellos que logran terminarla no cuentan con los saberes fundamentales para desarrollar su proyecto de vida con autonomía. Esta realidad es la que moviliza la necesidad de promover cambios profundos y estructurales en los procesos de enseñanza y aprendizaje que se desarrollan en todas las escuelas secundarias del país. Los datos objetivos mencionados son los que revelan que las políticas educativas implementadas hasta el momento no han sido suficientemente potentes para reconvertir el funcionamiento originario de la escuela secundaria, de una escuela tradicionalmente selectiva a una escuela inclusiva, abierta y de calidad. [...] Este documento ofrece recomendaciones para gestionar este recorrido entre la secundaria actual y la escuela que aspiramos lograr en el 2030 (SICE, 2017, pp. 4-5).

Los aprendizajes se tornaron el corazón de las políticas educativas, en línea con las propuestas de algunos organismos internacionales, y por eso el Eje estratégico N°1 del PEN 2016-2021 se denominó “Aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales” (Res. CFE 285 de 2016) y se creó una Dirección de Diseño de Aprendizajes en el MEN. La entonces Secretaria de Innovación y Calidad Educativa del MEN sostenía que “La mayoría de nuestras políticas tienen en el centro el propósito de aprender: el operativo de evaluación Aprender, la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes, el Plan Argentina Enseña y Aprende y el Plan Nacional Aprender Matemática” (Miguel, M. entrevistada por Fernandez, M. Infobae, 22 de agosto de 2019). Ese “giro” hacia los aprendizajes se vinculó también al diagnóstico que la gestión nacional de la AC hizo del período anterior donde el foco había estado más puesto en el acceso, es decir, se consideraba la noción de inclusión que había regido las políticas de las gestiones del FPV como lejana a las cuestiones vinculadas con los aprendizajes y/o la calidad educativa.

Nos parecía que [en las gestiones del FPV] el discurso estaba muy puesto sobre acceso a la educación, que es válido, pero sin importar mucho qué pasaba cuando los chicos entraban a la escuela. Entonces queríamos fortalecer la idea de que los chicos tienen que estar en la escuela para aprender, o sea que su derecho en realidad es aprender, no acceder a una escuela. Entonces el plan [PEN 2016-2021] giró un poco alrededor de eso, un poco generar propuestas institucionales que realmente logren trayectorias completas y aprendizajes significativos también en el mundo en el que estamos ¿no? Y requiere otras formas de enseñar, otras formas de acercarse a los chicos que tienen nuevas subjetividades y además puede incorporar una mirada de aprendizaje más orientado al desarrollo de capacidades que de memorización de saberes o contenidos. Entonces era un poco eso, trasladarnos del foco de acceso a la educación a trayectorias concretas y aprendizajes relevantes para la vida de los chicos. [...] Me parece que en la gestión anterior se avanzó en la transformación curricular y en generar una Resolución que también fue buena que es la 93 [Res. CFE 93 de 2009] que abre un montón, pero después se cierra con la 84 [Res. CFE 84 de 2009], o sea ‘te dejo hacer todo esto pero tenés que hacer tanta cantidad de horas para matemática, tantas para este espacio...’. Para mí eso quiso buscar un piso

común a nivel nacional pero también cerró un poco las puertas a la innovación. Entonces en función de eso lo que nosotros estamos retomando es la idea de tratar de romper un poco esas estructuras o esa matriz histórica tan rígida.

Funcionaria AC

Resulta interesante recuperar cómo se presentó la idea del “piso común a nivel nacional” cerrando las puertas de la innovación, lo que abona a la concepción del federalismo de la AC. De algún modo “lo común” se asoció a la rigidez y la obsolescencia que las orientaciones de política de la AC rechazaban, cuestión que se vincula con la noción de unidad nacional que se sostuvo durante esta gestión que, a diferencia de la anterior, no se concebía como la puesta en marcha de estrategias similares en todas las provincias sino que era más bien un ideal de unidad centrado en resultados medibles, cuestión sobre la que volveremos en el próximo apartado. El “derecho a la educación” presente en los discursos oficiales de la gestión del FPV se cambió por el “derecho a aprender en el siglo XXI” y el foco se corrió de la inclusión a la innovación conllevando esta transformación la desaparición de la atención a las desigualdades de la agenda pública. El derecho a la educación se restringió en clave de derecho al aprendizaje desde una concepción individualizante de las trayectorias escolares y sus condicionantes en contextos de incremento simultáneo de la pobreza y las desigualdades (Gluz *et al.*, 2020).

Las transformaciones en el mundo del trabajo, las tecnologías de la información y comunicación, el multiculturalismo y la globalización presentan nuevos desafíos para la educación. La sociedad está cambiando a un ritmo más acelerado que nuestro sistema educativo y la brecha entre las propuestas pedagógicas que presentan las escuelas y la vida de los/las estudiantes se amplía cada vez más. Garantizar el derecho a aprender en el siglo XXI implica que todos los/las estudiantes puedan desarrollar las capacidades necesarias para actuar, desenvolverse y participar como ciudadanos en esta sociedad cada vez más compleja, con plena autonomía y libertad. [...] El MOA está orientado a promover la innovación con sentido de justicia educativa en pos de garantizar trayectorias escolares continuas, diversas y significativas así como el egreso de todos los/las estudiantes con los saberes fundamentales (Res. CFE 330 de 2017, anexo I).

Otra de las orientaciones presentes en la agenda de política educativa de la AC tuvo que ver con la intención de vincular el sistema educativo con el mundo empresarial¹⁰⁴ y eso en ocasiones se asoció a la necesidad de renovar y *aggiornar* al sistema que era considerado

¹⁰⁴ El 22 de noviembre de 2016 el Ministro de Educación y Deportes de la Nación, Esteban Bullrich, frente a los empresarios reunidos en la Conferencia Anual de la Unión Industrial (UIA) ilustró “Yo no me paro acá como ministro de educación, me paro como gerente de recursos humanos, eso es lo que soy para ustedes”, dando a entender que el sistema educativo debía ponerse al servicio del empresariado (Rodríguez, 2017).

obsoleto tal como lo manifestaron públicamente en reiteradas oportunidades quienes fueron los dos ministros¹⁰⁵ a cargo de la cartera educativa nacional:

No sirve más el sistema educativo argentino. Está diseñado para hacer chorizos, todos iguales. Se diseñó para tener empleados en una empresa que repetían una tarea todo el día, que usaban el músculo y no el cerebro y nunca lo cambiamos (Bullrich como se citó en Rodríguez, 2017).

Lo mejor [de la gestión] fue haber llevado a la escuela argentina al siglo XXI, haber empezado a mover un sistema que estaba anquilosado, a mover determinadas lógicas. Hemos evaluado, aplicado políticas de mejora tanto en lengua como en matemática. Hasta este año [2019] seguíamos con la secundaria de 1918. En 100 años no había habido ningún cambio. Impulsamos una nueva forma de secundaria (Entrevista a Finocchiaro, A. de Fernandez, M. Infobae, 5 de noviembre de 2019).

Estas orientaciones conllevaron también el impulso de transformaciones curriculares que priorizaron contenidos vinculados a la “innovación y la tecnología”¹⁰⁶ tal como lo estableció uno de los ejes del PEN 2016-2021 destinado a promover prácticas innovadoras e incorporar las tecnologías de la información y la comunicación a los procesos de enseñanza y aprendizaje y a la gestión institucional (Res. CFE 285 de 2016). En esa línea, en abril de 2018, mediante el Decreto PEN 386 de 2018 se creó el Plan Aprender Conectados, una propuesta que vino a reemplazar de alguna manera a Conectar Igualdad luego de que pasara a depender del MEN -antes lo centralizaba la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)- y cambiara su objetivo central de “reducir la brecha digital” al de “alcanzar la alfabetización digital” (Torres, 2019). Entre los argumentos de la gestión de la AC para la eliminación de Conectar Igualdad se encontraban los resultados de las pruebas Aprender que indicaron que la mayoría de los alumnos tenían celulares o al menos una computadora en sus casas, motivo por el cual el equipamiento que asignaba el nuevo programa ya no constaba de computadoras sino de drones, kits de robótica, impresoras 3D, entre otros, y pasó de adjudicarse a los estudiantes para hacerlo a las instituciones educativas (Iglesias y Saez, 2021).

¹⁰⁵ Esteban Bullrich fue Ministro de Educación y Deportes de la Nación Argentina desde la asunción de la AC el 10 de diciembre de 2015 hasta el 17 de julio de 2017 cuando se retiró para asumir en diciembre un cargo como Senador de la Nación por la provincia de Buenos Aires. Alejandro Finocchiaro fue su sucesor como Ministro de Educación de la Nación hasta el 6 de septiembre de 2018 y como Ministro de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación (luego de una reestructuración de los ministerios) hasta el 10 de diciembre de 2019 cuando finalizó la gestión de la AC.

¹⁰⁶ Ya hacia el final de la gestión anterior, en 2015 se había aprobado la Resolución CFE 263 de 2015 en la que se estableció que la enseñanza y el aprendizaje de la "Programación" era de importancia estratégica en el sistema educativo nacional durante la escolaridad obligatoria, para fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación, conforme a lo establecido por el artículo 30 de la LEN.

Aprender conectados se presentó como una propuesta integral de innovación pedagógica y tecnológica que comprendía tanto el desarrollo de contenidos como el equipamiento tecnológico, la conectividad y la formación docente que ayudara tanto al desarrollo de las competencias de educación digital como de las capacidades y saberes fundamentales (Decreto PEN 386 de 2018). A partir de un diagnóstico realizado por la gestión nacional de la AC se sostenía que la entrega de equipos por sí sola no alcanzaba y que la tarea era introducir a los estudiantes en el aprendizaje de la educación digital, la programación y la robótica, desde el nivel inicial, apostando a que pasaran de ser consumidores a productores de la tecnología digital (Torres, 2019).

Además, en septiembre de ese mismo año, mediante la Resolución CFE 343 de 2018, se aprobaron los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios de Educación Digital, Programación y Robótica, incluyendo así estas áreas en la enseñanza obligatoria. En lo que al nivel secundario específicamente atañe, en junio de 2019 se aprobaron dos nuevas orientaciones mediante la Resolución CFE 356: “Robótica y Programación” y “Energía y Sustentabilidad”. Asimismo, estas orientaciones eran consideradas un acercamiento al mundo productivo y posible futuro laboral de los estudiantes de algunas jurisdicciones entre las cuales se encontraba Neuquén, tal como manifestó la Secretaria de Innovación y Calidad Educativa del MEN “Esto no significa que las 24 jurisdicciones las tengan que implementar, pero habilitamos a que se pueda hacer. Por ejemplo, la aprobación de estas nuevas orientaciones beneficiará a Neuquén con Vaca Muerta y a Jujuy con el Parque Solar” (Miguel, M. como se citó en Perfil, 18 de agosto de 2018).

En sintonía también con el ideal de unidad centrado en resultados medibles en el que se sustentó el federalismo en la gestión de la AC, la evaluación se convirtió en uno de los principales ejes de su agenda y la obtención de información para la planificación y toma de decisiones en los términos propuestos por algunos organismos internacionales se tornó una prioridad.

Resolvemos desarrollar sistemas nacionales de seguimiento y evaluación integrales a fin de producir datos sólidos para la formulación de políticas y la gestión de los sistemas educativos, así como para velar por la rendición de cuentas. Solicitamos además a los coorganizadores y los asociados del Foro Mundial sobre la Educación 2015 que apoyen el desarrollo de capacidades de recopilación y análisis de datos y presentación de informes en el plano nacional. Los países deberían esforzarse por mejorar la calidad, los niveles de desagregación y la presentación oportuna de informes al Instituto de Estadística de la UNESCO (UNESCO, 2016, p. 11).

En la agenda global la evaluación suele mostrarse como la solución a todos los problemas o como el camino para alcanzar la calidad educativa. Por eso los resultados de las distintas pruebas estandarizadas son muy valorados y utilizados para justificar las transformaciones educativas que se realizan muchas veces desde perspectivas meritocráticas, mercantilistas y privatizadoras. Se trata de una perspectiva de la evaluación como rendición de cuentas que la reduce a un sistema operativo de control con el objetivo de elaborar y difundir *rankings* para culpabilizar a los docentes, justificar los ajustes en educación y disminuir la inversión estatal y el presupuesto educativo (Feldfeber *et al.*, 2018).

Durante la gestión de la AC los programas de evaluación fueron impulsados en el marco del denominado Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa aprobado por Resolución CFE 280 de 2016. Dicho sistema se organizó en torno a cuatro áreas prioritarias: dispositivos de evaluación de aprendizajes (Operativo Aprender¹⁰⁷ y otros dispositivos nacionales, regionales e internacionales de evaluación de aprendizajes); la autoevaluación en las instituciones educativas de la educación obligatoria; la evaluación de programas y proyectos por parte de los gobiernos educativos; y el fortalecimiento federal de las capacidades estatales en materia de evaluación a partir de la conformación de una Red de Evaluación Federal de Calidad y Equidad Educativa (REFCEE).

Además de la importancia relativamente mayor que se le otorgó a la evaluación en la gestión de la AC en comparación con la gestión anterior, cambiaron las concepciones respecto de los objetivos de la evaluación, su vínculo con la calidad educativa y los usos de la información. El nivel de aprendizaje de los estudiantes, aislado de sus contextos debido a las pruebas estandarizadas utilizadas, se tornó sinónimo de calidad educativa y la evaluación y la difusión de sus resultados se presentaron como un medio privilegiado para mejorar la enseñanza y los aprendizajes, en línea con las recomendaciones de organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Verger y Bonal, 2011). Asimismo, las pruebas estandarizadas impulsadas por organismos internacionales, tales como las pruebas PISA y las evaluaciones del Laboratorio

¹⁰⁷ Los ONE fueron reemplazados por las pruebas Aprender desde 2016 y en 2017 se implementó el operativo “Enseñar” que consistió en una evaluación diagnóstica a estudiantes de instituciones de formación docente para la enseñanza obligatoria (Rodríguez Moyano y Rodrigo, 2020). En el caso Aprender, si bien en un comienzo se decidió que su modalidad de aplicación sería anual y censal, tanto para los estudiantes de sexto grado de primaria como para los de quinto año del nivel secundario, a partir de 2018, no se aplicaron anualmente en los dos niveles, sino que en cada año se privilegió la evaluación de un ciclo educativo en particular. Aunque desde la gestión se justificaron las decisiones por motivos políticos y técnicos asociados a los tiempos requeridos, los recortes presupuestarios que sufrió el sector han contribuido seguramente (Rodríguez Moyano y Rodrigo, 2020; UNIPE, 2019).

Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE)¹⁰⁸ de la UNESCO, fueron consideradas durante esta gestión como parámetros privilegiados para informar acerca de la calidad a nivel internacional y PISA incluso pasó a integrar las metas de los planes educativos propuestos (Rodríguez Moyano y Rodrigo, 2020).

En lo concerniente a la concepción de la evaluación como herramienta para la rendición de cuentas, la difusión de los resultados de las evaluaciones educativas se volvió central en los discursos oficiales de la AC en pos de la transparencia que muchos consideraban una deuda de la gestión anterior. Se hizo énfasis en la necesidad de que la información llegara a todos los actores del sistema y también en que se acotaran los tiempos en esa difusión que, según funcionarios de la AC, demoraba mucho anteriormente. Se creó el “Sistema Abierto de Consulta Aprender”¹⁰⁹ para que los ciudadanos puedan acceder a las bases de datos de las evaluaciones y en simultáneo algunos funcionarios¹¹⁰ manifestaron sus intenciones de publicar la información por escuela como mecanismo de mejora de la calidad educativa. Esta última cuestión entraba en tensión con la prohibición de hacer públicos los resultados de las instituciones en las pruebas de rendimiento según el artículo 97 de la LEN y finalmente no prosperó.

Desde la óptica de la competitividad propia de las perspectivas que asocian la evaluación educativa a la rendición de cuentas se espera que los resultados obtenidos por las escuelas sean comunicados a la sociedad para que éstas compitan entre sí “para ser mejores”, por eso muchas veces se elaboran *rankings* que identifican “buenas” y “malas” escuelas basándose en el supuesto de que eso alentaría a las últimas a cambiar su condición (Feldfeber *et al.*, 2018), sin embargo no hay evidencias de que eso suceda. Otras veces la publicación de los resultados es acompañada por mecanismos de premios y castigos que, desde esa perspectiva, reforzarían los incentivos a mejorar. Esta misma lógica podría aplicarse a las provincias configurando un federalismo basado en el rendimiento, modelo surgido en algunos países con la promesa de elevar el nivel académico (Wong, 2008b), tal como lo evidencian los antecedentes de esta

¹⁰⁸ El LLECE forma parte de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) y monitorea los avances en los aprendizajes de los estudiantes de la región. Para más información consultar: <https://es.unesco.org/fieldoffice/santiago/projects/llece>

¹⁰⁹ Disponible en <http://aprenderdatos.educacion.gob.ar/>. Cabe aclarar que el máximo nivel de desagregación de datos al que se puede acceder es a nivel municipal. Por otro lado, en la misma web se aclara que en 2016, por ejemplo, las provincias de Neuquén, Santa Cruz y el sector de gestión estatal de la CABA no habían alcanzado el 50% de tasa de estudiantes respondientes.

¹¹⁰ El entonces presidente, Mauricio Macri, refirió al tema en la apertura de la Asamblea Legislativa en marzo de 2018: “Tenemos que poder saber cómo le está yendo a la escuela donde van nuestros hijos. Hoy está prohibido por ley que se publiquen los resultados por escuela y eso no tiene sentido. Por eso les pido que este año legislativo avancemos para cambiar esa norma” (Braginski, 1 de marzo de 2018).

tesis. Si bien la AC no llegó a poner en marcha este tipo de medidas, es claro que éstas constituían el norte al cual se dirigían¹¹¹.

Hay funciones que claro que sí estaban previamente. Creo que lo que se ha intentado en el año 2016 con la creación de esta Secretaría [SEE] es impulsar, sobre todo, lo que tiene que ver con el trabajo y crear los cuerpos de agentes necesarios para fortalecer... Si hay algo que ha definido a las políticas de evaluación de este tiempo es el trabajo con información y el hacer que la información llegue a todos los actores del sistema. Se ha trabajado fuertemente no sólo en líneas de generación de los reportes para diferentes actores, sino también hay todo un trabajo desde el área de comunicación, de publicar bases de datos, generar diferentes dispositivos a través de los cuales se pueda acceder a la información. [...] Una plataforma interactiva que te permite utilizar la información hasta hoy de lo que son las evaluaciones y los cuestionarios complementarios, entonces el acento estuvo puesto sobre todo en fortalecer todo esto.

Funcionaria AC

Estas orientaciones de política que conformaron la agenda de la gestión nacional de la AC fueron acompañadas con una serie de medidas vinculadas al financiamiento de la educación, las cuales consideramos estructurales para pensar las reconfiguraciones del federalismo educativo. Un punto importante en lo que hace al federalismo fiscal durante la gestión de la AC fue el nuevo consenso fiscal de 2016¹¹². Los recursos de la coparticipación de impuestos de las provincias aumentaron debido a que el gobierno central tuvo que devolverles una parte que antes retenía, es decir que hasta 2015 había estado fondeando acciones de política educativa porque utilizaba dinero provincial (Morduchowicz, 2019). Si bien mediante esa medida la AC justificó la reducción del presupuesto educativo nacional por haber dejado en manos de las provincias mayor volumen de recursos coparticipados, fue contraproducente para la protección de la inversión educativa porque disminuyeron los fondos de programas nacionales, se perdió el direccionamiento de recursos de las transferencias no automáticas, ya que los recursos coparticipados llegan a las provincias sin condicionamientos dejando al

¹¹¹ A más de dos años de la finalización de la gestión nacional de la AC, muchos de sus miembros agrupados hoy en una coalición política denominada “Juntos por el Cambio” consideran que están en condiciones de avanzar con proyectos educativos que antes se quedaban en el camino dada la paridad que ahora tienen en la Cámara de Diputados. Por eso elaboraron tres proyectos que presentarán para que se traten este año (2022), entre los cuales se encuentra la creación de un instituto autónomo de evaluación educativa, dentro del cual hay un capítulo que crea un “Fondo Educativo para la Mejora Permanente” que tiene por objetivo premiar con más presupuesto a las jurisdicciones “que lograron cumplir los objetivos o alcanzaron mejoras significativas en sus indicadores educativos” (Braginski, 15 de febrero de 2022).

¹¹² Mediante el Decreto PEN 406 de 2016 se creó en febrero de ese año el “Programa Acuerdo para el Nuevo Federalismo” que constituyó el Consejo para el Nuevo Federalismo para dar cumplimiento a lo resuelto por la Corte Suprema en 2015 en orden a la devolución del 15% de la masa coparticipable a las provincias. El 18 de mayo de ese mismo año, las provincias suscribieron con el Estado Nacional el “Acuerdo Nación-Provincias” por el cual ese 15% detraído en los ‘90 sería devuelto de manera progresiva a razón de un 3% por año, finalizando en 2020.

sector educativo con menos chances de ser su destinatario en un contexto de múltiples demandas sectoriales en pugna, y se acentuaron las desigualdades interprovinciales debido a que el régimen de coparticipación no contempla criterios de compensación de injusticias fiscales (Claus y Bucciarelli, 2020). En resumidas cuentas, las provincias no incrementaron la inversión educativa *vis à vis* el aumento de sus recursos coparticipables y ese dinero se perdió para el sector ya que en Argentina si desde el centro no se induce a invertir más en educación, los niveles subnacionales no lo hacen (Morduchowicz, 2019). Los recursos direccionados desde la Nación ya sean coparticipados o para la implementación de programas nacionales mediante las transferencias no automáticas constituyen una porción creciente del gasto educativo que realizan las provincias, por eso una disminución o eliminación de esos recursos pone en riesgo los niveles de inversión al dejarlos librados a las pujas distributivas existentes en cada provincia en torno a los recursos no específicamente direccionados (Claus y Bucciarelli, 2020).

Si bien el nuevo consenso fiscal desde los discursos oficiales aparentó contribuir a mayores niveles de autonomía provincial, la dependencia financiera de los fondos nacionales de las provincias debe analizarse con detalle en cada caso, especialmente en aquellas que cuentan con menos recursos propios. Al mismo tiempo, en lo que respecta a las desigualdades entre las jurisdicciones en términos de cuánto invirtieron por alumno de gestión estatal y cuántos recursos fiscales tuvieron durante el período, podemos decir que éstas persistieron de manera estructural durante las dos gestiones de gobierno de distinto signo analizadas¹¹³ (Claus y Bucciarelli, 2020).

Por otra parte, si analizamos el presupuesto destinado al sector educación de la gestión de la AC, en 2016 se inició en Argentina un descenso del gasto público y de la presión tributaria en el marco de una estrategia macroeconómica de gradualismo fiscal y a partir de 2018 la salida del gradualismo tras el acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) llevó a un descenso más pronunciado del gasto público y a un nuevo aumento de la presión tributaria, todo esto con altos niveles de inflación como telón de fondo a lo largo de todo el período, lo cual golpeó fuertemente al sector educativo (Claus y Sánchez, 2019).

En cuanto a la meta estipulada por la LEN de invertir el 6% del PBI en educación, la misma no fue alcanzada durante esta gestión, y en lo que respecta a la inversión educativa nacional en términos reales, entre 2016 y 2018 se produjo una caída del 9% (Claus y Sánchez, 2019). En el período 2015-2019 la disminución del PBI fue del 3.9% y la inversión educativa en

¹¹³ Ver en el Anexo el Gráfico N° 7: Recaudación tributaria provincial per cápita e inversión educativa por alumno de gestión estatal en pesos constantes de 2019 por provincia (2005 y 2017).

relación con el PBI del 19.7%, es decir, la reducción del gasto educativo fue mayor a la contracción de la economía (Oviedo Montaña, 2021). Entre 2016 y 2019 la inversión educativa destinada a la educación básica disminuyó en un 54%¹¹⁴ y los recursos nacionales destinados a las provincias se redireccionaron y se concentraron en cofinanciar los salarios docentes en detrimento de los programas educativos nacionales (Claus y Bucciarelli, 2020). Entre 2015 y 2019 el gasto devengado en gestión de políticas socioeducativas disminuyó un 14.9% en la primera mitad del período y un 90.3% en la segunda. En lo que respecta a las transferencias de recursos nacionales para el equipamiento de mobiliario, durante este período disminuyeron un 31.8% en la primera mitad y un 63.5% en la segunda, las transferencias para el mejoramiento de la infraestructura escolar tuvieron un recorte del 63.9% en la primera subetapa y un 9.7% en la segunda y la construcción de escuelas, en la primera subetapa disminuyó un 50.9% y en la segunda un 74% (Oviedo Montaña, 2021).

Dadas las desigualdades interjurisdiccionales existentes, en muchos casos los recursos nacionales resultan cruciales para poder financiar programas educativos en las jurisdicciones, los cuales tienen un rol fundamental en la atención a las desigualdades. Por lo tanto, su disminución atentó contra el papel que se le asigna al gobierno central en los artículos 79 a 83 de la LEN en cuanto a su responsabilidad respecto de las desigualdades, artículos que “son una bella pieza literaria, aunque sin consecuencias ante su incumplimiento” (Morduchowicz, 2019, p.1).

Un punto interesante de comparación con la gestión del FPV tiene que ver con la paritaria nacional docente y la negociación federal lograda. En 2016, la gestión de gobierno de la AC cerró la discusión sobre el salario mínimo docente estableciendo que no podría ser inferior al 20%¹¹⁵ por encima del salario mínimo vital y móvil vigente y no volvió a convocar a los docentes a la paritaria nacional, motivo por el cual se realizaron numerosas manifestaciones y paros nacionales. Luego, en enero de 2018 el presidente firmó el Decreto PEN 52 que eliminó directamente la negociación del salario mínimo nacional docente e institucionalizó lo estipulado en 2016. Además, en el mismo decreto se modificó la participación sindical en la mesa de negociación dejando de ser la representación proporcional a la cantidad de afiliados y pasando a ser de un miembro por asociación sindical. Estas decisiones dejaron la negociación

¹¹⁴ Ver en el Anexo el Gráfico N° 6: Inversión educativa del MEN a la educación básica clasificada por tipo de fondos, en porcentaje del total y millones de pesos constantes de 2019 (2005-2019).

¹¹⁵ Entre 2015 y 2018 el promedio nacional del salario docente nacional cayó 14% en términos reales y se verificaron caídas en las 24 jurisdicciones. La cláusula “gatillo” implementada desde 2016, no logró garantizar la protección del salario frente a la inflación e incluso desnudó disparidades estructurales en el interior de la carrera docente que derivaron en un mayor cumplimiento de la política de salarios mínimos en el nivel primario que en el caso de los profesores de nivel secundario (Claus y Bucciarelli, 2020).

salarial docente librada a las posibilidades y voluntades de los gobiernos y sindicatos provinciales, los cuales son muy desiguales en términos de recursos materiales y simbólicos. Sin embargo, el discurso oficial al respecto apuntó a otro lugar:

No hubo una derogación de la paritaria nacional porque nunca existió una paritaria nacional. Una paritaria es una ley que establece obligaciones, plazos, formas de votación. En la Nación no había ley. Había una mesa que es la que nosotros seguimos estableciendo con todos los gremios menos CTERA, que no se ha querido sentar. Quien no paga salarios, no puede decidir cuáles van a ser los salarios que se van a pagar. Voy a contarte algo que no te lo va a reconocer nadie. En realidad, la idea de empezar a derogar la paritaria nacional docente surgió de los gobernadores peronistas en 2016. Se reunieron con el entonces ministro de Economía Prat Gay. Los gobernadores se quejaron de que eso distorsionaba sus arreglos provinciales. (Finocchiaro, A. entrevistado por Fernandez, M. Infobae, 5 de noviembre de 2019)

La falta de presupuesto para el área educativa fue una constante en la gestión de la AC y se profundizó con los recortes efectuados hacia el final de período de gobierno. Eso impidió llevar a cabo muchas de las líneas de acción propuestas por la misma gestión e hizo que también desaparecieran líneas provenientes de la gestión anterior.

Para las provincias era ‘te doy diez pesos para que salgas el fin de semana. Tenés que ir al cine pero la entrada del cine vale once’. Por un lado sí, somos federales, les creamos un fondo, pero por otro lado me bajan una línea y esa línea no me permite hacer lo que quiero. Y en el medio, te baja mucho el gasto corriente. Por ejemplo el programa preupuestario 33, socioeducativa, que incluía movilidad. Lo que sucedió fue que al achicarse el gasto corriente no alcanzó más el dinero para esas líneas y quedó el asistente técnico que se encargaba de acompañar eso sin tarea, sin nada qué hacer. Los fondos pedagógicos, que eran las líneas 29 y 33 del presupuesto, primero se unieron y ahora [2019] prácticamente desaparecieron. [...] Le habíamos dicho a la gente que le íbamos a dar cien pesos y le terminábamos dando veinte. ¿Qué les podíamos pedir? Cuando pasó lo del FMI la reducción del presupuesto fue terrible. En gasto corriente fue el recorte más grande. Nosotros paralizamos 400 obras, algunas ya adjudicadas.

Funcionario FPV y AC

Si querés hacer una escuela donde se gradúen todos eso me va a costar más plata por simple expansión de la matrícula. Si además necesito revisar el modelo o recapacitar a las personas por mucha tecnología que quiera poner se trata de presupuesto y el presupuesto es una decisión política en última instancia. Y si realmente estoy comprometido con rever la escuela secundaria tengo que preguntar cuánto me sale y cuántos años lo tengo que pagar, tengo que tenerlo consensuado con todas las fuerzas políticas porque es un esfuerzo de largo aliento. Y eso diría que tampoco se logró. Sí se logró un consenso técnico, lo cual ya es un buen punto de partida. Convertir eso en un consenso político o social, todavía es un pendiente.

Funcionario AC

A modo de cierre de este apartado podemos concluir que a partir de una crítica del foco de la gestión anterior en el acceso al sistema educativo, la gestión de la AC puso en duda la calidad de los aprendizajes de los estudiantes y dirigió hacia allí su atención. Las orientaciones y las preocupaciones expresadas en la agenda de política educativa de la gestión nacional de la AC representaron grandes cambios respecto de la gestión del FPV porque la igualdad y lo universal dejaron de ser prioridad para dar lugar a la innovación, la calidad como meta común y la evaluación como herramienta para alcanzarla. Esas nuevas orientaciones de política educativa guiaron de alguna manera las reconfiguraciones del federalismo educativo porque a ellas subyacía una concepción de la unidad nacional que ya no se asociaba a la puesta en marcha de estrategias similares por parte de las provincias sino que más bien podía vincularse con un ideal de unidad centrado en resultados medibles, priorizando el control de metas alcanzadas y restándole importancia a las acciones concretas que cada una elegía para llegar a ellas. La Nación durante esta etapa redujo considerablemente el financiamiento de políticas educativas nacionales y al mismo tiempo asumió una coordinación del sistema educativo desde una perspectiva que consideró a la evaluación centralmente como rendición de cuentas.

4.2. El modelo de federalismo propuesto: Nación auditora, provincias emprendedoras

Las transformaciones generales del campo educativo propuestas en la agenda de la gestión de la AC fueron acompañadas por una reconfiguración de las concepciones de lo federal que se plasmaron tanto en la arquitectura institucional del Estado como en las instancias para la articulación federal y los instrumentos de planificación y seguimiento de fondos transferidos de la Nación a las provincias. Al mismo tiempo que la Nación asumió un rol de “auditora” se instó a las provincias a que sean “emprendedoras” y rindan cuentas mediante una serie de medidas que implicaron la reconfiguración de la gestión federal de las políticas educativas.

En cuanto a las estructuras jerárquicas al interior de la cartera educativa nacional¹¹⁶, se ampliaron de tres a seis las Secretarías¹¹⁷ (General del Consejo Federal de Educación;

¹¹⁶ Entre las primeras medidas tomadas por la gestión de la AC encontramos la modificación de la Ley de Ministerios (Ley 22.520 de 1992) creando el Ministerio de Educación y Deportes, organización que se mantuvo casi la primera mitad de la gestión. En 2017 pasó a estar sola la cartera educativa en un Ministerio, cambio que duró solamente un año ya que en 2018 se le anexaron competencias relativas a otras carteras creándose el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, organismo que existió hasta el fin de la gestión.

¹¹⁷ La gestión del FPV había terminado con tres Secretarías (General del Consejo Federal de Educación; de Educación; y de Políticas Universitarias) y cinco Subsecretarías (Coordinación Administrativa; Equidad y

Innovación y Calidad Educativa; Gestión Educativa; Políticas Universitarias; Deporte, Educación Física y Recreación; y Evaluación Educativa) y se incrementó también la cantidad de Subsecretarías de cinco a siete¹¹⁸ (Decreto PEN 57 de 2016). Es de destacar la creación de la Secretaría de Evaluación Educativa (SEE) a través del Decreto PEN 552 de 2016, lo que implicó asignarle a la evaluación un alto nivel de jerarquía al interior del MEN (Rodríguez Moyano y Rodrigo, 2020). Debido a la falta de consenso político para crear un organismo autárquico de evaluación educativa, se creó la SEE¹¹⁹ que estaba conformada por dos direcciones (la Dirección Nacional de Calidad y Equidad Educativa y la Dirección de Evaluación de Aprendizajes) y tres coordinaciones (Coordinación de Información, Coordinación de Implementación Federal y Coordinación Metodológica). Entre sus principales objetivos estaban desarrollar un sistema de evaluación articulado que contribuyera, a través del uso de la información que brindaba, a la mejora de logros educativos y equidad del sistema, a fortalecer la función de evaluación en el Estado y la sociedad para la toma de decisiones en base a evidencia y a la rendición de cuentas (Res. CFE 280 de 2016).

Además, se suprimió la Secretaría de Educación, la cual tenía una competencia integral sobre el proceso de construcción federal de la política educativa que requiere la coordinación de las veinticuatro jurisdicciones (Raschia y Wischnevsky, 2019). Sus funciones se subdividieron en dos nuevas unidades organizacionales: la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SICE), la cual tenía la atribución sobre la planificación de las políticas educativas para todos los niveles y modalidades, la elaboración de los lineamientos curriculares y pedagógicos y la coordinación y dirección de la política de formación docente, entre otras; y la Secretaría de Gestión Educativa (SGE), que tuvo competencia sobre la gestión, implementación y coordinación específicamente de las líneas de acción socioeducativas (Raschia y Wischnevsky, 2019) y que al inicio de la gestión de la AC había tenido a su cargo las direcciones por nivel educativo.

Calidad Educativa; Planeamiento Educativo; Enlaces Institucionales; y Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias) (Rodríguez, 2017).

¹¹⁸ Coordinación Administrativa; Enlace y Cooperación Intersectorial e Institucional; Innovación y Mejora de los Aprendizajes; Gestión y Políticas Socioeducativas; Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias; Deportes y Alto Rendimiento Deportivo; y Educación Física, Recreación e Infraestructura (Decreto PEN 57 de 2016).

¹¹⁹ Un antecedente directo de este modelo institucional lo encontramos en la CABA -gobernada desde 2007 por el partido PRO (Propuesta Republicana) que integró la AC- que desde 1980 viene desarrollando un sistema propio y robusto de evaluación y que en 2014 creó la actual Unidad de Evaluación de la Calidad y la Equidad Educativa (Ley CABA 5049 de 2014). Con rango de subsecretaría, se trata de un ente descentralizado en el ámbito del Ministerio de Educación porteño que reemplaza a la ex Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa gozando de altos niveles de autonomía para gestionar políticas nacionales y crear perfiles propios de evaluación (Rodríguez Moyano y Rodrigo, 2020).

Un cambio en la arquitectura institucional del ministerio que evidenció la reorientación de las políticas educativas fue el aislamiento de la atención de las desigualdades de la gestión de dimensiones centrales del sistema como la definición de las líneas de acción para los distintos niveles educativos que estaba a cargo de la SICE (Gluz *et al.*, 2018). Esta reestructuración mutó a algo similar al viejo esquema compensatorio de los 90, jerarquizando y diferenciando las prestaciones (Gluz, 2019) al mismo tiempo que asoció la idea de calidad a la innovación y no ya a la equidad como en las gestiones del FPV (Rodríguez, 2017).

Con el correr de la gestión de la AC, la SICE fue ampliando sus funciones en detrimento de la SGE en un proceso en el que muchos programas fueron desapareciendo y algunas unidades organizativas se vaciaron de tareas, personal y presupuesto (Raschia y Wischnevsky, 2019). Es pertinente destacar el caso de las direcciones por niveles educativos creadas durante la gestión del FPV (Res. MEN 1111 de 2010), las cuales fueron desdibujándose hasta su supresión en junio de 2017 (Decisión administrativa MEN 435 de 2017). En el caso de la Dirección de Educación Secundaria (DES), su desaparición afectó directamente la gestión federal de las políticas educativas, la cual se reorientó en función de la agenda de la AC. En consonancia con la reconfiguración del modelo de federalismo que ya no apuntaba a que todas las jurisdicciones llevaran adelante estrategias similares, dejaron de considerarse necesarias las direcciones por nivel educativo en tanto la coordinación nacional era concebida de otra manera.

Dentro de la Secretaría de Gestión se disolvieron los niveles y modalidades tales como áreas estructurales, como Direcciones de Nivel o Coordinaciones, y esos equipos, digamos, se distribuyeron en función de prioridades de política educativa, más de nivel y modalidad, con la intención de superar la idea de la fragmentación de las trayectorias de los chicos y tratar de lograr una mirada más integral. Y también con el argumento de que en realidad Nación no tiene a cargo escuelas de niveles, por lo tanto lo que tiene que priorizar es poder tener políticas más coordinadas, de mayor cohesión y articulación. Y muchas veces lo que generaba tener nivel primario, secundario, inicial, era la falta de diálogo entre esas áreas. Entonces se priorizó el trabajo integrado entre equipos con algunos ejes de política educativa como trayectorias integradas, como la producción de capacidades, algunos nudos o ejes temáticos que permitían mirar esta trayectoria de los chicos desde que empiezan hasta que terminan la educación obligatoria.

Funcionaria AC

Empezamos a trabajar un concepto desde aquí, de Innovación y Calidad, que es el de trayectoria integrada. Por un lado, empezamos a ver que en realidad parte de los fracasos que padece el sistema educativo, el fracaso escolar, se produce justamente en las transiciones entre niveles. Con lo cual empezamos a conversar con las provincias y a diseñar un material vinculado al tema de cómo pensar mejor la trayectoria. Eso, desde Innovación y Calidad, desde

esta Secretaría. Y concomitantemente desde la Secretaría de Gestión se decidió no continuar con la organización en ciclos y niveles segmentados. Entonces los equipos de inicial, primaria y secundaria suprimieron las direcciones de nivel y se dejó un *pool*¹²⁰ de expertos, de especialistas en la secretaría de gestión que empezaron a interactuar más con nosotros [SICE] en temas de pensar el sistema educativo como una unidad.

Funcionario AC

La desestructuración de los equipos técnicos nacionales por niveles educativos se fundamentó en promover una gestión “más integral” partiendo de las “trayectorias integradas” de los estudiantes con el fin de “pensar el sistema educativo como una unidad”¹²¹. La unidad durante esta gestión no fue entendida como llevar a cabo estrategias similares en todas las provincias sino que se aproximó más bien a una idea de unidad basada en el logro de los mismos resultados medibles. La gestión de la AC prefirió cambiar los interlocutores nacionales de las provincias y, en lo que concierne al nivel secundario, la SICE ocupó un lugar central en ese proceso.

A pesar del discurso federalizador, la gestión de la AC redujo los espacios específicos para la articulación federal principalmente a tres: la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes, la Escuela de Gobierno de Política Educativa (EGPE) y la Red de Evaluación Federal para la Calidad y Equidad Educativa (REFCEE). La primera fue un espacio para el trabajo conjunto de la Nación y las provincias, focalizado en la Secundaria Federal 2030, creado *ad hoc* como antesala del CFE, la segunda constituyó la institucionalización de la capacitación brindada por el nivel nacional a los equipos técnicos jurisdiccionales y la tercera fue una instancia para afianzar la articulación federal en el área de evaluación. Estas instancias adquirieron además sentidos y propósitos distintos a los que habían tenido durante el período anterior.

Tanto las Mesas Federales de las gestiones del FPV como la Red de la AC fueron utilizadas para la discusión de los primeros borradores de los posteriores acuerdos federales del CFE. Sin embargo, aunque en las gestiones del FPV estas instancias habían sido centrales para la coordinación de las políticas y el otorgamiento de una direccionalidad en términos de la obligatoriedad del nivel secundario y la unidad del sistema educativo entendida como la

¹²⁰ La expresión en inglés refiere a un grupo de expertos.

¹²¹ Esta disolución de la arquitectura institucional del Estado por niveles educativos tenía su correlato en la concepción de los aprendizajes que sostenía la AC. Para entender al sistema educativo como un todo procuraban considerar especialmente algunos aprendizajes “de larga duración”, aprendizajes que creían nodales en tanto propiciaban el desarrollo de las capacidades y transformaban parte de la experiencia cognitiva, afectiva y práctica de los sujetos de manera perdurable. Para potenciar esos aprendizajes se requerían condiciones de enseñanza que propiciaran experiencias escolares acumulativas, convergentes y recurrentes. Se proponía entonces trabajar con “continuos de aprendizaje” para el diseño de una propuesta de enseñanza integrada. Dichos continuos intentaban condensar saberes y abordajes buscando superar las fronteras disciplinares y orientando la toma de decisiones pedagógicas y didácticas ofreciendo otras condiciones de pasaje entre ciclos y niveles (SICE, s/fb).

puesta en práctica de estrategias similares en todas las jurisdicciones, con la gestión de la AC se reconfiguraron como espacios de monitoreo del avance de las provincias en la transformación de la escuela secundaria para una Nación eminentemente auditora y de capacitación a las jurisdicciones en una nueva lógica de planeamiento que las llamaba a ser emprendedoras.

Conforme a esta organización, la transformación de la Escuela Secundaria se propone como una política a ser diseñada en sus aspectos más generales a nivel federal, a través de la construcción conjunta y concertada con las jurisdicciones. Este proceso resulta en la generación de documentos marco y orientadores como el MOA y este Marco para la Implementación de la Secundaria Federal 2030. Mientras que su concreción se realiza a través de formulaciones específicas a nivel jurisdiccional con el acompañamiento del Ministerio de Educación de la Nación. Este acompañamiento se materializa en instancias de formación de equipos técnicos a través de la Escuela de Gobierno de Política Educativa, encuentros de trabajo en la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes, participación en mesas de trabajo con los equipos jurisdiccionales que así lo requieran y de apoyo financiero (SICE, s/fb, p. 10).

La Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes¹²², originada en junio de 2016 mediante la Resolución CFE 284 de 2016 y coordinada por la SICE desde el inicio de la gestión, según la Secretaria de Innovación y Calidad Educativa era “un espacio de diálogo federal en la construcción de políticas educativas” (Miguel como se citó en Perfil, 18 de agosto de 2019). Entre sus objetivos se encontraban: elaborar y poner a consideración del CFE lineamientos nacionales que promuevan la mejora de los aprendizajes en aspectos clave como la organización escolar, la gestión de las instituciones educativas, el currículum y los procesos de enseñanza y de aprendizaje; acompañar a todas las jurisdicciones en la elaboración de propuestas para la mejora de los aprendizajes; producir herramientas y materiales para orientar la mejora en las distintas dimensiones de trabajo; y realizar el seguimiento de las acciones desarrolladas en el marco de la Red y de los planes provinciales para garantizar su efectivo cumplimiento (Res. CFE 284 de 2016).

Al igual que algunas de las Mesas Federales de la gestión del FPV, los encuentros de la Red fueron pensados como una antesala al CFE donde se trabajaban las potenciales resoluciones y sus documentos anexos a fin de asegurar luego el consenso.

La idea es tener ahí propuestas que después terminen, no todas porque por ahí hay algunas que son más técnicas, pero en general si son marcos o

¹²² De ahora en adelante nos referiremos a ella como “la Red”.

propuestas de política educativa terminan después en el Consejo Federal, porque esta Red no tiene un voto vinculante para que después las provincias hagan, tiene que pasar por el Consejo. Pero sí es un espacio de consenso y de generación de acuerdos. Y que fue súper útil porque la verdad que generó, más allá de acuerdos, como una comunidad linda de intercambio. La verdad que hay muy buen clima cada vez que nos reunimos y muy sincero.

Funcionaria AC

Lo que muchas veces cuesta es tener esa coordinación más desde un nivel un poco más alto donde uno dice 'Para eso están los ministros'. Obviamente que para eso están y le dan esa mirada y se reúnen en el Consejo Federal y tienen otras cuestiones pero también mucho del tiempo que le dedican tiene que ver con cuestiones políticas y técnicas. La idea es tener una Red Federal que esté focalizada en los aprendizajes, que tenga la participación continua en el tiempo de los que son referentes de estas cuestiones más técnicas que políticas, también es siempre política, para hacer una mejor sinergia y articulación entre las definiciones nacionales y las trabajadas por cada provincia. Mi experiencia en este último año [2019] es que ese grupo se consolidó muchísimo y trabaja muy bien y genera un nivel de articulación buenísimo. [...] También era cuestión de construir confianza. Construí confianza no cuando mandás mails sino cuando participás, escuchás y llevás los temas a discutir y no estás cerrado a preguntas.

Funcionario AC

Durante los primeros seis meses de 2016 la Red fue el espacio en el que se elaboró el PEN (Res. CFE 285 de 2016), resultado de mesas de trabajo con referentes de todas las jurisdicciones en las que se discutieron documentos de alcance nacional. Luego se abocaron a trabajar diferentes temas entre los cuales la Secundaria Federal 2030 tuvo primacía, de hecho todos sus documentos fueron producto de los encuentros de la Red. Durante 2016 y 2017 la frecuencia de los encuentros fue mensual y en 2018 y 2019 bimensual, los mismos contaron con financiamiento nacional y provincial y se realizaron en diversos lugares del país.

Lo que nosotros [el nivel nacional] le pedimos a los ministros provinciales es que nos asignen un referente que sea como el referente técnico político, cosa que tenga la posibilidad de venir y opinar con apoyo del ministro pero que también tenga conocimiento básico de las políticas educativas. Y la primera tarea que nos propusimos como Red fue generar un plan estratégico con objetivos y lineamientos de política educativa. O sea cómo vemos la educación y qué queremos lograr en un período de tiempo que lo pusimos al 2021, cuáles van a ser los indicadores que van a permitir medir nuestros logros o falta de logros y cuáles van a ser los indicadores de seguimiento. Entonces estuvimos desde más o menos marzo/abril hasta agosto construyendo este plan estratégico [PEN 2016-2021] que fue súper interesante pero complejo, porque eran veinticuatro jurisdicciones más Nación ponerse de acuerdo en cada cosa. Yo me acuerdo, 'esta palabra no nos convence' decían, entonces fue como difícil pero logramos consenso absoluto del plan y se aprobó en Consejo Federal y es como nuestro marco.

Funcionaria AC

Un cambio central respecto de las Mesas federales de la gestión anterior fueron los participantes de los encuentros, es decir, se convocó a otros perfiles para ser parte de las discusiones sobre las políticas educativas. La Red contaba con una coordinadora general que respondía directamente a la SICE y cada Ministro eligió a una (o en algunas ocasiones dos) personas de su confianza para representar a su jurisdicción, motivo por el cual algunos fueron cambiando en sintonía con los cambios en las gestiones provinciales. Los miembros de la Red eran funcionarios locales que tenían en general el rango de subsecretarios o directores -mayoritariamente de planeamiento-, asesores o referentes. En ocasiones particulares se convocaba a perfiles específicos de los equipos técnicos para acompañarlos según la temática a trabajar, pero eso no era la norma.

En comparación con las Mesas federales llevadas a cabo durante la gestión del FPV, la Red redujo el número de participantes de los encuentros a los 25 miembros de la misma y acotó también múltiples instancias de articulación federal organizadas anteriormente por nivel educativo en una única que se abocaba a temas puntuales. Por otra parte, además de la menor cantidad de interlocutores provinciales convocados, los perfiles fueron funcionarios cercanos a los ministros y se dejó de lado a los miembros de los equipos técnicos que son quienes están más al tanto de la puesta en práctica de las políticas educativas. Además, la posibilidad de contar con perfiles específicos del nivel secundario quedó sujeta a la elección por parte de los ministros de las personas que serían representantes jurisdiccionales en la Red. Asimismo, dado que no interesaba que todas las provincias pusieran en marcha estrategias similares, los encuentros no se focalizaron en la discusión de la puesta en práctica de líneas de acción concretas.

En cuanto al modo de trabajo empleado en la Red, encontramos numerosas similitudes con el funcionamiento de las Mesas Federales de la gestión anterior. Los documentos de base y las agendas eran elaborados por la Nación, al igual que en la gestión del FPV, y se compartían con las provincias, a las cuales se les pedían aportes (trabajo que muchas veces se realizaba virtualmente) que en general no eran sustanciales sino “para sumar alguna pequeña cosita más” según una de las funcionarias de la AC entrevistadas. La coordinadora de la Red era quien estaba en permanente contacto con los veinticuatro referentes de las jurisdicciones y las comunicaciones solían ser por vías como *Whatsapp* o *E-mail*. Luego de los intercambios virtuales, los nuevos documentos con los aportes integrados por el equipo nacional se trabajaban en los encuentros presenciales de la Red. Los aportes jurisdiccionales variaban bastante en función de los equipos técnicos locales, algunas provincias no enviaban aportes y otras solicitaban extensiones de plazo para hacerlos, cuestiones que eran tomadas en cuenta

por la coordinación.

Para llegar a esa resolución [Res. CFE N°330/17] hubo un año de trabajo donde se empezó con la Red de mejora, este grupo chico, y se fueron testeando con ellos los distintos documentos técnicos y se llegó a la escritura del marco de organización y a la aprobación hacia fin de año, creo que fue en la última sesión del 2017 [...] Fuimos con una propuesta que habíamos elaborado acá [en el nivel nacional]. [...] no tuvimos mayormente dificultad en que los compañeros de las provincias lo aceptaran, la caracterización del sistema que hicimos tuvo bastante consenso y algunos datos duros del flujo, la matrícula, en qué año se te caen, cuáles son las materias que son más complejas. Esa fue la primera cosa. Llevamos un boceto de diseño que se proponía como visión, porque esto no se planteó como un ejercicio de imponer un formato, sino se planteó una visión de futuro para poder discutir. [...] Luego, alrededor de esto es que organizamos mucha producción de cómo hacer que esto suceda. Es decir, cómo organizar las escuelas de modo diferente, cómo rearmar los horarios, cómo evaluar en estas nuevas propuestas y materiales de desarrollo curricular. O sea, modelos concretos. ‘Para hacer un proyecto, se puede hacer así. Para hacer un módulo de aprendizaje integrado, se puede hacer así’. Ellos [las provincias] iban haciendo correcciones, sugerencias o agregados. [...] Hasta que te podés poner de acuerdo... Normalmente te ponés de acuerdo sobre ciertos mínimos, no siempre te podés poner de acuerdo en el punto y la coma, pero se fue construyendo un consenso bastante razonable que fue validado. De hecho, cuando se llevó la resolución al Consejo Federal estaba tan amasado el conjunto que fue levantar la mano y salir.

Funcionario AC

Los encuentros de la Red en general comenzaban con los anuncios de novedades por parte del nivel nacional y después se trabajaba sobre los documentos en modalidad de taller. En algunos encuentros participó gente de UNICEF y un ejercicio recurrente en los talleres fue el trabajo con datos estadísticos del sistema educativo para lo que fueron importantes los datos arrojados por el operativo Aprender, lo que fue en consonancia con la importancia otorgada por la gestión de la AC a la evaluación.

Tratamos de dar una respuesta a las demandas jurisdiccionales. Ellos nos dicen que este trabajo conjunto es totalmente nuevo para ellos, esto de que saben que se van a sumar sus aportes. Es trabajoso para nosotros porque tenemos que pedir aportes y luego justificar por qué los sumás o por qué no. Uno puede no coincidir muchas veces en muchas cosas, pero siempre se los invitó y se los escuchó.

Funcionaria AC

Entonces como que hay un ida y vuelta, no es venir a, como decimos, ‘a misa’ donde bajamos línea. No es la idea de la Red, sino más de una construcción horizontal. [...] Había debates sobre enfoques, debates políticos obviamente de dónde cada uno ponía el foco [...] había, me acuerdo, discusiones ‘esta palabra remite al neoliberalismo de la década del 90’.

Cosas así surgían. Como de cuidar mucho el lenguaje y que sea un lenguaje que incluya a todos. Después ‘falta cuando hablamos de aprendizajes relevantes lo afectivo’. Cosas así. Como que cada uno aportaba desde las prioridades propias. Entonces por momentos parece más que un plan con objetivos concretos, una visión de hacia dónde vamos. Porque si vos lo lees es bastante genérico en términos de qué nos proponemos y quizás amplio y esa amplitud vino de que cada uno puso su aporte y había que reconocerlo también para poder lograr un plan que fuese legítimo. Porque la verdad que en un primer borrador era mucho más concreto y después cada uno fue aportando, falta esto, no sé, no hay mención a los pueblos originarios, bueno, hay que incorporarlos. O la parte de alumnos con discapacidad está puesto en modos muy menores, hay que resaltarlos. Más que el producto en sí mismo para mí fue interesante el proceso de construcción ¿no? Y también se generaron vínculos más allá del plan. Se construyó un clima de confianza y de respeto que creo que después permitió poder acordar otras políticas.

Funcionaria AC

La idea de la conformación de la Red preveía que, luego de los encuentros, los representantes volvieran a sus provincias a compartir los documentos que se habían elaborado o discutido y “que ellos después armen su propia mesa” según nos comentó una funcionaria de la AC. Así, en uno de los documentos de la Secundaria Federal 2030 se propone la elaboración de una mesa de trabajo provincial cuya coordinación se sugiere esté a cargo del representante jurisdiccional en la Red y en la que sí se incorpora la participación de diversos actores de los equipos técnicos locales.

Etapas de planificación: Elaboración de una mesa de trabajo provincial ‘Secundaria Federal 2030’. Se propone conformar una mesa de coordinación para elaborar una estrategia, delinear un plan de acción y realizar su seguimiento. [...] Para su conformación, se recomienda que la misma:

- Cuenta con la participación del Director del nivel secundario, referentes de las modalidades, de las áreas de planeamiento estratégico, estadística, currículum, legales y administrativa-contable.

- Sea coordinada por uno de los miembros, preferentemente el representante de la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes, con el propósito de canalizar las demandas de cada área, asignar responsabilidades y realizar el monitoreo de las actividades y los resultados establecidos para cada equipo.

- Realice encuentros periódicos para poder compartir los avances y trabajar de manera conjunta en la resolución de los obstáculos que puedan surgir y que son propios de todo proceso de transformación (SICE, s/fb, p. 13).

Además de la Red, otra instancia para la articulación federal con la que contó la gestión de la AC fue la Escuela de Gobierno de Política Educativa (EGPE)¹²³. La EGPE se creó en 2016

¹²³ “La Escuela de Gobierno de Política Educativa realizará espacios de formación continua para funcionarios y equipos técnicos de las carteras educativas jurisdiccionales, con el objeto de acompañar procesos de planificación estratégica y mejora sistémica de la escuela secundaria en todas las jurisdicciones.” (Res. CFE 330 de 2017, anexo I).

mediante la Resolución Ministerial 2288 de 2016¹²⁴ con los objetivos de potenciar las capacidades técnico-políticas de los técnicos y funcionarios para el diseño, implementación y evaluación de intervenciones educativas prioritarias y promover oportunidades de cooperación e intercambio entre los equipos jurisdiccionales que favorecieran el aprendizaje, la colaboración y la construcción federal de respuestas innovadoras y pertinentes a los desafíos de la educación argentina.

Fue una instancia creada por el nivel nacional para la formación continua y la profesionalización de los equipos técnicos nacionales y jurisdiccionales direccionando su accionar a través de las temáticas trabajadas e introduciéndolos en la lógica de planificación y articulación federal propuestas por la Nación.

En algunos casos lo que también trabajamos en este espacio son las políticas prioritarias. O sea cómo pensar juntos la Secundaria 2030. Cómo cada provincia está avanzando en este desafío. Y son espacios horizontales de intercambio, de compartir, de aprender de otros, más allá de la parte más técnica de poder pensar cómo modificar el régimen académico. Como que es una combinación de esos dos espacios más de capacitación pero también de compartir y de intercambiar. Hoy [2019] lo que estamos fortaleciendo más es la parte virtual. Este año lanzamos una plataforma virtual porque también lo que nos dimos cuenta es que tanta presencialidad por ahí sacaba mucho a los equipos de sus tareas diarias. La plataforma es individual, entonces se manda la convocatoria y todos los que son equipos técnicos o funcionarios del Ministerio se pueden inscribir al curso. Por otro lado hay una oferta semi-presencial que ahí lo que pedimos es una designación de equipos. [...] En 2016, el segundo semestre, después de aprobar el plan viajamos a todas las provincias y reunimos a todos los directores de niveles, modalidades, planeamiento, para decir 'bueno, a ver, estas son las prioridades de Nación, ¿Cuál es su punto de partida, cuáles son sus prioridades, cómo van a pensar el POAI?'. Y en paralelo empezamos a generar algunos trayectos que pudiesen seguir fortaleciendo esa lógica de planificación más articulada. Nació un poco así, de considerar que hacía falta un cambio más cultural, que también requería nuevas formas de trabajar [...] con esta idea de fortalecer las planificaciones, la estrategia situacional.

Funcionaria AC

La EGPE implementó una amplia variedad de trayectos de formación y acompañamiento en alianza con distintas organizaciones como la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) de la UNESCO, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad de San Andrés y la Fundación Cimientos.

A diferencia del programa de capacitación presente en la gestión anterior, en esta oportunidad

¹²⁴ Derogando la Resolución Ministerial 903 de 2006 mediante la cual la gestión del FPV había creado el Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación.

no hubo articulación con las provincias para construir la oferta sino que desde la Nación se creó un menú de cursos. Se llevaron adelante 23 trayectos de formación con la participación de más de 2.400 perfiles de las carteras educativas nacionales y provinciales (DNPPE, 2019b). Una de las temáticas más ofrecidas fue “Sistemas de información y evaluación” y la otra línea con mayor oferta de cursos fue la Secundaria Federal 2030¹²⁵ (DNPPE, 2019b). Durante 2018, por ejemplo, el MEN desde la DNPPE en colaboración con la OEI desarrolló un trayecto de formación específico para equipos técnicos jurisdiccionales de las áreas de planeamiento, currículum, y formación y gestión educativa que se propuso como un espacio para acompañar el proceso de planeamiento estratégico y la construcción de escenarios de implementación en el marco de la Secundaria Federal 2030 (Raschia y Wischnevsky, 2019). Fruto de esos encuentros serían los planes provinciales, es decir que estas capacitaciones apuntaban a que las provincias pudieran hacer sus planificaciones en consonancia con la lógica propuesta por los instrumentos de planificación implementados por esta gestión.

Escuela de gobierno compromete a cada equipo provincial a la presentación de un plan de trabajo [en el caso de Secundaria Federal 2030]. No es solo hacer formación, es una formación para la transformación. Era parte de la Escuela de gobierno que cada equipo provincial, en su regreso al hogar, tomara decisiones, identificara los focos, haga el planteo, por eso Escuela de gobierno cierra a fines del 18, principios del 19, con la presentación del plan provincial. [...] Es formación y acompañamiento a la planificación. Una vez terminada esa etapa lo que hay es asistencia porque se diversifica, entonces es difícil que uno pueda seguir con un único plan para todos por igual. [...] Creo que hubo una posibilidad para algunas provincias que estaban con equipos técnicamente con poca expertiz. Fue muy nivelador el hecho de poder trabajar con otras provincias que tenían equipos fuertes. No puedo decir ahora que hayan quedado todas igualadas porque hay trayectorias y hay universidad, con Córdoba o Santa Fe es muy difícil competir porque tienen años de equipos sólidos, sostenidos, mientras que hay otras provincias que han tenidos recambios en los equipos técnicos muy frecuentes, con armado y desarmado, entonces es gente más nueva, con menos experiencia. Ha habido una diversidad. Al ponerlos a todos en un trabajo compartido de tener que contarse, tener que exponer, se logró una circulación de puntos de vista, algunos acuerdos, cosas que fueron a modo de nivelación. No quiere decir que la hayamos logrado del todo. El proceso de asistencia técnica con algunas provincias es más necesario y con otras provincias se las puede dejar tranquilamente que avancen por su cuenta, entonces hay diferencias.

Funcionario AC

Si bien tanto las capacitaciones del nivel nacional a las jurisdicciones como los espacios de intercambio entre provincias eran usuales en las gestiones del FPV y muchos de ellos se

¹²⁵ Ver en el Anexo el Documento N° 1: Fragmentos de un folleto de la Escuela de Gobierno de Política Educativa con la oferta de cursos de formación y actualización de 2019.

realizaban en el marco de las Mesas Federales, la EGPE certificaba formalmente las acreditaciones de las instancias formativas, cuestión que en la gestión anterior había quedado a cargo de organismos externos al MEN tales como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)¹²⁶. Por otro lado, encontramos una constante respecto de la gestión del FPV vinculada a las desigualdades interjurisdiccionales en materia de equipos técnicos y capacidades estatales, las cuales intentaron ser moderadas mediante el intercambio de experiencias durante los procesos formativos.

La centralidad que adquirió la evaluación en este período también se expresó en una nueva configuración de la gestión federal del área y mediante la Resolución CFE 280 de 2016 se impulsó en mayo de ese año la creación de Unidades Jurisdiccionales de Evaluación Educativa (UJE) en cada uno de los gobiernos jurisdiccionales que conjuntamente dieron lugar a la Red de Evaluación Federal para la Calidad y Equidad Educativa (REFCEE). Esta otra Red tenía por finalidad “aunar esfuerzos entre la Nación y las jurisdicciones para el afianzamiento de una cultura de la evaluación en todos los niveles del sistema educativo” (Res. CFE 280 de 2016, anexo). El mayor presupuesto nacional asignado al área de evaluación durante esta gestión posibilitó a la Nación ejercer la coordinación brindando capacitaciones y fomentando encuentros con las provincias para trabajar el tema. A través de los equipos de las UJE el gobierno nacional ofrecía a las provincias instancias de capacitación y de trabajo en conjunto con sus referentes donde no sólo se abordaban temáticas vinculadas a la implementación de los dispositivos nacionales de evaluación en los territorios sino también otras asociadas al fortalecimiento de las capacidades jurisdiccionales para la lectura de los datos en tanto herramienta necesaria para la toma de decisiones en materia de política educativa en los distintos niveles de gestión (Rodríguez Moyano y Rodrigo, 2020). Simultáneamente, en el área de evaluación se produjo una profundización de la tercerización de funciones que históricamente correspondían al Estado nacional a través de nuevas contrataciones externas a ONGs¹²⁷ para elaborar y procesar los datos y/o confeccionar los informes de las pruebas (Rodríguez Moyano y Rodrigo, 2020), intensificando los procesos de mercantilización que ya desde hace décadas atraviesa el sistema educativo argentino (CTERA, 2016b; Feldfeber *et al.*, 2020).

¹²⁶ La certificación la otorgaba el MEN y a los miembros de equipos nacionales que pertenecían a la carrera administrativa se les validaba también con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), cuestión que no fue posible tramitar para las provincias, las cuales tienen sus propias carreras administrativas.

¹²⁷ Algunas fundaciones y ONGs sostenidas por empresarios se transformaron durante la gestión de la AC en actores centrales para la producción, control y difusión de la información educativa (Feldfeber y Gluz, 2019). Se sugiere ver el caso de la ONG Observatorio “Argentinos por la educación” en Feldfeber *et al.* (2018).

Por otro lado, se institucionalizó la convocatoria a especialistas de todas las jurisdicciones para su participación en la definición de las pruebas de aprendizaje, si bien a fin de cuentas se logró representatividad sólo a nivel regional y no provincial.

En 2017 la SEE hizo una convocatoria directa y abierta desde la página del Ministerio para el APRENDER y también a través de los ministerios provinciales para contratar itemistas¹²⁸ y lectores críticos. Esta modalidad se repitió en 2018, 2019 y en la prueba Enseñar. Las convocatorias fueron muy exitosas y se seleccionó un grupo de Administración y Fortalecimiento Federal para filtrar candidatos que se adecuaron a los perfiles requeridos. [...] nosotros [el equipo de la SEE] elegimos a los mejores perfiles, aproximadamente 4 por curso y dos lectores críticos, sobre un total de 30 o 40. La posibilidad de manejar un volumen tan amplio de postulantes y que vinieran a CABA varios días a capacitarse también tuvo que ver con el presupuesto con el que contó la SEE y el manejo de relaciones públicas que realizó permanentemente la Secretaría a través del equipo de Fortalecimiento Federal. [...] Durante el período anterior [gestiones del FPV] sí se hicieron intentos de convocar itemistas de las provincias a través de las Direcciones de evaluación, de un modo menos institucionalizado y sin mayor éxito. La participación federal durante los ONE se dio sobre todo en la corrección de actividades abiertas, de modo virtual. Los viajes tanto del equipo a las provincias como de las provincias a Buenos Aires estuvo completamente acotado entre 2008 y 2015. Los constructores de ítems y lectores críticos fueron mayoritariamente docentes de AMBA que, o venían cooperando desde principios de 2000, o eran convocados, en algún caso, por ser colegas en las instituciones educativas en las que trabajábamos. [...] [en la gestión de la AC] Hubo mayor participación federal en la definición de las pruebas pero a nivel regional, no provincial ya que hubo provincias de NOA y NEA en las que ningún postulante cumplía con los requisitos, pero hubo al menos un representante de cada región -Centro, Patagonia, Cuyo, NEA y NOA-.

Miembro Equipo técnico evaluación

Así por ejemplo, para llevar adelante el operativo Aprender coordinando el trabajo de los diferentes niveles de gobierno y contemplando la participación federal en la construcción y mejora de la herramienta evaluativa, en 2017 se conformaron dos Cuerpos Colegiados de carácter federal-regional: el Cuerpo Colegiado de Constructores de Ítems y el Cuerpo Colegiado de Lectores Críticos Expertos. Desde la gestión de la AC se destacaron estas acciones como positivas, aunque también se reconocieron dificultades vinculadas a las desigualdades interjurisdiccionales en términos de formación de los especialistas seleccionados para conformar dichos cuerpos colegiados (Rodríguez Moyano y Rodrigo, 2020).

Los instrumentos de planificación también se modificaron en la gestión nacional de la AC, muchos programas nacionales de la gestión anterior se desmantelaron o se reorientaron de

¹²⁸ Refiere a las personas que elaboran los ítems que componen las evaluaciones educativas.

acuerdo a la nueva agenda y se incorporaron los Planes Operativos Anuales Integrales (POAI) como herramienta de planificación.

Los programas nacionales se vieron afectados en esta etapa por la reducción o desaparición de equipos técnicos y el recorte presupuestario, los cuales fueron una constante en la gestión de la AC. Se dejaron sin efecto convenios con universidades nacionales y con organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) mediante los cuales muchos trabajadores habían ingresado bajo la modalidad de “asistencias técnicas” con el argumento de una utilización eficiente y racional de los recursos públicos (Rodríguez, 2017). Además del despido de personal calificado, la gestión de la AC llevó a cabo medidas de intimidación policial y disciplinamiento laboral, resistidas por la movilización gremial, y la designación de personas provenientes del sector empresario en áreas especializadas como fue el caso de un ex *CEO*¹²⁹ de la empresa *Philip Morris* en programas socioeducativos (Carli, 2017).

Esas medidas afectaron tanto a los equipos centrales como a los que gestionaban las políticas educativas en el territorio de programas como Conectar Igualdad, CAJ, CAI, FinEs, Turismo Educativo, Orquestas Infantiles y Juveniles y radios escolares, entre otros¹³⁰. En algunos casos, los programas socioeducativos nacionales fueron reorientados y resignificados a fin de encuadrarse en la agenda de política educativa de la AC, tal fue el caso del Plan Nacional de Lecturas, devenido “Plan Nacional de Lectura y Escritura” que, a partir de una fuerte demanda de responder a evaluaciones estandarizadas internacionales como PISA, dio un giro hacia una concepción funcionalista abocándose a la promoción de una comprensión lectora unívoca (MEN, 2021).

En lo que respecta a las jurisdicciones, ante este panorama nacional, también se vio afectada la implementación de los programas socioeducativos nacionales en sus territorios y ante las acciones que diezmaron a los equipos nacionales, los referentes jurisdiccionales de los programas se vieron obligados a trabajar solos, de manera desarticulada, en ausencia de una

¹²⁹ Algunos autores caracterizaron al gobierno de la gestión de la AC como una “ceocracia” en tanto un gran porcentaje de los miembros de su gabinete habían sido *CEOs* (directores ejecutivos, las siglas refieren al inglés *chief executive officers*) de empresas privadas. En el caso de educación, el 7.7% del gabinete nacional inicial de la AC cumplía con esta característica, tratándose del valor más bajo en comparación con el resto de las carteras (Canelo, 2021). Ver en el Anexo el Gráfico N° 8: Porcentaje de *CEOs* en cada dependencia del gabinete inicial nacional de la gestión de la AC.

¹³⁰ El entonces secretario gremial de la junta interna de ATE calculó que fueron 200 despidos: 70 en la Dirección Nacional de Políticas Educativas, 50 en el INFoD, 20 en Educación de Jóvenes y Adultos y el resto en la Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa, Plan Nacional de Lectura, Educación y Memoria, Educación Sexual Integral, Educación Intercultural Bilingüe, Biblioteca de Maestros, Educación para Adultos y Educación Artística. Ciertos programas fueron directamente cerrados, como el Programa Nacional Itinerante de Educación, Arte y Cultura (Rodríguez, 2017).

coordinación nacional. Resulta interesante destacar que en muchos casos las jurisdicciones decidieron sostener algunos programas nacionales¹³¹ y una de las principales causas fue la disponibilidad de fondos jurisdiccionales propios para poder sostener esas acciones pero, además, fue importante el papel que jugaron los equipos técnicos jurisdiccionales que tuvieron las capacidades técnicas y políticas para sostener programas que consideraban valiosos. Su adhesión a los principios y fundamentos de dichos programas y, en muchos casos, la apropiación jurisdiccional de los mismos y su arraigo en la comunidad educativa y los territorios posibilitaron su continuidad a pesar de la lógica nacional opuesta, lo que da cuenta de la relevancia de dichos equipos para la puesta en práctica de las políticas nacionales y la importancia de construir consensos con ellos para lograr su adhesión (MEN, 2021).

Es interesante destacar que el desmantelamiento de muchos programas educativos nacionales, en su mayoría provenientes del área socioeducativa, se realizó bajo un discurso “federalizador” (Carli, 2017) y en nombre del paradigma del “emprendedorismo” (Indart y Vázquez, 2016). Si bien muchos programas socioeducativos desaparecieron en tanto programas nacionales de ejecución descentralizada, siguieron existiendo en una especie de “menú” del cual las provincias podían elegir qué líneas de acción implementar.

Lo que intentamos hacer en conjunto con las provincias, todo esto lo acordamos con ellas, es dar una orientación clara desde el ministerio de Educación nacional sobre cuáles líneas les parece que en conjunto tenemos que intervenir para asegurar la continuidad de las trayectorias educativas en el sistema. Una vez fijado ese marco, ese norte, que las provincias tengan, siguiendo estos lineamientos, flexibilidad para llevarlo adelante con distintos programas o lógicas que tengan que ver con su saber y entender y con su contexto. [...] Por ejemplo el Parlamento Juvenil del Mercosur, la provincia puede optar por hacerlo o no. Nosotros tenemos un financiamiento específico, una fecha, una organización y después ellos hacen lo mismo a nivel provincial. Pero es una línea del ministerio, con el fondo lo que hicimos es que mientras vos puedas presentar proyectos que estén vinculados con estos ejes y nosotros acá no tengamos una objeción y podamos trabajar en conjunto, nosotros te damos lo que es tuyo en definitiva, el dinero para que puedas llevar adelante esas políticas. Pero no somos nosotros los que prescriptivamente decimos ‘Tenés que hacer 20 centros CAI o CAJ en tal lugar de esta manera y forma’. Eso tiene pros y contras depende de la provincia, pero en general nos ayudó -y a las provincias nos dicen que también- a ordenar mejor su trabajo y actividad durante el año por ir siguiendo una planificación y a medida que van rindiendo esos fondos, van recibiendo de vuelta.

Funcionario AC

¹³¹ Por ejemplo, en el caso de CAJ, Formosa, Santiago del Estero, Río Negro y Santa Cruz han sido jurisdicciones que continuaron a pesar del cambio de gestión nacional, lo mismo sucedió en el caso de Coros y Orquestas en la provincia de Buenos Aires, Mendoza, Río Negro, Chubut, La Pampa, Entre Ríos y Tucumán (MEN, 2021).

La federalización de las políticas educativas consistía en que cada provincia podía elegir los programas de los que participaba y la Nación les transfería una determinada cantidad de recursos que podían distribuir libremente para su ejecución (Gluz *et al.*, 2018), exceptuando los casos de los fondos asignados a la ESI y PMI que tenían asignación específica y solamente podían utilizarlos para esas líneas de acción. Las estrategias comunes y universales dejaron de ser el horizonte de las políticas educativas para el nivel secundario y cobró relevancia una perspectiva que privilegió las estrategias diferenciadas. Este escenario de aparente mayor autonomía provincial en el que cada jurisdicción era convocada en calidad de “emprendedora” a planificar y gestionar localmente el sistema educativo no hizo más que encubrir y exacerbar las desigualdades interjurisdiccionales ya que sólo en algunas provincias existían condiciones materiales y simbólicas para sostener las políticas. En nombre de un supuesto “empreendedorismo federal” se pusieron en riesgo algunas de las bases nacionales del derecho social a la educación (Indart y Vázquez, 2016).

Hasta 2015 para las líneas de acción que financiaba la Nación se transferían los fondos según una fórmula polinómica para todas las provincias. En 2016 se puso el foco en el federalismo, entonces, que cada provincia decida qué hacer... se usaba la misma polinómica pero cada provincia decidía en qué lo gastaba. [...] Antes vos les dabas diez pesos para PMI, diez pesos para movilidad, cinco pesos para CAJ, etc. La suma de eso daba cien y le creabas a la provincia un fondo con eso [...] Ahora [2019] se les crea un fondo para que ellos financien lo que ellos crean que tienen que hacer. Sí tienen que respetar, por ejemplo si usan fondos de la línea 45 que es formación docente, usarlo para eso. Y ahí aparece el POAI, yo te digo ‘decime qué vas a hacer con esos cien pesos que te di’. [...] Es decir, ellos podían hacer lo que querían siempre y cuando se consensuaran los indicadores que iban a usar y al final se mejoraran esos indicadores.

Funcionario FPV y AC

A este nuevo modo de planificación subyacía la concepción de la unidad nacional presente en la agenda de la AC, vinculada con la idea de que todas las provincias alcanzaran determinados resultados medibles mediante la elección de las estrategias que consideraran pertinentes. La Nación se corrió del rol de coordinadora en términos de definidora de estrategias de acción concretas vía los programas nacionales para aproximarse a un lugar de auditora de resultados finales, entendiendo la coordinación como el control de resultados.

Una marca distintiva de la gestión de la AC fue la ruptura del universalismo propio de muchos programas nacionales de la gestión anterior. Así, programas nacionales creados por la AC, tales como Asistiré y Escuelas Faro, no tuvieron alcance universal ni se implementaron en todas las jurisdicciones y programas como PMI que habían sido universales en la gestión

del FPV se reorientaron y dejaron de serlo. Asistiré (Res. MECCyT 2.407 de 2017) nació con el objetivo de mejorar la asistencia y prevenir la interrupción de la escolaridad en los primeros años de la secundaria a través del control de asistencia digital y el desarrollo de estrategias territoriales para promover la revinculación de los estudiantes, su continuidad y terminalidad (Gluz *et al.*, 2020). Se implementó solamente en cinco jurisdicciones¹³², inicialmente solamente en la PBA e intentando partir de un acuerdo Nación-municipios que dejaba de lado a la gestión central provincial, cuestión que retomaremos en el próximo capítulo. El programa nacional Escuelas Faro (Resolución MEN 4.440 de 2017), dirigido a escuelas seleccionadas por su desempeño en las pruebas Aprender y por indicadores de vulnerabilidad educativa y social de la matrícula, se propuso acompañar a las instituciones de gestión estatal de los niveles primario y secundario para fortalecer el sostenimiento de las trayectorias escolares y mejorar los aprendizajes en Lengua y Matemática, a través de asistencias técnicas, capacitaciones docentes y entrega de materiales pedagógicos, pero sin operar sobre los factores sociales que inciden en dichos aprendizajes (Gluz *et al.*, 2020). Solamente dieciocho jurisdicciones¹³³ participaron de Escuelas Faro y, según nos informó su coordinador, hacia el año 2019 alcanzó 3000 escuelas, incluyendo ambos niveles educativos, en todo el país.

Resulta paradigmática la reorientación de los PMI que la gestión de la AC llevó adelante a partir de 2018¹³⁴ cuando decidió resignificarlos pedagógicamente, a los fines de enmarcarlos en la Secundaria Federal 2030, y mejorar sus procesos de gestión a nivel jurisdiccional (DNPPE, 2019b). Los objetivos de los PMI¹³⁵ en esta nueva etapa consistieron en promover la planificación institucional para renovar la organización institucional y pedagógica de la escuela secundaria en pos de garantizar trayectorias escolares continuas y completas y elaborar propuestas de aprendizaje integrado (DNPPE, 2019b). En la gestión anterior, los PMI habían sido una herramienta al servicio de garantizar la obligatoriedad del nivel mediante el

¹³² En 2019 el programa cubría 372 establecimientos bonaerenses y 251 repartidos en Chaco, Chubut, Corrientes y San Juan (MEN, 2019b).

¹³³ Ver en el Anexo el Cuadro N° 9: Cantidad de escuelas secundarias Faro y proporción del total de escuelas secundarias estatales por jurisdicción. Año 2018.

¹³⁴ Durante los dos primeros años de gestión de la AC, 2016 y 2017, los PMI se gestionaron de manera similar a la establecida por la gestión anterior a excepción de los fondos que se les destinaron, los cuales se fueron reduciendo o se interrumpieron debido a cambios en los mecanismos de control y rendición de cuentas de las escuelas a las jurisdicciones y de estas últimas a la Nación.

¹³⁵ Los nuevos criterios para orientar la elaboración de los PMI consistieron en: que contengan uno o más proyectos de aprendizaje integrado en relación con la cantidad de horas institucionales asignadas a la escuela y la cantidad de docentes involucrados por proyecto, que cada proyecto incluya dos o tres docentes de distintas disciplinas, tanto del mismo como de diferentes años de estudio, que cada docente cuente con hasta tres horas institucionales semanales para participar de un proyecto a través de tareas de planificación y seguimiento, que los proyectos tengan una duración trimestral, cuatrimestral, semestral o anual, que cada proyecto se estructure en torno a una pregunta o un problema que despierte el interés de los estudiantes y que permita trabajar sobre un conjunto de saberes prioritarios y/o emergentes de las áreas/disciplinas involucradas y sobre el desarrollo de una o más capacidades (DNPPE, 2019b).

acompañamiento de las trayectorias educativas y un instrumento, junto con los PJ, para la articulación federal.

Antes PMI estaba muy orientado a acompañar las trayectorias, con algunos, a nuestro modo de ver, esquemas de acompañamiento de trayectorias un poco antiguos o que reproducían cuestiones de la escuela tradicionales que queremos superar con esta Secundaria 2030. Entonces le dimos un cambio importante de orientación. Hoy los PMI están pensados para la elaboración de proyectos integrados. O sea, se financian docentes de distintas disciplinas que van a trabajar juntos en un proyecto común. Por ejemplo, geografía y biología, a los docentes se les paga la hora de planificación para pensar un proyecto que integre estas dos disciplinas en función de un tema, una pregunta que sea relevante para los alumnos.

Funcionaria AC

Los PMI se presentaron entonces como parte del proceso de renovación integral de la escuela secundaria (DNPPE, 2019b) y las escuelas, para acceder a los fondos, tenían que presentar proyectos interdisciplinarios que permitiesen trabajar sobre los saberes prioritarios y/o emergentes de las disciplinas involucradas y sobre una o más capacidades (Raschia y Wischnevsky, 2019), corriendo el foco anterior de la inclusión a la innovación.

A su vez el alcance de los PMI dejó de ser universal¹³⁶ y el MEN transfirió la toma de decisión sobre el universo de escuelas que los implementarían a cada una de las jurisdicciones. Algunas jurisdicciones priorizaron mantener la universalidad, reduciendo el valor de la hora institucional para alcanzar dicho objetivo y otras ajustaron la cantidad de escuelas al presupuesto asignado, mecanismo que profundizó la fragmentación del sistema. En 2017, por ejemplo, cuatro jurisdicciones no planificaron acciones de PMI (Raschia y Wischnevsky, 2019). A partir de 2018, la asignación de los fondos a las jurisdicciones se basó en la distribución de escuelas y matrícula del nivel secundario de gestión estatal, los resultados del Operativo Aprender en el último año del nivel secundario y los últimos niveles de ejecución de fondos del programa. En lo que respectaba a la selección de las escuelas, la sugerencia del MEN fue que las jurisdicciones priorizaran a aquellas escuelas que habían iniciado o iban a iniciar la implementación de la Secundaria Federal 2030 en el período 2018-2020 y a partir de 2019 se agregaron recomendaciones que apuntaban a que las escuelas cumplieren con ciertos requisitos administrativos (Raschia y Wischnevsky, 2019).

¹³⁶ Según un informe de la DNPPE (2019b) los proyectos de PMI en 2018 fueron 6322, de un total de 13.417 escuelas secundarias según el RA (MEN, 2018a), y en 2019 descendieron a 6125, de un total de 13.498 escuelas secundarias según el RA (MEN, 2019a).

Nación establece un monto del presupuesto para todas y pautas contables y pedagógicas. Lo que hace la provincia es elegir qué escuelas van a ser destinatarias y de qué modo les va a llegar el presupuesto, si es una transferencia a la escuela, o si es una transferencia a la provincia y la provincia gestiona con las escuelas. Porque lo que pasa es que muchas escuelas no rinden fondos, por lo tanto nosotros ahora estamos con la política de que si la escuela no rinde, no recibe. Entonces si tiene pendiente una rendición, no recibe otra cuota porque queda acumulada ahí la plata y perdemos rastro de qué se hace con eso.

Funcionaria AC

En la gestión de la AC se hicieron diagnósticos referidos a las gestiones anteriores que apuntaban a la falta de transparencia en el manejo de fondos por parte de las escuelas así como también a la poca pertinencia de los proyectos institucionales que se realizaban. En eso fundamentaron muchas de las medidas que tomaron presentándose como “ordenadoras” de la gestión pública. Por eso desde el MEN se diseñaron dispositivos de acompañamiento territorial y virtual a directores y docentes para fortalecer su capacidad institucional para la planificación, implementación y evaluación de proyectos de aprendizaje integrado, desde un abordaje situado e institucional tales como: encuentros presenciales con equipos directivos y docentes, un trayecto virtual de fortalecimiento y acompañamiento de equipos técnicos y un trayecto autogestionado virtual para docentes (DNPPE, 2019b).

PMI tenía una estructura presupuestaria por la cual se transfería a las escuelas contra un proyecto que ellas presentaran que podía ser cualquier cosa con tal de que se pudiera interpretar como mejora institucional de alguna clase. A mediados de 2018 se cambió el criterio y se les indicó a las escuelas que para optar al plan de mejora tenían que aplicar esos fondos de manera más restrictiva a procesos alineados con la Secundaria Federal 2030. Es decir, estaba la posibilidad de usar esos fondos para dictado de módulos interdisciplinarios o para el dictado de proyectos y se sistematizaron los envíos de las provincias a través de una plataforma donde las escuelas tenían que explicar qué iban a hacer en función de esos lineamientos. [...] En vez de ser cualquier cosa, los fondos ahora están más imputados con cosas que tienen que ver con 2030.

Funcionario AC

La gestión de la AC les cambió a las provincias las reglas del juego para la participación en los PMI respecto de la gestión anterior pero a diferencia de otros programas que las jurisdicciones podían elegir implementar o no, en este caso la posibilidad de contar con los fondos de PMI dependía del cumplimiento de ciertos criterios. Se puso como requisito la correcta rendición de fondos de partidas anteriores para estar en condiciones de recibir una nueva partida y, por lo tanto, poder desarrollar un proyecto en el marco de PMI. Esto derivó

en un traslado de la penalización que la Nación les hacía a las provincias que debían rendiciones hacia las escuelas¹³⁷. Esto abre el interrogante respecto de cómo podrían las escuelas que no recibían fondos, ya fuera por dificultades en la rendición de los mismos o por el abandono del alcance universal de la política en sí, elaborar sus proyectos de aprendizaje integrado para mejorar y renovar sus propuestas educativas en el marco de la Secundaria Federal 2030. El desplazamiento del universalismo como criterio de construcción de lo común y la eficiencia en la ejecución de fondos como criterio de otorgamiento de financiamiento configuraron un esquema de reproducción de la fragmentación y las desigualdades interjurisdiccionales existentes.

La postura adoptada por el nivel nacional en la gestión de la AC se vincula a lo que autores como Vommaro (2019) han destacado como el creciente peso del “antikirchnerismo” en los posicionamientos políticos de quienes conformaron la coalición gobernante, lo cual se ilustra en el epígrafe del presente capítulo. En nuestro caso, encontramos en los discursos de los funcionarios entrevistados una intención por configurar una gestión nacional con una imagen menos prescriptiva, que dejara más libertad de criterio a las jurisdicciones, en oposición a la gestión anterior que consideraban autoritaria. Esto se evidenció en los discursos del nivel nacional a favor del “diálogo” para evitar los conflictos tanto con las provincias como con las escuelas ante la introducción de nuevas políticas, lo que se contradecía con las medidas de desfinanciamiento y disciplinamiento a los gremios docentes llevadas a cabo tales como los recortes presupuestarios del área y la eliminación de la paritaria nacional docente mencionados en el apartado anterior.

Creo que antes [la gestión del FPV] venían, porque yo participaba cuando estaba en Ciudad¹³⁸, veníamos y por ahí era bajada de línea. Pero abiertamente, era tipo ‘tienen que hacer esto, ésta es nuestra mirada y estas son nuestras prioridades’. Y nosotros trabajamos distinto. Para nosotros lo más importante es generar los consensos, discutir, dialogar, intercambiar, que decir ‘esto se hace así’. O sea, creo que no hubo nada que nosotros sacamos sin haberlo pasado por una consulta con las provincias. [...] Creo que lo positivo es que logramos un marco común que hoy todas las jurisdicciones, a su ritmo pero están avanzando en un sentido con la transformación. Que no solamente cumple con lineamientos nacionales sino que también responde a la cultura, la idiosincrasia, la identidad de cada jurisdicción, y eso es importante respetar porque si no las cosas no suceden.

Funcionaria AC

¹³⁷ En el Instructivo para la Ejecución de los Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario a partir del año 2016 se agregó la leyenda “La no rendición de los fondos asignados afectará futuras transferencias de fondos” (Ministerio de Educación y Deportes, 2016, apartado 3.2.1.).

¹³⁸ La entrevistada, como varios de los funcionarios aquí citados, fue parte de la gestión de la CABA, gobernada desde fines de 2007 por el PRO que integró la AC, durante las gestiones nacionales del FPV.

Cada provincia decidió armar con criterio de pilotaje algún espacio para ensayar las mejoras. Algunos más enfocados en una cosa, otros enfocados en otras, según dónde le daba la negociación gremial, la negociación presupuestaria, la disponibilidad docente. [...] En general en cada provincia, por una cuestión de estrategia que hemos discutido bastante, trataron de encontrar la línea de entrada al proyecto que les significara la menor resistencia. Éstos entraron por darles las horas de tutoría, otros entraron por los planes de la hora de planificación, los otros por el régimen académico. Cada provincia trató de buscar una estrategia que minimice el conflicto, por así decir. Trataron de generar buena onda o buen espíritu con la transformación de la escuela secundaria. [...] Y en ningún caso ninguna provincia –salvo Río Negro o CABA con Escuela del Futuro– se planteó un anuncio con bombos y platillos ‘Esta es la Secundaria 2030, venimos por todo, vamos a hacer todo distinto’. Casi ninguna hizo eso. Es todo muy... transformaciones graduales.

Funcionario AC

El federalismo de las estrategias similares y consonantes del período anterior se fue reestructurando con una lógica de emprendedurismo que no sólo fue el estandarte de la AC para la formación de estudiantes y docentes sino también para el trabajo de la Nación con las provincias. El emprendedurismo fue una idea articuladora en diferentes relatos discursivos políticos de la AC entendido como la expresión máxima de la autonomía. Si bien su origen tiene que ver con el mundo del empleo y cierto paradigma empresarial algunos, de sus fenómenos asociados pueden trasladarse al ámbito educativo, como por ejemplo la valoración de las iniciativas individuales y los caminos particulares, las posibilidades de reinventarse y la innovación. En el caso del modelo de federalismo propuesto por la AC, podemos decir que las provincias fueron llamadas a convertirse en emprendedoras delineando sus propios derroteros individualmente.

Fortalecer la autonomía de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, referida a la gestión, la implementación de programas, planes y proyectos acordes a sus necesidades y realidades, como así también a las adecuaciones curriculares, afianzando un sistema educativo nacional, con cohesión y metas comunes (Declaración de Purmamarca, 2016).

La reivindicación de la autonomía de las provincias por parte de la gestión de la AC se manifestó desde los primeros documentos oficiales elaborados, ya en la Declaración de Purmamarca el término autonomía adquirió un valor singular en lo que refería a la capacidad de las jurisdicciones para llevar adelante la implementación de las políticas educativas (Raschia y Wischnevsky, 2019). Y se propuso afianzar “un sistema educativo nacional con cohesión y metas comunes” (Declaración de Purmamarca, 2016), entendiendo por “metas

comunes” a los resultados medibles expresados en indicadores vinculados a la idea de calidad educativa comprendida en los términos de la AC, y el nivel nacional dio un amplio margen de libertad a las jurisdicciones respecto de las estrategias que utilizarían para alcanzarlas. Consecuentemente, el MOA se presentó como “un marco nacional orientador que establece criterios y lineamientos comunes para las renovaciones que desarrollen las jurisdicciones” (Res. CFE 330 de 2017) y además en él se asoció la mayor autonomía de las provincias para definir las estrategias concretas a llevar a cabo con una mayor justicia educativa.

A partir de las orientaciones del MOA, cada jurisdicción desarrollará un plan estratégico de renovación integral de la educación secundaria, atendiendo a su situación actual, cultura e historia y sus políticas educativas, en pos de la construcción de un proceso de mejora sostenido que contribuya a consolidar una escuela secundaria inclusiva, relevante y con sentido para todos los/las estudiantes del país. [...] La construcción de un marco federal común que habilita y promueve la autonomía provincial en relación con las estrategias concretas para llevarlo adelante permitirá dar respuestas situadas y pertinentes a los desafíos que hoy nos presenta la renovación de la secundaria, contribuyendo así a lograr mayor justicia educativa en la República Argentina (Res. CFE 330 de 2017, anexo I).

Las opciones de política educativa que las provincias elegían “a la carta” se organizaban y presentaban en los Planes Operativos Anuales Integrales (POAI), la herramienta de planificación educativa introducida por la gestión de la AC. Los POAI se propusieron como un nuevo modo de planificación que apuntaba a tener una mirada más integral del sistema educativo evitando que los niveles y/o las áreas trabajen por separado, como lo hacían en los PJ utilizados durante la gestión anterior, en sintonía con la nueva arquitectura institucional del MEN presentada anteriormente.

El PEN 2016-2021 lo que también trata de introducir es esta mirada transversal, o sea no se arma por niveles y modalidades como había sido el Plan de la gestión anterior sino son ejes transversales. Y de eso se derivan dos instrumentos de gestión, uno es el POAI, que es la Planificación Operativa Anual, y otro la matriz de seguimiento, que es el anexo al PEN 2016-2021. [...] cuando hicimos el plan estratégico [PEN 2016-2021] y la lógica del POAI nos dimos cuenta que era trabajar con otra concepción de política educativa que partía de la articulación. O sea, de poder pensar al chico como uno solo que entra y sale. Lo que veíamos era que esta lógica que pasaba en Nación de primaria con su librito, secundaria con el suyo, inicial con sus preocupaciones, se replicaba a nivel provincial, entonces las áreas no se hablaban, de hecho no se conocían. Tampoco las de Planeamiento. Tampoco le pedían información al de Estadística. Entonces eran todas islas que pensaban su política y el plan [PJ] medio favorecía eso porque era para cada nivel. Y la directora de inicial de Chubut le mandaba a la directora de inicial de acá sus líneas. El POAI lo que exige a la provincia, que fue también muy complejo, es sentarse todos en una mesa a definir

cómo van a armar ese plan integral. Porque no es un plan por área, es un plan único que integra todas las miradas y todas las líneas. Entonces nos dimos cuenta de que iba a ser complejo llevar adelante eso porque también hay kioscos. Y el fondo rotatorio también trajo el desafío de que no era plata para vos, era plata. Entonces la provincia la tiene que distribuir. Entonces cómo se distribuye eso, bueno, en función de sus prioridades. ¿Y cuáles son mis prioridades? La afinidad personal. Muchas veces había gente que se quedaba sin presupuesto... Entonces bueno, estas mesas había que empezar a construirlas en las provincias. El primer POAI viajamos a todas las provincias, hicimos estas mesas de trabajo.

Funcionaria AC

Los POAI fueron presentados desde el discurso oficial como la expresión de una lógica de construcción de políticas “desde abajo”, como una experiencia que representaba un cambio metodológico y conceptual respecto del esquema tradicional de planeamiento vigente en la Argentina desde los 80 que, según consideraban, ignoraba el juego social y político, los diferentes actores involucrados en la problemática (Claus¹³⁹, 2018). En el marco del PEN 2016-2021, los POAI se proponían como una herramienta para la planificación coordinada de las políticas educativas para sistematizar las líneas de acción y actividades específicas que cada jurisdicción pondría en marcha en forma anual (y/o bianual) a fin de alcanzar los objetivos de mediano plazo plasmados en el Convenio Bilateral de Compromiso entre cada una de las jurisdicciones y el MEN e integrar las acciones de todas las áreas y programas priorizadas por cada jurisdicción para abordar las problemáticas principales en el marco de los acuerdos federales (MEN, s/fb).

Se construye el POAI del ministerio nacional donde se especifican con metas físicas, lo que cada uno se comprometió y cuándo lo espera lograr. Ese POAI después se refleja en el trabajo con las provincias. Se les dice ‘Éstas son las actividades en las que va a participar el ministerio nacional o las que va a ofrecer ese ministerio. Ustedes tienen que construir a su vez su plan operativo provincial en el que, sabiendo lo que va a hacer la Nación, ustedes vean cómo lo organizan a nivel de las provincias’. Y en esa instancia es cuando se les comunica a las provincias los techos presupuestarios que tienen para que organicen su formulación. Por ahí una provincia te pide más jornada extendida, otra te pide más capacitación en nivel primario, otra más interculturalidad. Dentro de los ejes disponibles las provincias te van pidiendo cosas diferentes.

Funcionario AC

El nivel nacional impulsó una mesa de trabajo interáreas coordinada por la DNPPE con actores de las áreas de los diferentes programas presupuestarios en busca de una mayor

¹³⁹ Agustín Claus fue Director Nacional de Planeamiento Educativo durante parte de la gestión de la AC entre 2016 y 2017. En este trabajo se cita un artículo académico de su autoría en el que relata la experiencia de los POAI durante su gestión.

integralidad de la planificación. En 2017, primer año de implementación del POAI, la estructura fue en función de los cuatro ejes del PEN pero en 2018-2019 se reestructuró en función de proyectos integradores como la Secundaria Federal 2030 (Raschia y Wischnevsky, 2019).

Lo que se hizo a partir de esto es que con cada provincia trabajamos [la DNPPE] una línea de base y sus metas propuestas para 2018 y 2021. Hoy [2019] ya hicimos un primer corte de cómo fue el avance respecto a la meta 2018. Entonces le devolvimos a cada una un informe que decía bueno, vos te propusiste, no sé, tasa de cobertura de sala de 4 llegar a 40%, bueno, tu valor a 2018 es éste. Y eso permite después ajustar para 2021. [...] Si vos te habías propuesto hacer un esfuerzo mayor en secundaria respecto a otros niveles entonces tu POAI debería reflejar una inversión más fuerte en secundaria. Entonces la idea es que a partir de la matriz se prioricen algunas áreas, niveles o poblaciones y que el POAI refleje tu esfuerzo pedagógico y financiero en función de esas priorizaciones que hiciste y también de tu punto de partida, porque lo que dio la matriz fue, bueno, al construir la línea de base pudiste ver dónde tenías más dificultades o más debilidades como provincia. Entonces los POAI además de establecer cuáles son las líneas establecen qué financiamiento se va a considerar para esas líneas y se piden indicadores de gestión, o sea al finalizar ese año, lo que se logra en términos de procesos, cobertura, no indicadores de resultados sino bueno, capacité a tantos docentes, acompañé a tantas escuelas, y también se le pide en ese POAI que articule esa línea con estos indicadores.

Funcionaria AC

Tal como se evidencia en el testimonio anterior, la Nación asumió un rol de auditora que fue monitoreando los avances de cada jurisdicción hacia las metas propuestas y las provincias fueron llamadas a utilizar este nuevo modo de planificación. Los POAI, siguiendo una lógica de planificación estratégica situacional, buscaron articular las acciones de política educativa con lo presupuestario (Raschia y Wischnevsky, 2019) y monitorear la asignación de los recursos desde la perspectiva de la trazabilidad¹⁴⁰ pudiendo luego evaluar su aplicación en sintonía con las metas propuestas (Claus, 2018). Esto se combinó con el mecanismo de fondos rotatorios¹⁴¹ que hizo que se configurara como una herramienta de control de ejecución de gastos del nivel central hacia los niveles subnacionales.

Desde la perspectiva de la AC los cambios introducidos en su gestión la hacían “verdaderamente federal”, en contraposición con la anterior, debido en parte a que las nuevas

¹⁴⁰ El enfoque de trazabilidad de los recursos educativos desde el planeamiento educativo situacional consiste en una herramienta de análisis de política educativa que vincula los lineamientos del planeamiento educativo y la planificación del presupuesto como mecanismo de asignación de recursos en el cual se posibilite la vinculación de los recursos con los objetivos de política educativa (Claus, 2018).

¹⁴¹ Este tema se desarrollará más adelante en este mismo apartado.

estrategias de planificación y asignación de fondos le daban mayor autonomía a las jurisdicciones.

Confiamos en el rol del Ministerio Nacional para fijar el rumbo, pero respetando el federalismo, sus contextos y sus responsabilidades, dejando atrás la idea de un gobierno que centraliza la política educativa. La idea de sistema federal se dejó en un segundo plano durante muchos años, y esto no es un dato menor. Sabernos federales y actuar en consecuencia implica que se desarrolle un presupuesto donde se den márgenes de autonomía para que las jurisdicciones puedan asignarlos en el marco de lineamientos federales según el Plan Operativo Anual Integral. [...] Tratamos al sistema educativo como lo que es, un sistema federal, donde acompañamos a las jurisdicciones que más lo necesitan y hacemos una distribución que nada tiene que ver con tintes políticos partidarios, sino que hay una agenda nacional, ‘Argentina Enseña y Aprende’, que fija metas específicas que cada ministro y ministra se comprometió a cumplir (Miguel, M. como se citó en Perfil, 8 de diciembre de 2019).

Si bien no existieron sanciones vinculadas al incumplimiento de metas propuestas en los POAI, encontramos algunos indicios de que se tendía hacia una gestión por resultados. Así por ejemplo, en la dimensión “presupuesto” del Diagnóstico para la planificación de la Secundaria Federal 2030 aparecen dos preguntas clave en este sentido, como variables a ser tenidas en cuenta para el análisis jurisdiccional: “¿Cuáles son los programas en los que más se invierte? ¿Estos programas están dando resultado?” (SICE, s/fb). Dicha indicación intentaba ser una sugerencia para que las provincias utilizaran ese criterio a la hora de elegir qué programas educativos elegir para que la Nación financie. Algo similar evidenciamos al consultar por los criterios de selección de las instituciones educativas que cada jurisdicción incorporaba a los programas en donde Nación sugería apuntar a aquellas que podrían mover más las agujas de los resultados.

Algunas provincias pensaron en escuelas cuyos directores tenían determinados rasgos. Perfiles innovadores, gente recién concursada, etc. Otras eligieron por criterio territorial, las escuelas de alta montaña, capitalinas, criterios más territoriales de organización.

- *¿Y no hubo una orientación desde Nación de ciertos criterios sugeridos?*

Nosotros proponíamos, para poder notar mejoras, que ellos buscaran las escuelas que tenían más índice de fracaso, esas son las escuelas de mayor complejidad. Ahora, si son las escuelas donde algo mejora, se nota más. Pero eso fue una conversación, sólo eso, en términos de decirles criterios. Después las provincias eligieron a su leal saber y entender lo que más les convenía.

Funcionario AC

Los POAI adquirieron centralidad en esta gestión tanto en la Nación como en las provincias aunque en la práctica surgieron algunas dificultades. La integralidad pretendida fue difícil de lograr por desacuerdos horizontales, flujos de información contradictorios entre las áreas de los ministerios, disputas por los recursos y por la inclusión o no de programas y líneas de acción (Raschia y Wischnevsky, 2019). Hubo también contradicciones, identificadas por los miembros de la misma gestión, vinculadas a las restricciones presupuestarias de la gestión de la AC y a los excesivos tiempos que tomaban la elaboración y aprobación de los POAI.

Lamentablemente, con frecuencia sucede que la economía se impone a la lógica de la inversión educativa protegida, en la cual, la macro política de la administración de turno, estableció un contexto de restricción presupuestaria y la profundización del ajuste educativo, que limitaría el impacto del instrumento desarrollado y la evaluación de los resultados en el sistema educativo nacional. Como corolario, si bien la experiencia desarrollada en el inédito concierto federal, representó un inédito cambio institucional respecto de la concepción política-ideológica de la gestión del planeamiento educativo situacional en la educación de Argentina, en contraposición, en paralelo, se desarrolló un proceso de ajuste estructural de la política fiscal de las políticas del Estado Nacional en la educación, que deslegitimó el avance inicial en materia de pensar los problemas educativos y la construcción de soluciones con impronta federal en donde el federalismo educativo haya querido nacer e institucionalizarse (Claus, 2018, p. 12).

El POAI es una buena herramienta, hay organización de cuentas, tenemos trazabilidad, se respetan lineamientos. Todo está buenísimo pero el objetivo de la planificación es que efectivamente haya una planificación que sirva en un tiempo, de una manera y que te ayude. Creo que ahí hay algo que no termina de funcionar. [...] Si vos te das cuenta que el último POAI se aprueba en septiembre, decís ‘Che, esto no está funcionando’. Funciona para muchas cuestiones, por ahí para el proceso de planificación de la provincia, en otras cuestiones, pero no tiene sentido que una planificación se apruebe en septiembre con nueve meses de año ya funcionando.

Funcionario AC

Si bien algunos funcionarios de la AC concebían al proceso de planeamiento instaurado como un “inédito proceso de federalización del planeamiento educativo” (Claus, 2018) no hubo consenso al respecto al interior de la misma gestión y, además, el rol de las provincias en la construcción de sus POAI no habría sido activo en todos los casos.

Yo tenía Subsecretarios provinciales que me decían ‘Yo no sé qué hacer con la plata que está viniendo’. Pero no porque no existiese, sino porque no tenían los recursos humanos para poder articular políticas educativas. Me parecía que retirar al Estado nacional de la construcción de las propuestas educativas nacionales a las provincias generaba mucha inequidad. Digo, provincias como Córdoba y Santa Fe tranquilamente podrían diseñar sus políticas educativas con transferencias de fondos. Y otras provincias me decían ‘Bueno, después evaluaremos’. [...]

-¿Cómo se fue resolviendo esto?

Yo volé por los aires, no se resolvió. Los programas se transfirieron a las provincias. Cada provincia dijo ‘Quiero conservar X’, ‘Yo coros y orquestas también, pero esto no’. [...] ¿Qué pasó políticamente ahí? Todos los ministros pensaban que era más. ¿Por qué? Porque recibían la plata. Claramente pasó esto. Todos los ministros ahora se están dando cuenta de que ese recibir en lo económico no redundó en la calidad educativa [...] no es garantía en una política pública nacional que los ministros te acompañen. Porque tengo que decir que los ministros siempre te van a acompañar cuando repartís recursos a las jurisdicciones. [...] te ponés contento porque vas a tener más autonomía. Lo que pasa es que para mí eso va en detrimento de un proyecto educativo nacional.

Funcionario AC

La asistencia técnica del nivel nacional a las provincias fue durante la gestión de la AC “a demanda”, tal como evidencian los documentos oficiales como el MOA, en donde se les solicitaba a las jurisdicciones en sus Planes Estratégicos Jurisdiccionales “especificar los compromisos que asume la jurisdicción en relación con las metas y logros esperados, así como las necesidades de acompañamiento y asistencia por parte del Ministerio de Educación de la Nación” (Res. CFE 330 de 2017, anexo I).

La dirección nacional de planeamiento de políticas educativas convoca a los representantes de las provincias para trabajos situados, talleres de planificación. En esos talleres se hace la comunicación del POAI nacional y se les dan a las provincias los techos presupuestarios y luego cada provincia tiene que hacer la planificación a la cual nosotros podemos ir, si ellos quieren, como facilitadores. [...] La dirección [DNPPE] entonces participa en la formulación del POAI, en los ajustes posteriores luego de los diseños provinciales y en el trabajo con las provincias sólo a demanda de las provincias.

Funcionario AC

Asimismo, al igual que durante la gestión del FPV, hubo algunas provincias más “fuertes” que no necesitaban pedir ayuda al nivel nacional y que incluso tuvieron la capacidad de no tomar en cuenta sus recomendaciones. Tal fue el caso de la CABA, aún siendo la jurisdicción de la cual provenían la mayoría de los funcionarios de la gestión nacional de la AC.

Hay provincias que tienen referentes con mucha fuerza, entonces sabés que si hablás con esa persona las cosas se traccionan y hay otras provincias que por ahí tienen muchos referentes para cositas chicas entonces es más difícil por ahí contactarte con una persona. Y después hay cuestiones, bueno, políticas, hay provincias que por ahí no están muy de acuerdo con algunas cosas entonces es más difícil traccionarlas. Por ejemplo, CABA y Santa Fe son dos provincias con trayectoria. Entonces muchas veces lo que decimos desde acá escuchan pero hacen lo que quieren. Equipos fuertes, con formación. Con políticas importantes que de hace años vienen sosteniendo y

que creen en esas políticas, entonces la incidencia nuestra es quizás menor y a veces eso se traduce en que mucha bola en algunas cosas no nos dan. Y otras por ahí son equipos con menos trayectoria y que necesitan más relación para orientarlos. Entonces eso también hace al vínculo. [...] Para nosotros los programas nacionales que le llamábamos cuando estábamos en CABA estaban en un área específica. Ahora por la relación del mismo color partidario quizás hay más ida y vuelta pero igual es una jurisdicción fuerte.

Funcionaria AC

Con la AC se avanzó un paso más en el camino de la lógica gerencial sugerido por los organismos internacionales¹⁴² y se instauró la lógica de rendición de cuentas, evitando las transferencias masivas de fondos a las provincias y/o las instituciones educativas frecuentes en la gestión anterior. Si bien el proceso de registro informatizado de datos se inició con el PNEO durante las gestiones del FPV, en la gestión de la AC la ejecución y la correcta rendición presupuestaria se tornaron condición para seguir obteniendo financiamiento nacional, tal como relatamos en el caso de los PMI.

Dentro del eje “Planificación y gestión educativa” del PEN 2016-2021 se propuso “Gestionar los recursos favoreciendo el logro de los objetivos educativos nacionales concertados” (Res. CFE 285 de 2016, anexo). Allí se estableció la “regularización y monitoreo de procesos de ejecución y rendición de transferencias a las provincias y definición de criterios objetivos de asignación de recursos” (anexo) y la modernización de los procesos de gestión de fondos, evidenciando el rol de “auditor” asumido por el nivel nacional en este período. Los indicadores sugeridos para evaluar el cumplimiento de dicho objetivo eran los porcentajes de transferencias nacionales ejecutadas sobre las comprometidas y de las rendidas sobre las ejecutadas utilizando como fuente de información el SITRARED (anexo).

Comenzó a utilizarse una lógica de fondos rotatorios para las transferencias no automáticas de fondos nacionales planificados en el POAI con el argumento de poder garantizar su seguimiento financiero. El dinero se transfería de la Nación a las provincias en cuotas y una vez que cierto porcentaje se reportaba ejecutado, habiéndose realizado la rendición de cuentas correspondiente, se habilitaba la transferencia de la siguiente cuota. Esto se instrumentó con el objetivo de solucionar un problema con el que se habían encontrado a inicios de su gestión, la acumulación de dinero sin ejecutar en las cuentas provinciales.

En la unidad de gestión administrativa acá teníamos 3 o 4 años de dinero sin

¹⁴² Tal como propone el Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4): “Hacer frente al uso indebido de los recursos y sacarlo a la luz: la corrupción y la ineficiencia hacen perder fondos esenciales para la educación. Una supervisión y un seguimiento independientes del gasto pueden permitir incrementar de forma significativa los fondos que las escuelas reciben realmente.” (UNESCO, 2016, p. 70).

rendir, sin firmar, con auditorías hechas, temas pendientes. Y el hecho de que no hubiera un proceso tan -no sé si la palabra es puntilloso- establecido, parametrizado del planeamiento, hacía muy difícil vincular las observaciones presupuestarias con los programas [...] mal usado o mal entendido, no sumó. Si se mezcla todo, si no hay organización de cuentas, no se sabe quién hizo qué. Esto [los fondos rotatorios] no es perfecto, pero me parece que es un camino hacia eso.

Funcionario AC

Nosotros en la gestión anterior [FPV] girábamos la plata pero nunca lo atamos a que nos rindan. Pasaba al año siguiente y yo le volvía a dar los cien pesos. Me rendía 20 de 100 quizá... Eso cambió en esta gestión [AC] con el fondo rotatorio. Ahora lo que se hizo fue atarlo a la rendición. [...] Por ejemplo, nosotros cuando se fue la gestión anterior teníamos 7.800 millones de pesos sin rendir y a hoy [2019] todavía tengo, de esos 7.800, 2.000 sin rendir. Ahora en esta gestión es muy poco lo que tengo sin rendir por la lógica del fondo rotatorio, está más al día. Eso nos cambió, desde lo financiero nos cambió.

Funcionario FPV y AC

La principal diferencia con la gestión anterior radicó en la implementación de fondos rotatorios como mecanismo de control de ejecución de fondos y de sanción a las provincias, aunque desde la perspectiva oficial no se lo reconocía como una penalización.

¿Por qué se hace esto del fondo rotatorio? Porque cuando llegamos había muchísima plata descansando en las cuentas provinciales. Mucha plata. Entonces, la verdad que no se usaba. O sea, desde acá, desde el Ministerio aparecía como devengado, o sea aparecía como ejecutado, pero en realidad estaba en las cuentas provinciales, entonces era plata que en definitiva no se terminó usando o no sabemos para qué se usó. Entonces ahora yo te transfiero en la medida que vayas rindiendo y vayas dando cuenta de para qué usas la plata. [...] En general lo que pasa es que si no ejecutó eso que le faltó ejecutar, ese saldo pasa al año siguiente. O sea, por ejemplo, vos tenías 10 millones y ejecutaste 8, los 2 millones que te sobraron se pasan al siguiente pero no se pasan como crédito adicional, o sea, los 2 millones que te sobraron de éste, alimentan los 10 millones del año siguiente. No te penalizo pero tampoco te lo doy como adicional.

Funcionaria AC

Si bien este mecanismo contribuyó a ordenar la gestión financiera de las provincias, no garantizó necesariamente la ejecución de los fondos que era lo que se pretendía. Muchas provincias vieron interrumpidas las transferencias que recibían del nivel nacional debido a rendiciones de cuentas incompletas y, como siempre, las que terminaron siendo penalizadas y perjudicadas fueron aquellas con menores capacidades estatales tales como equipos técnicos locales con menos recursos, tal como veremos en el próximo capítulo. Esto repercutió de manera diferente en cada una de las provincias, además, porque la tenencia de fondos propios es muy desapareja.

Los fondos rotatorios se implementaron también para subsanar otro inconveniente en la gestión de las transferencias de fondos nacionales a las provincias vinculado con las “cuentas únicas” jurisdiccionales dependientes de los Ministerios de Economía/Hacienda locales y en ese caso para algunos funcionarios sí parecen haber resultado efectivos.

Hay provincias que tienen una cuenta única y la disponibilidad de fondos nacionales para educación depende de lo que ‘suelta’ el Ministerio de Economía. Desde 2016, con la lógica de fondos rotatorios, se le va dando a los Ministerios de Educación según van gastando y rindiendo. Se hace más real el presupuesto que se pide desde las provincias y se presiona para que rindan cuentas porque es lo que habilita a pedir más dinero a Nación. [...] Educación no es un área donde se roban la plata, en general no hacen las rendiciones, tienen las facturas tiradas porque tienen otra lógica los pedagogos. [...] Cuando le transferís plata a las provincias lo hacés a una cuenta única que tiene el Ministerio de Economía, entonces mientras Educación no la gasta esa plata la tiene Economía. [...] Es como si yo te dijera que te voy a dar cien pesos para todo el año. En la gestión K [refiere al FPV], yo [el nivel nacional] te daba los cien pesos y Economía se quedaba con esos cien pesos. Cada vez que vos querías, Economía te daba de a un peso, porque la cuenta única la tienen ellos. Cuando yo desde Nación miraba tu cuenta para mí vos tenías cien pesos, sin embargo vos me decías ‘no tengo plata’, porque Economía no te daba la plata porque pagaba los sueldos de la provincia. En cambio con los fondos rotatorios yo te doy un peso nada más y Economía no te puede tocar tu plata porque tenés un peso nada más -así y todo le toca ese peso...- ya no llega siquiera a chuparte esa plata para pagar los sueldos, en cambio si yo te doy cien de un saque Economía está feliz y te va dando de a dos pesos. Y eso fue lo que se dejó de hacer en 2016. [...] Es difícil gestionar en el Estado. No es que no llegan a ejecutar las provincias porque son malas, yo tampoco llego como Nación. Todos saben la solución pero no es fácil hacerlo en el Estado. Tenés que comprar un teléfono y una licitación te lleva ocho meses y ahora con las elecciones peor, olvidate. [...] Esto [los fondos rotatorios] permite hacer un presupuesto más real pero no asegura una mejor ejecución porque eso depende de las provincias.

Funcionario FPV y AC

Aunque el Estado puede incorporar instrumentos tecnológicos, garantizar el acceso a la información y la transparencia en la gestión, es imposible reducir la acción estatal a una cuestión técnica ya que eso implicaría desconocer que los Estados tienen historia e identidad propias y rehuir al debate acerca del rol del Estado en materia económica y social (Bernazza, 2016). La penalización a las carteras educativas provinciales no resuelve los problemas estructurales del Estado ni transforma las culturas institucionales de un día para otro.

Para concluir este capítulo, sostenemos que tanto la arquitectura institucional del Estado y las instancias para la articulación federal como los instrumentos de planificación y de control de ejecución presupuestaria de este período dan cuenta de una concepción de la unidad como el

alcance de metas comunes por parte de las provincias argentinas dejando a su criterio las estrategias concretas a llevar a cabo para alcanzarlas, a diferencia de la gestión anterior. Los sentidos sobre el rol del Estado y la administración pública se construyeron desde el discurso en oposición a las gestiones del FPV que se consideraban ineficientes. Se apeló entonces a una serie de técnicas y estrategias que posicionaron a la Nación en un rol eminentemente “auditor” y a las provincias en el papel de “emprendedoras”.

El modelo de federalismo propuesto durante esta etapa por la gestión de la AC tuvo muchos rasgos del modelo de provincialización descrito por Rivas (2004), el cual daba primacía a lo local fomentando las identidades particulares y diversas de cada provincia, gestionando los programas educativos a demanda y las reformas educativas como potestad de las provincias. En la gestión de la AC hubo una tendencia centrífuga, de alejamiento del eje de acciones comunes propuesto por la gestión anterior, y se conformó un federalismo de metas comunes a alcanzar a las que cada provincia podía llegar como quisiera, siempre y cuando se responsabilizara por los resultados obtenidos. Fue un modelo de *laissez faire* que con la bandera de la libertad abrió un abanico de posibles políticas para la escuela secundaria obligatoria y, al mismo tiempo, dejó a las provincias libradas a sus desiguales recursos y capacidades y desresponsabilizó a la Nación por generar condiciones equivalentes para todas ellas profundizando la fragmentación del sistema y resquebrajando las orientaciones comunes en las que había intentado avanzar la gestión del FPV (Gluz *et al.*, 2018). En este modelo, la Nación eligió marcarles el camino a las provincias *ex post*, revisando y evaluando lo realizado, ya que entendían la coordinación en términos de control de rendición de cuentas. La libertad vino de la mano de la responsabilidad, autonomía más *accountability*¹⁴³ fue la fórmula que la gestión de la AC eligió a costa de perder un rumbo nacional unificado y para distanciarse de un modelo de Estado nacional que consideraba intruso o demasiado interventor.

¹⁴³ En español “rendición de cuentas” o “responsabilidad”.

CAPÍTULO 5

Las jurisdicciones en el juego federal con gestiones nacionales de distinto signo

En este capítulo analizaremos las configuraciones del federalismo educativo desde la perspectiva de los funcionarios y técnicos de las tres jurisdicciones seleccionadas -la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Neuquén- sobre las dinámicas de articulación con las iniciativas nacionales, en cada una de las dos gestiones nacionales trabajadas en los capítulos anteriores. Partimos de la idea de que es el nivel nacional el que suele “mover primero” (Bonvecchi, 2008) e intentamos escapar a las interpretaciones binarias en términos de adaptación *versus* resistencia respecto de los roles de los niveles subnacionales ante las políticas educativas de alcance nacional (Hartong y Nikolai, 2017) para captar los perfiles de actuación jurisdiccional en su complejidad y en cada caso y momento particular. Nos centraremos en los contextos locales, las coincidencias/disidencias entre las agendas jurisdiccionales y nacionales, las implicancias de las orientaciones nacionales y los modos de apropiación de sus reglas y recursos, y la participación de cada jurisdicción en las instancias propuestas para la articulación federal y en la definición de la agenda, la toma de decisiones y/o en los procesos de implementación de las distintas líneas de acción. Compararemos cómo se posicionaron estas jurisdicciones ante una Nación que intentó marcarles la cancha y abrirles el juego, en las gestiones del FPV, y cómo reaccionaron ante una Nación que se pretendió ante todo auditora y buscó incitarlas a emprender, en la gestión de la AC. Encontramos que las tres jurisdicciones seleccionadas tienen perfiles definidos y diferentes, cuyos rasgos principales persisten aún ante cambios significativos en el rol del Estado nacional.

5.1. La provincia de Buenos Aires: la que negocia con la Nación

Provincia de Buenos Aires es un monstruo. La provincia de Buenos Aires es algo demencial. Vos pensá que nosotros íbamos a municipios que eran más grandes que las otras provincias y decías ‘¡Pobre provincia de Buenos Aires!’ [...] Siempre para la Nación es: triunfa en la provincia, triunfa la política.
Funcionario FPV y AC

5.1.1. La PBA en las gestiones nacionales del FPV: aportando al proyecto nacional

Durante esta etapa la PBA estuvo gobernada por el FPV¹⁴⁴, al igual que el nivel nacional, lo que permitió el trabajo conjunto de ambos niveles gubernamentales en pos de un proyecto nacional común. La continuidad de algunas líneas de acción y equipos fueron muy importantes para la reconstrucción posterior a la crisis de 2001 y para dar un giro a las políticas que se habían implementado en los 90, así como también lo fueron los aumentos de la inversión por alumno, de la inversión educativa total y del salario docente durante la primera década del siglo XXI. Sin embargo, ese gran esfuerzo presupuestario no bastó para enfrentar el contexto social, principalmente en el conurbano bonaerense, en una provincia con escasos recursos estatales y a veces ingobernable por su tamaño y población (Veleda *et al.*, 2012).

La agenda de política educativa de la PBA durante este período coincidió ampliamente con la del nivel nacional. El nivel secundario tuvo un lugar central en la gestión provincial y eso se evidenció en la integralidad e intensidad de las acciones que se llevaron a cabo para efectivizar su obligatoriedad con medidas como la reforma de su estructura y de su currícula, los llamados a concursos de inspectores y directivos designados por tiempo completo, la distribución masiva de libros e iniciativas sin precedentes como la creación de salas de jardín maternal para hijos y hermanos de estudiantes (Veleda *et al.*, 2012). Las principales preocupaciones de los funcionarios de la PBA y las políticas implementadas resultaron convergentes con las de la Nación en lo que a la recomposición de la educación secundaria como unidad pedagógica y organizativa respectaba.

Debido a la necesidad de superar la fragmentación del sistema educativo bonaerense producida con la implementación de la LFE, entre 2005 y 2011 se realizaron una serie de cambios en la estructura de la oferta del sistema educativo provincial tendiente a reunificar una escuela secundaria de seis años que anticipó de alguna manera lo que se propondría luego en la LEN y que se concretó en dos movimientos. A partir de 2006 se transformó la EGB3 (último ciclo de la Educación General Básica establecida por la LFE) en ESB (Escuela Secundaria Básica) y el Polimodal en ESS (Escuela Secundaria Superior), y se realizó la correspondiente modificación de la estructura académica en modalidades. Y luego, a partir de 2011, se inició el proceso de “conformación” de escuelas con la unión entre ESB y ESS dando lugar a “Escuelas de Educación Secundaria” (EES) de seis años de duración (Pinkasz, 2013), proceso que culminó en 2019.

¹⁴⁴ Durante esta etapa se sucedieron los siguientes Directores Generales de Cultura y Educación: Adriana Puiggrós desde 2005 hasta 2007, Mario Oporto desde 2007 hasta 2011, Silvina Gvirtz desde 2011 hasta 2012 y Nora De Lucía desde 2012 hasta el fin de la gestión nacional del FPV en 2015.

El proceso de conformación de escuelas estuvo orientado tanto por la LEN como por la Ley Educativa Provincial 13.688 de 2007, entre cuyos objetivos de política educativa se responsabiliza al Estado provincial por la garantía de la igualdad, la gratuidad y la justicia social en el ejercicio del derecho a la educación, en consonancia con lo propuesto desde el nivel nacional:

La provincia, a través de la Dirección General de Cultura y Educación, tiene la responsabilidad principal e indelegable de proveer, garantizar y supervisar una educación integral, inclusiva, permanente y de calidad para todos sus habitantes, garantizando la igualdad, gratuidad y la justicia social en el ejercicio de este derecho, con la participación del conjunto de la comunidad educativa (art.5).

Por otra parte, la Ley de Educación Provincial convalidó la arquitectura política del sistema educativo jurisdiccional diseñada unos años antes, en la cual se instituyeron las funciones de los nuevos inspectores regionales y distritales designados por el director de la DGCyE de turno, quienes asumieron funciones de enlace, administrativas y políticas, vinculadas fundamentalmente con los procesos comunicacionales de ida y vuelta entre el nivel de decisión política y la toma de decisiones en territorio (Spiridonov, 2012; Volonté *et al.*, 2007). La agenda nacional y la de la PBA fueron construidas simultáneamente durante este período e incluso por los mismos referentes del FPV¹⁴⁵, lo que hizo que la provincia durante esta etapa contribuyera a la unidad del sistema educativo nacional. Ambos niveles gubernamentales tuvieron una agenda común o del mismo signo, cuestión que sucedió en parte por tratarse de una de las provincias que constituyen el área central del país, donde se encuentran los principales actores que definen las fuerzas orientadoras del gobierno federal (Cao, 2002).

Tal como se evidencia en un fragmento de un Informe presentado a la Legislatura de la PBA en el año 2004 por quien fuera el Director General de Cultura y Educación en los períodos 2001-2005 y 2007-2011, la provincia se posicionó explícitamente al servicio de la construcción de un proyecto nacional y partía de un diagnóstico similar al del nivel nacional:

Nuestro eje «La escuela del proyecto nacional» está vinculado a la decisión política del Gobierno de la provincia de Buenos Aires de participar activamente en el Consejo Federal de Educación para cohesionar un sistema educativo que nosotros diagnosticamos como desarticulado y fragmentado y por lo tanto vamos a avanzar en todos los aspectos que sirvan para cohesionar un proyecto nacional de educación, un proyecto federal. No de discusión acerca de la organización de ciclos escolares, ni discusión de estructuras, sino discusión de bases y aprendizajes, equitativo, cohesionado y

¹⁴⁵ Cabe recordar que algunos de esos referentes del FPV habían ensayado muchas de las estrategias que ahora proponían a nivel nacional como parte de la gestión de la CABA a inicios de los 2000.

articulado en toda la nación. Creemos que no hay educación provincial sin proyecto nacional de educación (como se citó en Lauria, 2017, p. 80).

La PBA se encontraba relativamente avanzada en términos normativos porque tempranamente contó con una ley educativa provincial y diseñó y aprobó varias regulaciones vinculadas a la unificación curricular del nivel secundario, a diferencia de otras jurisdicciones, lo que la posicionó de una manera particular a la hora de entablar vínculos con el nivel nacional. Además, las líneas de acción nacionales se implementaron en la PBA en el marco de una agenda de política educativa más amplia que se estaba desarrollando en simultáneo a nivel jurisdiccional para mejorar los procesos de escolarización de los sectores más vulnerables cuyas estrategias para el nivel secundario se definieron como: el acompañamiento de las trayectorias escolares de los jóvenes, el cuidado de los derechos laborales docentes en el proceso de cambio, el respeto por las historias institucionales, el gobierno democrático y la comunicación institucional (Gluz y Rodríguez Moyano, 2013).

En ese contexto, las políticas educativas en la PBA se orientaron principalmente a promover a la escuela secundaria como unidad institucional, pedagógica, organizativa y curricular de seis años y a mejorar el acompañamiento de las trayectorias escolares proponiendo la modificación de la organización escolar, y del régimen académico en particular como vía para lograrlo, tal como se expresó en las metas del Plan Jurisdiccional 2011-2013 (DGCyE, 2011). Aunque la PBA ya tenía los dispositivos normativos y de gestión (Isuani, 2010) necesarios para llevar adelante las estrategias que se habían propuesto a fin de lograr la obligatoriedad del nivel secundario, les fueron de gran utilidad los recursos que recibieron del nivel nacional, especialmente a partir de 2010, para mejorar su capacidad de gestión.

Nosotros en su momento lo que tratamos de traccionar es que las definiciones nacionales también tomaran lo que ya se estaba implementando en la provincia de Buenos Aires, que además ya tenía definidos los seis años de educación secundaria. [...] lo que hicimos fue adecuar esos documentos nacionales a documentos provinciales. No sólo porque ya teníamos la ley implementada, la ley provincial, sino también porque ya teníamos los diseños [curriculares] implementados de los primeros tres años del ciclo básico. Todavía en Nación se estaban definiendo los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios. [...] Las acciones [del PJ y los PMI] nosotros tratamos como de pensarlas en vinculación con algunas políticas pedagógicas que veníamos haciendo. [...] [PMI] Nos suma en términos de recursos [...] lo pusimos a dialogar con lo que ya veníamos haciendo [...] para las escuelas, fue una oportunidad realmente para poder implementar esas acciones.

Funcionaria PBA

Estas condiciones le permitieron a la PBA, por un lado, tomar los lineamientos acordados federalmente y las orientaciones del nivel nacional para hacerlos parte de lo que ya venían trabajando a nivel provincial, es decir, en lugar de meramente adoptar las orientaciones nacionales realizaron una “adaptación diferenciada” (Gluz y Chiara, 2007) apropiándose de ellas y redefiniéndolas en función de sus propias problemáticas. Por otro lado, también trataron de “traccionar” las orientaciones nacionales para incidir en la agenda nacional haciendo que se adecuara a sus definiciones previas.

Los Planes de Mejora que eran una política nacional acompañaron fuertemente una política provincial. Nosotros no hicimos que se estipulara, o sea, Planes de Mejora por un lado y la política jurisdiccional por el otro, sino todo el entramado, que me parece que ese es el desafío que uno tiene como funcionario público ¿no? Cómo entrama la definición política y los recursos disponibles.

Funcionaria PBA

Respecto del primer punto, las propuestas nacionales “se entramaron” con la política provincial fortaleciendo las definiciones políticas y los recursos disponibles para estas últimas. Esto se evidenció también en el PJ elaborado por la PBA en 2013, en el cual se presentó la “inscripción en un modelo de desarrollo nacional y provincial” (DGCyE, 2013, p. 14) como uno de los principios irrenunciables que orientaban el plan, lo cual según el documento oficial implicaba atender a las relaciones, al trabajo conjunto y a las interacciones con otras dimensiones de ese modelo de desarrollo como las políticas culturales, comunicacionales, sociales y económicas tratando de “producir sinergia para mejorar el alcance y el uso de los recursos públicos” (DGCyE, 2013, p. 14) desde una perspectiva de universalización de derechos como horizonte.

Respecto de la segunda cuestión, la política provincial contribuyó durante este período en varias oportunidades a la definición de la política nacional, es decir, la PBA fue coproductora de las políticas nacionales (Wallner *et al.*, 2020). En ocasiones formó parte de una “mesa chica” junto a otras jurisdicciones relevantes en términos políticos y de tamaño poblacional dentro del sistema educativo, tal como mencionamos en el capítulo tres, lo que le dio un lugar privilegiado en los procesos de definición y diseño de las políticas para el nivel secundario. Además, la PBA durante la gestión nacional del FPV tuvo la capacidad de incidir en cuestiones operativas de la puesta en práctica de algunas políticas educativas tales como los PMI, mostrando tanto su convergencia política como su poder en las correlaciones de fuerza respecto del nivel nacional.

Nosotros fuimos implementando muchas cosas que luego le pasamos a la Nación como problemas para que pudieran resolver y nos beneficiaran a todos y como propuestas del propio equipo que fueron tomadas [...] [en PMI] En un determinado momento se definió clases de apoyo en matemáticas y la verdad que necesitábamos calculadoras, los pibes necesitaban calculadoras, no podíamos comprarlas, las escuelas no podían comprar calculadoras y esa fue una gran discusión contable, por restricciones de lo que permitía el PMI. [...] eso fue discutido mucho, pero la verdad que los compañeros [de la DAGF de Nación] tomaban todo eso y trataban de ver cómo se podía solucionar. Lo mismo nos pasó en un determinado momento cuando la plata era para bicicletas, y la verdad que había lugares en donde necesitábamos zapatillas... Esa fue una discusión operativa, pero era una discusión política también, por eso digo que cuando uno piensa en las políticas federales también uno tiene que pensar en la dimensión territorial, en la cultura institucional, digo para atender a todas las cosas, ¿no?

Funcionaria PBA

Elevamos notas de excepción el primer año, fue excepción el segundo también, después llegamos al acuerdo para que modificaran los instructivos en beneficio de todos. 10% del monto total transferido podía usarse para eso [calculadoras]. Lo que pasa es que el instructivo lo hicieron personas que estaban en un escritorio. Como yo les explicaba, yo sería la voz de las escuelas. Logramos que lo cambiaran.

Miembro Equipo Técnico PBA

Muchas discusiones sobre cuestiones operativas que la PBA tuvo con el nivel nacional contribuyeron a que las especificaciones normativas del uso de fondos de los PMI fueran modificadas para el conjunto del país. De hecho, los instructivos para la implementación de los PMI elaborados por el nivel nacional a partir de 2012 incorporaron las calculadoras como uno de los elementos elegibles para ser financiados con los recursos de gastos operativos (MEN, 2012). Es claro que la puesta en práctica de políticas federales y la coordinación entre niveles de gobierno no depende únicamente de una lógica vertical (Rodrigo, C., 2016) aún cuando el nivel nacional tiene un rol preponderante en el establecimiento de la direccionalidad de las mismas. La capacidad de escucha nacional a los referentes territoriales bonaerenses permitió una mejor adecuación de las reglas y los recursos de la política, sin embargo queda como interrogante en qué medida eso mismo sucedió con otras jurisdicciones con menor poder político.

El protagonismo de la PBA en la definición de la agenda nacional o incluso de las políticas durante este período fue más allá de la “mesa chica”, a través de su activa participación en las instancias para la articulación federal. Los funcionarios y equipos técnicos bonaerenses como contaban, a diferencia de otras jurisdicciones, con numerosas experiencias ligadas a promover la obligatoriedad del nivel secundario y además coincidían en signo político con el nivel

nacional, utilizaron los encuentros de las Mesas Federales para dar a conocer sus propuestas o, en los términos de Wallner *et al.* (2020), para hacer *lobby*.

Acá en provincia de Buenos Aires había algunas escuelas que con recursos propios, por organización de los equipos docentes, escuelas chicas por lo general, venían trabajando en algunas experiencias interesantes como el pluriaño o de cuatrimestralización de materias. Entonces bueno, contar un poco esas experiencias [en las Mesas Federales] también llevaba a que otras provincias empiecen a pensar otras estrategias [...] más allá de lo que definían a nivel nacional.

Funcionaria PBA

Las Mesas Federales fueron unos de los ámbitos en los que la PBA operó en miras al cumplimiento del objetivo propuesto en 2013 en su PJ que se orientaba a fortalecer la participación jurisdiccional en la toma de decisiones federales. Allí la provincia incluyó como una de las líneas de acción a perseguir la “definición de la política educativa jurisdiccional como punto de partida para la toma de decisiones federales” (DGCyE, 2013, p.42). Esto fue especialmente relevante en el caso de las orientaciones del nivel secundario:

La provincia de Buenos Aires tuvo dos propuestas en las orientaciones [del nivel secundario] que, bueno, nos dio mucha discusión interna también en la Mesa Federal y después fue recontra tomada y asumida [por el nivel nacional], hasta te diría como propia [...] separamos las orientaciones de comunicación y de arte, fue esa primer propuesta que fue muy bien tomada, y nuestra segunda propuesta, un poco más osada, fue crear la orientación en educación física y la orientación en lenguas extranjeras. [...] Al principio nos costó un poco, pero después se asumió la propuesta [...] Buenos Aires traccionó mucho para que se tomaran las decisiones [...] se hacía un documento básico, todos interveníamos, me acuerdo porque estábamos todas las provincias discutiendo, fue muy importante.

Funcionaria PBA

El ejemplo anterior deja claro que, en el caso de la PBA, no siempre hubo una dinámica nacional homogénea y anterior que luego la provincia adaptó sino que en ocasiones fue al revés, la política provincial contribuyó a la definición de la política nacional (Aelo, 2002). El lugar que solía darle el nivel nacional a la PBA durante esta gestión de gobierno fue muy particular ya que muchas veces era puesta de ejemplo por su relevancia política y era tomada como “medidor” del éxito o fracaso de las políticas por su tamaño y la porción del sistema educativo que representa.

La alta capacidad de gestión (Repetto, 2010b) de la PBA en este período estuvo facilitada por algunos factores vinculados con su equipo técnico tales como su consolidación y estabilidad

en el tiempo, su fortaleza formativa y trayectoria en el sistema educativo provincial, con perfiles tanto prácticos como teóricos, con conocimiento sectorial y territorial (Veleda *et al.*, 2012) además de su compromiso político con las gestiones nacional y provincial de gobierno del momento.

Para nosotros fue muy buena la posibilidad de armar un buen equipo en el que todos tirábamos y laburábamos y estábamos muy comprometidos con lo que hacíamos, participábamos todos en la construcción del proyecto político que llevamos adelante y que una vez que lo tuvimos se lo presentamos al subsecretario y al ministro y teníamos el apoyo político de la subsecretaría y del ministro. Esas son condiciones que no son poca cosa [...] ese rollo político no es menor para un cambio de esta envergadura.

Funcionaria PBA

Sin embargo, esta autonomía política provincial de la PBA coexistió con su subordinación financiera (Leiras, 2013) y el presupuesto educativo fue durante todo el período un condicionante para las articulaciones federales. Así por ejemplo, las apuestas de política educativa de otras jurisdicciones resultaban, en general, impracticables.

[Los encuentros regionales] Al principio eran interesantes porque bueno, estaba bueno compartir, presentar distintas modalidades de trabajo y demás que estaba haciendo cada uno, ya después era como... aburrido porque todo lo que planteaban para nosotros [PBA] era imposible, todo era imposible. Por las dimensiones, por la plata, la cantidad de gente. [...] Y claro, venía la de Córdoba, la de Santa Fe y te decían: no porque nosotros nos juntamos con todos los directores cuatro días e hicimos no sé qué... [...] '¿Cuánta gente juntas?', le digo. 'Y, éramos cuatrocientas personas'. Cuatrocientas personas es un distrito, una región. No se puede acá, no hay plata.

Miembro Equipo Técnico PBA

Aunque en este período era la provincia que realizaba el mayor esfuerzo financiero por la educación, destinando en 2015 el 36.1% de su presupuesto al área mientras que el promedio nacional era del 28.4%, su nivel de inversión por alumno y sus salarios docentes estaban por debajo del promedio nacional (Rivas y Dborkin, 2018). Esto se debió a su posición crítica en la distribución del federalismo fiscal debido al Régimen de Coparticipación y a que es la que tiene el Estado más pobre del país en términos de recursos fiscales por habitante (Rivas, 2010; Rivas y Dborkin, 2018).

Si bien durante esta etapa recibió muchos recursos vía programas nacionales, tales como los del área socioeducativa, estos nunca fueron proporcionales al 40% del total del sistema que aproximadamente la PBA representa. Según un relevamiento de políticas socioeducativas para la adolescencia llevado a cabo por la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas

(DNPS), en el año 2012 la PBA contaba 32 espacios educativos del Programa Nacional de Orquestas y Coros, lo que representaba el 36% del total de espacios del país, y 390 del Programa Nacional de Ajedrez, lo que equivalía al 24% de los espacios (DNPS, 2012). En el caso del programa nacional CAJ, para el año 2015 la PBA contaba con 436 centros, lo cual la convertía en la jurisdicción con más CAJ del país, sin embargo, si tomamos en cuenta la distribución de los mismos, la PBA contaba con un CAJ cada siete escuelas secundarias estatales, lo que la ubicaba junto con Santa Fe y Neuquén entre las tres provincias que menos proporción de CAJ tenían¹⁴⁶.

De allí que a pesar de sus ventajas técnicas y del vínculo fluido que mantuvo con la Nación durante este período, su tamaño y complejidad política interna provocaron tensiones. Un ejemplo de eso fue el caso de la figura de los “Asistentes Técnicos Territoriales” (ATT) que contemplaban los PJ y los PMI desde su definición y cuyo financiamiento estaba previsto con los fondos de los PJ. Su principal tarea era el apoyo a las escuelas en su implementación siendo el nexo entre ellas, los equipos técnicos nacionales y los jurisdiccionales (DINIECE, 2013b). La PBA fue la única jurisdicción que no contó con esa figura e implementó los PMI con el sistema de inspectores que tenía desde 2005. La falta de presupuesto destinado para la provincia hizo que recontextualizara la política de una manera particular.

La responsabilidad era tener asistentes técnicos territoriales y supervisores. Nosotros [el nivel nacional] ofrecíamos el financiamiento, pero crear un ejército de ATT, en provincia de Buenos Aires era ridículo, no por la plata, por la gestión. La Directora de la DES de PBA armó un esquema basado en los inspectores jefes que eran los políticos y los supervisores de territorio. Con algunos ATT, muy pocos, coordinaban a los inspectores jefes y a los supervisores. Y funcionó muy bien porque pusieron a la gente de la gestión al interior.

Miembro Equipo técnico DES

Un problema que tuvo la provincia de Buenos Aires a diferencia del resto es que a nosotros no nos otorgaran los ATT porque provincia necesitaba como 400 y pico, así que nosotros implementamos opciones de mejora con el equipo central, sin ATT y los inspectores [...] decidimos eso pero por una cuestión presupuestaria. No lo decidimos nosotros. Decidimos eso porque era la opción que teníamos. Eso lo financiaba la Nación, pero son 400... ¿entendés? En Catamarca eran 20 o 50, pero el proceso en Buenos Aires era uno por cada 5 escuelas, son 3 mil o 2.700, la verdad que para mí hubiese sido mejor para el acompañamiento, no obstante los inspectores y las inspectoras, han hecho un trabajo, en su gran mayoría, muy bueno, con un gran compromiso. Para mí el equipo de inspectores de secundario, lo mismo

¹⁴⁶ En este caso cabe recordar que la PBA contaba con el programa jurisdiccional “Patios Abiertos” cuyos objetivos, prestaciones y destinatarios se superponían con los de CAJ y cuyo alcance superaba en 2009 a la iniciativa nacional (Potenza dal Masetto, 2012).

que muchísimos directores, han sido piezas clave del proyecto de implementación de la obligatoriedad, hubo mucho trabajo.

Funcionaria PBA

La capacidad de gestión del equipo de la PBA le permitió generar un esquema de trabajo viable con los recursos con los que contaban y, además, trabajando con la arquitectura institucional del sistema educativo provincial que había sido implementada años antes, con los actores del sistema y sin crear un equipo paralelo, lo cual fue una decisión estratégica en miras a la institucionalización de la política. Asimismo, la estructura de supervisión constituida a través de una cadena de mandos entre la Dirección de Inspección General, Inspector Jefe de Región y de distrito e Inspectores de área, liderada por cargos a los que se accede por designación directa del nivel central (DINIECE, 2013a), le permitió a la PBA controlar la orientación de la puesta en práctica de las políticas en territorio. Finalmente, con el dinero que se les terminó otorgando para financiar ATT, como resultaba insuficiente, decidieron redireccionarlo y utilizarlo para su propio equipo de la DES (PBA), el cual tuvo también trabajo en territorio.

Nunca tuvimos el financiamiento en realidad. [...] Los ATT estaban más vinculados a la parte contable, nosotros decidimos meternos en lo pedagógico de lleno con el equipo. [...] Y todo el tema de rendiciones de los ATT que tenían un perfil más territorial y eran más administrativos y durante los primeros años no estuvo ese financiamiento para la provincia porque decidimos usar ese dinero al interior del equipo. El equipo de Secundaria nunca fue un equipo que trabajara desde el nivel central digamos, siempre fue un equipo que buscó acompañar en el territorio a las escuelas, que salía al territorio, que hacía encuentros en La Plata o en los distintos distritos con esos directores. Y contábamos también con los inspectores a los que también les pedimos en su momento que el Plan de Mejora sea una tarea también de la supervisión. En un momento, cuando llega la plata para los ATT se define a nivel jurisdiccional que los ATT no estén pensados solo para los Planes de Mejora sino para la totalidad de las políticas socioeducativas. [...] Eso fue en 2012, nosotros seguíamos insistiendo que tenían que ser para el nivel secundario. Fue muy difícil esa discusión. Y ahí se asignó uno cada diez escuelas. O sea llegó el dinero para uno cada diez escuelas en la provincia pero se iban a tener que hacer cargo de todos los programas en Socioeducativa. Igual fue imposible. Se hicieron cargo de las rendiciones de Socioeducativa. Bueno, ahí nosotros empezamos a tener serios problemas con las rendiciones de PMI porque es la misma gente que se encargaba de todo y que en algunos casos no conocían del todo los instructivos entonces permitían algunas compras que nosotros no permitíamos.

Funcionaria PBA

También se presentaron algunas tensiones en las RIGs Nación-PBA frente a dificultades de comunicación y coordinación que dejaron a la provincia en una posición subordinada. Aún

habiendo respetado la autonomía provincial en los procesos de definición de las políticas, en algunos casos se generaron vinculaciones directas con las escuelas pasando por alto a la provincia o demoras en la transferencia de fondos.

En general las comunicaciones Nación-Provincia nunca fueron transparentes, siempre fueron turbias. Por ejemplo, la Nación depositaba y nunca te avisaba. O sea, es como la relación abuelo, padre, hijo. El abuelo le compra cosas a los hijos y no le dice al padre, bueno. El padre necesita saber, nosotros necesitábamos saber porque después nos llamaban a nosotros y nos decían, ‘che, ¿y esto, qué hago con esto?’ [...] En su momento también, costó mucho que Nación entendiera el proceso, que nosotros necesitábamos tener cierto orden en relación a las escuelas y que había que ir depurando ese listado de escuelas. Por el proceso de conformación de escuelas que estábamos atravesando. Por ahí vos en el 2010 tenías una básica y una media y para 2012 ya eran una secundaria. [...] Y Nación, en general, eso mucho no lo respetó.

Miembro Equipo Técnico PBA

Para mí el trabajo con Nación siempre fue muy articulado, de acompañamiento, de generar propuestas y que sean tomadas. Con los financiamientos sí hubo momentos críticos que exceden a veces hasta las propias relaciones que tienen que ver con los momentos políticos que a veces se traducen en financiamientos que tardan más o tardan menos, bueno también eso hubo [...] Si uno quiere construir políticas tiene que poner todo sobre la mesa para ver qué cosas tienen que ser distintas, ese es mi posicionamiento. Y más cuando están implicadas las escuelas y los directivos, porque las escuelas esperan el financiamiento, entonces yo separo los tantos.

Funcionaria PBA

Aunque la Nación y la PBA fueron gobernadas por el mismo signo político durante este período, encontramos algunas asincronías entre los tiempos políticos, burocráticos y técnico-profesionales (Braslavsky y Cosse, 1996) debido a las racionalidades de los diferentes actores al momento de gestionar el financiamiento que afectaron las RIGs Nación-PBA.

Otro problema que también tuvimos, esto ya, una visión personal, es que cuando había que depositar la plata en 2011 nosotras le dijimos a Nación ‘depositalo a estas escuelas, no le deposites a nadie más, sabemos que esta escuela la gastó la plata, o algo hizo, de todas estas no sabemos nada, danos tiempo’. O sea 2010 sí, bueno encima una vez depositaron tarde, bueno, lo de siempre. Además que hasta que las escuelas presentaban todo, se hacía la tarjeta para el cobro, bueno, hubo como varias instancias de depósitos. En 2011 cuando había que repetir nosotros le dijimos ‘no les deposites a todos, vamos a tratar de ser rigurosos en eso’. 2011, año electoral, fue transferencia masiva... Y eso después se sostuvo.

Miembro Equipo Técnico PBA

Por otra parte, varios entrevistados nos mencionaron la “Cuenta Única” de la PBA como una dificultad para la gestión financiera, motivo por el cual solicitaron expresamente que ciertos fondos no fueran a esa cuenta y así poder gestionarlos con mayor autonomía y agilidad. La existencia de esta cuenta¹⁴⁷ implica que todos los fondos correspondientes a los diferentes sectores o ministerios de la PBA pasen por ella previo a ser asignados a los fines para los que fueron destinados. Es por eso que el hecho de que el nivel nacional muchas veces ofreciera a las provincias la opción de transferir los fondos de los programas nacionales directamente a las escuelas fue de gran ayuda para esta provincia ya que no contaba con las capacidades de gestión necesarias para cumplir en tiempo y forma con la administración de los mismos.

Si la plata no va a las escuelas a veces se desvía por distintos motivos, necesidades, reales o no, no somos quienes para juzgarlo, pero bueno la plata no termina llegando o llega en cuentagotas. Entonces bueno, en su momento era y me parece que sigue siendo la mejor opción porque la plata en definitiva, no sé, hay plata sin rendir pero la tiene la escuela, no la tiene la provincia, la tiene la escuela.

Miembro Equipo Técnico PBA

Podemos concluir que la PBA durante este período negoció con la Nación aportando a la construcción del proyecto nacional propuesto por la gestión del FPV. Ante una Nación que marcó la cancha se posicionó contribuyendo a la unidad nacional en una sinergia con las orientaciones nacionales y valiéndose de las aperturas de juego diferenciales por las que se vio favorecida para incidir en la definición de las políticas federales. Su tamaño poblacional así como su situación financiera fueron los límites para incorporar algunas apuestas de otras jurisdicciones o, incluso, para poner en marcha las políticas nacionales a las que venía abonando.

5.1.2. La PBA en la gestión nacional de la AC: defendiendo lo propio

El triunfo electoral simultáneo de la AC a nivel nacional, de la CABA y de la PBA¹⁴⁸, al

¹⁴⁷ El sistema de Cuenta Única del Tesoro (CUT) se creó mediante la Resolución 80 de 2013 del Ministerio de Economía de la PBA, incorporando al mismo a las diferentes entidades de la Administración Pública Provincial. Se basa en el mantenimiento de una única cuenta corriente bancaria en el Banco de la Provincia de Buenos Aires operada exclusivamente por la Tesorería General de la Provincia (TGP). Hacia ella deben dirigirse todos los recursos recaudados, sean los destinados al Tesoro, propios de organismos o vinculados a algún fondo o programa específico, así como los de créditos externos o fondos de terceros. Dado que todos los recursos recaudados son administrados en la CUT por la TGP, ésta debe funcionar como una administración centralizada de fondos, concentrando de esta manera los recursos disponibles y conociendo en detalle a quién pertenece cada recurso (Treasurería General de la Provincia de Buenos Aires, 2013).

¹⁴⁸ Durante esta etapa se sucedieron los siguientes Directores Generales de Cultura y Educación: Alejandro Finocchiaro desde el inicio de la gestión de la AC en diciembre de 2015 hasta 2017 cuando pasó a ser ministro

tratarse de una alianza naciente y con escasos cuadros propios, requirió de una ingeniería fina para cubrir el espectro burocrático en los diferentes niveles gubernamentales que incluyó el traslado de funcionarios de la CABA a la PBA (Miño Chiappino, 2021). A eso se sumó la ausencia de cuadros técnicos con experiencia en la PBA en las primeras líneas del gabinete educativo de la AC (Becerra, 2017), uno de los motivos por los cuales, a modo de hipótesis podemos decir, la nueva gestión decidió conservar gran parte de los equipos jurisdiccionales de la anterior, incluso siendo de un signo político distinto. Esa decisión no se redujo a los cuadros técnicos de base sino que, cuando las personas involucradas estuvieron de acuerdo en continuar, se llevó a cabo también en el caso de cargos jerárquicos como las direcciones de nivel.

Finaliza el 2015 y ahí estábamos todos a la expectativa de qué pasaba en diciembre del 2015, incluyéndome a mí. Y ahí recibo una propuesta conjunta de quien había sido la directora del nivel secundario proponiéndome continuar con la gestión, y yo había trabajado simultáneamente, o sea como equipo técnico yo no iba todos los días a la DGCyE, no trabajaba los cinco días de la semana, yo trabajaba también dos días por semana en el Ministerio de Ciudad de Buenos Aires y era referente de los programas PROMEDU. [...] Cuando mi nombre, digamos, suena, claro, desde CABA también me conocían porque yo era la referente, con lo cual les pareció fantástico que yo fuera la directora. Me opuse mucho y dije muchas veces que no. Y bueno, finalmente accedí al cargo. [...] Cuando este gobierno [AC] se hace cargo de provincia de Buenos Aires no tenía gente para hacerse cargo de tres jurisdicciones¹⁴⁹. Eso estuvo bueno, porque todo el primer gabinete de 2016 fue armado con gente que no procedía de las líneas partidarias. O sea, ninguno de los directores de ese primer gabinete éramos militantes. Veníamos todos de carrera o en el Ministerio o, no sé, la directora de Primaria era una inspectora desde hacía un montón de tiempo de La Plata, muy reconocida por todos sus colegas.

Funcionaria PBA

Esto explica de algún modo la continuidad de muchas líneas de trabajo que la PBA ya venía llevando adelante y los modos en que fueron recontextualizadas algunas nuevas medidas, a pesar de la convergencia de signo político tanto en el gobierno nacional como en el local. También nos permite entender la postura distinta que asumió la PBA respecto del federalismo ahora que ya no era parte de la construcción de un proyecto nacional y que la sinergia con la Nación no fluía como en la gestión anterior. Un indicio de eso lo encontramos en el plan jurisdiccional elaborado para el nivel secundario durante este período, el “Plan estratégico para la renovación de la organización pedagógica e institucional de la escuela secundaria

de la cartera nacional y fue reemplazado por Gabriel Sánchez Zinny, quien permaneció en el cargo hasta el final de la gestión en 2019.

¹⁴⁹ Refiere al triunfo de la AC a fines de 2015 en el nivel nacional, en CABA y la PBA.

2018-2025” (DGCyE, 2019c), donde la construcción federal y la inscripción en un proyecto nacional más amplio no se encontraban entre sus propósitos, evidenciando una clara diferencia con el período anterior.

La gestión de la AC encontró al sistema educativo provincial sumido en la misma debilidad financiera que había transitado durante la gestión anterior pero con el proceso de conformación de escuelas secundarias avanzado. Durante este período la política principal para la escuela secundaria acordada en el CFE, tal como vimos en el capítulo anterior, fue la Secundaria Federal 2030. Dicha política se materializó en la PBA mediante el programa Escuelas Promotoras¹⁵⁰, creado por la Resolución DGCyE 748 de 2018, que buscaba contribuir a mejorar las trayectorias escolares y los aprendizajes de los estudiantes del nivel secundario, disminuir las tasas de repitencia y abandono escolar, incrementar la terminalidad y aportar al clima escolar general (DGCyE, 2018a). La PBA sumó recursos a partir de la sanción de la Secundaria Federal 2030, tanto normativos como económicos¹⁵¹, para seguir implementando estrategias que ya estaban en marcha, ahora en el marco del programa Escuelas Promotoras y con nuevas orientaciones.

Ahí lo que empezamos a pensar en el 2016 y en el 2017, con la Resolución del Consejo Federal de Secundaria 2030 que nos dio el aval normativo además que necesitábamos, pero lo habíamos pensado antes, ahí empezamos a armar una propuesta que se llamó Escuelas Promotoras que primero, no era focalizada ¿sí? Era universal pero de implementación gradual y paulatina. Fue una propuesta que se pensó para todos, ni para determinado tipo de poblaciones, ni para determinado tipo de gestión, era para todos los estudiantes, para la gestión estatal y para la gestión privada. El tema era revisar una escuela secundaria que ya no estaba dando resultado, que ya no hacía sentido en la vida de los chicos. [...] todo lo que se vino trabajando con Promotoras es lo que las escuelas venían haciendo en años anteriores y lo juntamos en un combo que llamamos ‘Promotoras’. Nada lo inventamos. Lo armamos como un combo, lo llamamos ‘Promotoras’ y generamos los insumos para que sucediera. [...] Las provincias que empezamos a pensar todo esto antes de que apareciera Secundaria 2030 nos estábamos basando fuertemente en la Resolución del Consejo 93 [Res. CFE N° 93/09]. La verdad que la 93 fue como un faro para todo eso que se podía hacer y que quizás no se había podido hacer en gestiones anteriores. Pero porque la preocupación estaba puesta en otro lado. O se empezó a traccionar pero todavía... Las cosas se empiezan a traccionar pero no suceden en seguida en

¹⁵⁰ El programa tuvo los siguientes componentes: un proceso de articulación entre niveles, la organización de una semana de recibimiento en la escuela secundaria, el fortalecimiento del seguimiento de los estudiantes a través de un docente de la institución denominado Profesor Acompañante de Trayectoria (PAT), un trabajo pedagógico institucional que consistía en el desarrollo de una propuesta de prácticas pedagógicas a partir de saberes integrados y una evaluación colegiada (DGCyE, 2018a).

¹⁵¹ Según el POAI 2019 de la PBA, el programa Escuelas Promotoras representó el 1.1% del total de fondos transferidos de la Nación a la provincia para ese año, alrededor de 4.300.000 pesos (DGCyE, 2019a).

las escuelas y otras al revés, suceden en las escuelas y después se hacen norma.

Funcionaria PBA

Nuevamente en la PBA, al igual que en la gestión nacional anterior, realizaron una “adaptación diferenciada” (Gluz y Chiara, 2007) de algunas orientaciones nacionales redefiniéndolas en función de su camino recorrido y de sus preocupaciones en torno al nivel secundario. Durante la gestión nacional anterior, en 2011, la PBA había sancionado un nuevo régimen académico (Res. DGCyE 587 y 1480) que apuntaba a que los estudiantes pudieran transitar la escuela secundaria con trayectorias más flexibles y fue en un anexo en particular de dicho régimen, el número seis según nos relataron los entrevistados, que se basó la propuesta de las Escuelas Promotoras. En este nuevo período, se dedicaron a profundizar el trabajo en aspectos que no habían llegado en la etapa anterior y fue así que le dieron más relevancia a este anexo¹⁵² que si bien ya existía no se aplicaba en todas las escuelas y con la propuesta de las Promotoras pasó a implementarse obligatoriamente.

Sin embargo, aunque muchas de las acciones que se llevaron a cabo en el marco de Escuelas Promotoras ya se venían desarrollando desde la gestión anterior y, por lo tanto, tenían fundamentos que iban en línea con las orientaciones de política propias del FPV, algunas cuestiones centrales le dieron la impronta de la AC. En primer lugar, la propuesta no fue de alcance universal. En 2018 se dio inicio a esta experiencia en 600 escuelas de la PBA, 295 de gestión estatal y 305 de gestión privada, comenzando por el primer año de la educación secundaria básica y culminando el acompañamiento en el tercer año de esa cohorte (DGCyE, 2018a). En 2019 las Escuelas Promotoras llegaron a ser 900, es decir, no alcanzaron ni un cuarto del total de escuelas secundarias comunes que para ese año eran 4.207 (MEN, 2019a). En segundo lugar, algunos aspectos de la política traccionaron hacia una lógica de rendimiento como la implementación de rúbricas para la evaluación de los estudiantes, las cuales tienden a borrar las marcas de los procesos continuos de enseñanza y omiten la consideración de producciones que se escapan de la clasificación en categorías (Espinoza *et al.*, 2018). Y en tercer lugar, la escasa relevancia que tuvo en las Escuelas Promotoras la formación ciudadana de los estudiantes implicó una pérdida de agencia de los jóvenes al no interpelarlos a pensarse como ciudadanos y a actuar reflexivamente, perdiendo la significatividad social de los contenidos trabajados (Krichesky *et al.*, 2021).

¹⁵² Dicho anexo permite que las escuelas elaboren propuestas institucionales de promoción y acreditación, tales como la promoción con más de dos materias previas, diferentes modalidades de cursada, espacios de aceleración, entre otros (Res. DGCyE 587 de 2011).

En paralelo al programa Escuelas Promotoras, en 2018, tras el cambio de Director General de Cultura y Educación y con la llegada de nuevos funcionarios¹⁵³ de su mano, se comenzó a implementar la Red de Escuelas de Aprendizaje¹⁵⁴ (Resolución DGCyE 334 de 2018), una política jurisdiccional afín a las orientaciones propias de la AC. La misma fomentaba la creación de grupos de escuelas que se unían para trabajar colaborativamente en pos de la mejora de los aprendizajes en los niveles inicial, primario y secundario (DGCyE, 2019b). En 2018 se incorporaron 470 escuelas secundarias a este programa (DGCyE, 2018b) a pesar de las diferencias con la conducción del nivel cuya apuesta fuerte era la de las Escuelas Promotoras.

En este otro caso [Red de Escuelas de Aprendizaje] eran todos fondos nacionales para Escuelas Faro, Escuelas Faro en realidad no existió en provincia de Buenos Aires, los recursos se tomaron para Red de Escuelas. No fue para las escuelas que tenían peores resultados en las pruebas APRENDER, que era el objetivo de las Faro, sino también para las escuelas que se postularon y de determinados distritos, no de toda la provincia. Ahí hubo 470 escuelas secundarias. Red de Escuelas la propuesta que tenía era de capacitación en determinadas áreas con un referente, entonces la escuela elegía un referente en prácticas del lenguaje que se capacitaba en el Centro de Capacitación, Información e Investigación Educativa (CIIE) y con capacitadoras de la Red. Y un referente de matemática que se capacitaba en el CIIE. Y la propuesta de aprendizaje basado en proyectos sí, eso nos unificó [...] Trabajaron con referentes de clima escolar, nosotros no nos propusimos por ideología, por nuestra concepción, no nos propusimos intervenir sobre el clima escolar, el clima escolar mejoró en las Escuelas Promotoras, pero no porque intervenimos sobre clima escolar sino porque intervenimos sobre los procesos de aprendizaje y de enseñanza y eso mejoró el clima. Digamos, la idea de que los emoticones... y que trabajar pintando las paredes... no estoy en contra pero no había sido un objetivo. Acá [en la Red de Escuelas de Aprendizaje] sí se trabajó fuertemente clima escolar.

Funcionaria PBA

Resulta interesante el caso de la Red de Escuelas de Aprendizaje porque, aún teniendo algunos propósitos similares como la mejora de los aprendizajes en las áreas de lengua y matemática, no fue una apropiación particular que hizo la PBA de una política nacional sino que reemplazó al programa nacional Escuelas Faro tomando para su implementación sus fondos. Si bien la entonces Secretaría de Innovación y Calidad Educativa de la Nación

¹⁵³ Algunos de ellos habían sido integrantes anteriormente de varias fundaciones vinculadas al mundo educativo tales como el Observatorio Argentino por la Educación, Enseñanza por Argentina y el Proyecto Educar 2050.

¹⁵⁴ Sus objetivos específicos fueron fortalecer las capacidades de gestión y conducción pedagógica de los directores, incrementar la calidad en los aprendizajes de Prácticas del Lenguaje y Matemática, mejorar el Clima Escolar y optimizar los indicadores de eficiencia interna: repitencia, abandono y tasa de egreso de los estudiantes. Para alcanzar esos objetivos se realizaron capacitaciones a directores y docentes referentes. En el caso del nivel secundario se realizó un posítulo en articulación con la Universidad de San Andrés (DGCyE, 2018b).

manifestó públicamente que el programa Red de Escuelas de Aprendizaje eran las Escuelas Faro que en la PBA “se denominaron de otra manera” (Miguel, M. entrevistada por Fundación Luminis, 8 de octubre de 2019), la PBA no aparece registrada en el informe oficial del programa nacional como jurisdicción participante (MEN, 2018) y una de las funcionarias entrevistadas afirmó que dicha propuesta jurisdiccional reemplazó a la nacional:

Provincia de Buenos Aires al comenzar el programa de la Red decide que lo reemplaza al programa Faro, porque los dos iba a ser difícil que convivan. Efectivamente. Y el programa de la Red de algún modo era más amplio y más profundo, más integral si querés que el programa Faro. Iba a tener un acompañamiento mucho más cercano. Entonces nos pareció que era bastante justo que pueda ser reemplazo. O sea que el Faro en provincia de Buenos Aires pasó a ser la Red, digamos. [...] Después bueno, tuve muchas charlas con Nación, no creamos que porque es el mismo espacio político no... Tuvimos que defender la Red frente a Faro y les dije esto ‘voy a hacer todo lo que pueda para defender también el proyecto Faro, lo voy a hacer, pero no me hagan hacerlo obligatorio’. Y bueno, me lo aceptaron. Tiene que ver con diálogo y a veces hay tensión, pero es una tensión cordial, es una tensión normal, civilizada. Con lo cual creo que bastante bien. O sea, cuando teníamos que ir a tocar puertas ‘che, ¿los contratos?’, y bueno, sí, nos abrían las puertas. Pero bueno, parte de la diplomacia de estar en gobierno me parece que requiere más diálogo y entender que muchas veces pensamos distinto, en un mismo espacio político también.

Funcionaria PBA

La PBA decidió no participar del programa nacional Escuelas Faro, actuar autónomamente sin someterse a la coordinación central en este caso y darles a las escuelas la posibilidad de postularse voluntariamente para ser parte de la propuesta de la Red de Escuelas de Aprendizaje. Según los testimonios, las autoridades jurisdiccionales no habrían estado de acuerdo con los criterios de selección de las Escuelas Faro y la obligatoriedad en la participación que implicaba para las escuelas que los cumplieran. Entre esos criterios se encontraban los resultados en el operativo Aprender de 2016; la vulnerabilidad educativa, medida a partir de la tasa de no asistencia escolar y la sobreedad; y la vulnerabilidad social, calculada en función del porcentaje de estudiantes que recibían la Asignación Universal por Hijo (AUH)¹⁵⁵ y el contexto socioterritorial (MEN, 2017). Este caso no sería llamativo en el marco de una gestión nacional que ofreció un “menú” de políticas del cual las provincias podían elegir, sin embargo ilustra la capacidad de la PBA para negociar con la Nación, resistir presiones y hacer valer orientaciones propias, incluso con gobiernos del mismo signo en ambos niveles gubernamentales. Por otra parte, el ejemplo da cuenta también de que aunque

¹⁵⁵ Se trata de una política social gestionada por la ANSES que consiste en una asignación mensual por cada hijo menor de 18 años o hijo con discapacidad sin límite de edad que cobra uno de los padres priorizando a la madre.

la PBA contribuyó a la unidad del sistema educativo nacional en tanto sus políticas fueron en consonancia con las orientaciones de la AC, no hubo durante este período un trabajo conjunto constituido como entramado fortalecedor y potenciador como en la etapa anterior.

Interesa recuperar particularmente el caso del programa nacional Asistiré, una política que la gestión nacional de la AC no diseñó para establecer una articulación federal con los equipos técnicos provinciales si no que los excluía proponiendo un entramado que vinculaba directamente a la Nación con los municipios¹⁵⁶. Asistiré inicialmente sólo se implementó en la PBA y se llevó a cabo como prueba piloto en 2018 en 220 instituciones educativas secundarias estatales de 43 de los 135 municipios de la PBA, siguiendo criterios de afinidad política que también prevalecieron en su escalamiento posterior a otras jurisdicciones, y para 2019 sumó 152 establecimientos bonaerenses más (MEN, 2019b).

Asistiré fue muy combatido al principio... primero fue tomado con pinzas por nosotros, por la provincia. En ese momento la Subsecretaria lo tomó con pinzas también porque era el ingreso de personas que no son de la escuela adentro de la escuela a trabajar con documentación y material muy sensible de la escuela, donde no quedaba claro el rol del director, cuál era respecto de ellos, no nos quedaba demasiado claro cuál era el perfil de las personas y en esa propuesta inicial se armaba una mesa distrital que era la mesa Asistiré, liderada prácticamente por la gente que eran los referentes de Asistiré, que además eran representantes que ponían los municipios en muchos casos. En una provincia como Buenos Aires que sean propuestos por el municipio puede ser muy bueno, puede dar lo mismo o puede ser imposible de gestionar. [...] Frente a esto nos sentamos a trabajar mucho con ellos, con el equipo [nacional] Asistiré [...] pero bien, entendieron todo esto. Además, cuando había equipo de orientación en la escuela, que no en todas las escuelas hay, iba a chocar en cuanto a sus incumbencias. Así que todo eso nos puso muy en alerta y dijimos ‘todo bien con los recursos Asistiré, pero necesitamos repensarlo para la provincia de Buenos Aires’. Así que hubo, digamos, un ‘Asistiré provincia de Buenos Aires’ que se armó *ad hoc* con ellos, fuimos a varias reuniones, acá también hubo mucha interacción con Nación [...] y trabajamos en cómo lo armábamos.

Funcionaria PBA

Al igual que en el período anteriormente analizado, en la PBA escaseaban los recursos, motivo por el cual necesitó sumarse a las propuestas nacionales que conllevaban financiamiento. Pero eso no implicó, tal como vimos para el período anterior también, que la PBA adhiriera automáticamente a las propuestas nacionales sino que fueron recurrentes las propuestas jurisdiccionales, las negociaciones y las improntas propias impresas en las políticas. En el caso de Asistiré, luego de una serie de desacuerdos entre la provincia y la

¹⁵⁶ Ver referencia en el apartado de bibliografía y fuentes citadas de: Esteban Bullrich presentó el programa “Asistiré” a intendentes bonaerenses. (25 de abril de 2017).

Nación respecto de los modos de implementación que habían sido originalmente previstos por la Nación, éste se montó sobre una estructura y dinámica jurisdiccionales preexistentes: las mesas de inclusión distritales coordinadas por los inspectores del área de psicología de cada distrito. Los encuentros de dichas mesas se venían organizando en función de las problemáticas a tratar y también de acuerdo a eso se elegía a las personas que participarían de ellos, así, a los referentes de Asistiré se los comenzó a invitar cuando se trabajaban los temas de abandono o trayectorias educativas en la secundaria, junto con inspectores y directivos del nivel.

Según nos informó una funcionaria entrevistada, la selección de escuelas la realizó el equipo de la PBA junto con jefes distritales (inspectores) siguiendo criterios sugeridos desde Nación. Por otra parte, un punto a destacar sobre el rol asumido por la PBA en la dinámica federal en este caso es que, luego de ganar la batalla contra la Nación por el diseño original del programa, cumplió un papel central en la capacitación a los equipos del nivel nacional para su inserción en el territorio provincial.

Y los asesores, los promotores de Asistiré, que es uno con perfil pedagógico y uno con perfil social, todo lo que fue la capacitación de ellos estuvimos muy presentes. La verdad es que siempre nos invitaron, siempre que pude fui a conversar con ellos, había que trabajar, no sé, nos llamaba la coordinadora nacional y nos decía ‘quieren saber cómo hacer para cuando recuperan un chico y en junio lo llevan a la escuela y el director les dice ¿ahora me lo traes? Bueno, ¿cómo se puede hacer?’. Entonces le digo que en el marco del Anexo 6 hay mil cosas que se pueden hacer. Entonces me decía ‘¿nos mandás a alguien para capacitación en el marco del Anexo 6?’. Se reunía a todos los promotores de Asistiré y yo mandaba a un equipo [de la DGCyE] que trabajaba con ellos [...] Así que la verdad es que lo que terminamos armando fue algo específico para la provincia de Buenos Aires y funcionó. [...] Los comunicamos también a ellos con otras organizaciones como SEDRONAR¹⁵⁷, Envión¹⁵⁸, digo, todas las agrupaciones que ya vienen trabajando en esto. [...] Obviamente estaría mejor que todas las escuelas tengan equipo de orientación y que eso lo hicieran los equipos de orientación, pero como no sucedía estuvo bien que estuvieran.

Funcionaria PBA

Tanto el caso de la Red de Escuelas de Aprendizaje como el de Asistiré ponen de manifiesto las características de las RIGs Nación-PBA construidas en esta etapa, relaciones bilaterales entre unos pocos funcionarios de alto rango y por fuera de instancias para la articulación

¹⁵⁷ Refiere a la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina que es el organismo a cargo de coordinar políticas públicas enfocadas en la prevención, atención, asistencia y acompañamiento de personas con consumos problemáticos de sustancias, en todo el territorio nacional.

¹⁵⁸ Refiere al Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la PBA, que tiene como objetivo general promover la integración social plena de los adolescentes y jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad padeciendo necesidades básicas insatisfechas.

federal institucionalizadas que incluso intentaron dejar de lado a los equipos técnicos provinciales para la implementación de algunas políticas.

Si tomamos en cuenta la participación de la PBA en las instancias para la articulación federal durante este período, encontramos cierta disconformidad por parte de quienes fueron representantes de la jurisdicción en estos espacios ante los cambios introducidos por la gestión nacional de la AC. La aparición de la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes implicó la pérdida de un espacio de encuentro entre pares para los directores del nivel secundario de los gobiernos subnacionales ya que no todos ellos pasaron a ser representantes de sus jurisdicciones en la Red, a diferencia de lo que sucedía en la gestión del FPV con las Mesas Federales. Por otro lado, a partir de la disolución de las direcciones por nivel del organigrama del MEN en la gestión de la AC, las direcciones de nivel secundario provinciales dejaron de tener un referente nacional específico del nivel educativo que coordinara su trabajo y que lo orientara para su articulación en un sistema nacional más amplio.

[En la gestión del FPV] Había un director nacional de Secundaria, todos los meses reunía a todos los directores de secundaria del país. Estaba buenísimo. La verdad es que yo ahí aprendí muchísimo [...] Y trabajar con los demás directores de provincias es maravilloso porque todos vamos viendo en qué andamos. Cuando desaparecen las direcciones nacionales lo que quedó fue la Red Federal, la lideraba la Secretaria de Innovación y Calidad Educativa que traccionó mucho Secundaria 2030. [...] Pero ya no tuvimos el encuentro con los demás directores, las interlocutoras eran la Secretaria de Innovación y Calidad Educativa y la Directora Nacional de Planeamiento. [...] A veces a la Red Federal no siempre mandaban a los directores de nivel. A veces iba el de Planeamiento, a veces iba el de Currícula. Los Ministerios tienen formas distintas [...] Entonces es distinto cuando nos juntamos como Red donde tus interlocutores muchas veces es la gente de Planeamiento a cuando nos juntamos como directores de nivel, o sea, donde se discuten cuestiones del nivel secundario. [...] El referente provincial por ejemplo de provincia de Buenos Aires era la jefa de Gabinete del subsecretario y la verdad es que iba poco. Según el tema mandaba a alguien.

Funcionaria PBA

Al igual que en la gestión anterior, en reiteradas oportunidades se le solicitó a la PBA exponer la experiencia provincial en los encuentros federales de la Red y nuevamente fue tomada por el nivel nacional en cierto modo como ejemplo, junto a otras jurisdicciones con equipos técnicos consolidados en el área educativa. Sin embargo, a diferencia del período anterior, las propuestas provinciales no se constituyeron en parte de las políticas nacionales y las negociaciones que la PBA mantenía con la Nación ahora tenían que ver más con defender definiciones o modos de gestión de política propios, ya no sumaba, o no era invitada, a la construcción de un proyecto más amplio nacional.

La verdad no sé exactamente qué de todo tomaron pero yo debo reconocer que conversatorio que hubiera, experiencia que había que mostrar, permanentemente, o sea, yo tuve que estar exponiendo en muchos casos, se me escuchó muchísimo. Mi par de Río Negro y yo fuimos las que más hemos hablado en estos encuentros. Bueno, Santa Fe con el Vuelvo a Estudiar¹⁵⁹ también [...] Córdoba ya te digo, con las ProA¹⁶⁰. Son jurisdicciones a las que se las escuchó muchísimo. Pero todos los encuentros teníamos algo que nos pedían presentar.

Funcionaria PBA

Algunos condicionantes para la articulación federal en el caso de la PBA que encontramos como continuidad con el período anterior son la situación financiera de la provincia y su avance en términos normativos en comparación con el resto de las jurisdicciones. Si bien los equipos provinciales valoraron positivamente el encuentro con sus pares de otras jurisdicciones, consideraron que muchas veces en los encuentros se proponían experiencias que la PBA estaba muy lejos de poder implementar debido a sus dimensiones y su situación financiera. En el caso de la EGPE, no fue un espacio que pudieran aprovechar porque estaban más adelantados que las otras jurisdicciones en algunas cuestiones relativas a la escuela secundaria y ya habían concluido etapas para las que el espacio brindaba asistencia.

En las reuniones [de la Red] las discusiones estuvieron como muy interesantes porque se trabajaban casos concretos, cómo habían funcionado. De hecho nosotros visitamos Río Negro para ver los casos de Río Negro, los problemas que estaban... Pero también, el problema de los casos provinciales respecto por ejemplo de la provincia de Buenos Aires es el volumen. Entonces obviamente que algo que puede ser sumamente interesante porque es una experiencia más chica en Río Negro, que tampoco se estaba haciendo en toda la provincia en ese momento, es difícil generalizar. [...] Es muy complejo. Muy complejo porque todo lo que quieras hacer es mucho dinero. Entonces siempre te están diciendo ‘no, no’. [...] profesor por cargo era casi imposible porque, no sé, eso había que trabajarlo como muy en algún distrito chiquitito empezar como de a poco.

Funcionaria PBA

Escuela de Gobierno te requería bastante trabajo. Entonces a lo presencial trataba de ir, nunca jamás me metí en la plataforma y a veces ni siquiera mis asesoras podían ir. Pero además lo que pasaba con Escuela de Gobierno es que a diferencia de cuando las reuniones se hacían presenciales en Pizzurno y con la Red Federal, es que tenía una propuesta única y de pronto vos estabas implementando ya hacia el final de primer año algo y te estaban pidiendo hacer “el diagnóstico de” y ¿viste cuando decís ‘no me está sumando’? No me está sumando Escuela de Gobierno porque va como en

¹⁵⁹ Refiere a una política jurisdiccional de Santa Fe. Para más información ver:

https://www.santafe.gob.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=157681

¹⁶⁰ Refiere a una política jurisdiccional de Córdoba. Para más información ver:

<https://www.cba.gov.ar/ministerio-de-educacion/escuelas-proa/>

una línea para todos igual. Entonces nos pedía a todas las provincias lo mismo y uno tenía que estar retomando cosas cuando en realidad hoy estabas en la implementación, entonces...

Funcionaria PBA

Al igual que en la etapa anterior, para el año 2017 la PBA seguía haciendo una inversión educativa por alumno estatal que se encontraba por debajo de la media nacional (Claus y Bucciarelli, 2020) y a eso se le sumó una mayor restricción presupuestaria en este período por el descenso de 4% del gasto educativo sobre el total del gasto público provincial entre 2015 y 2018 (Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, 2018). Asimismo, persistieron dificultades de gestión ya encontradas en la gestión nacional del FPV para que determinados sectores de la cartera educativa provincial recibieran fondos transferidos desde el nivel nacional. En ese sentido es ejemplificador el caso del programa nacional de Reanimación Cardiopulmonar (RCP) en las escuelas¹⁶¹:

El que maneja la caja en ese momento lo que ve ahí es que hay plata y esa plata la va a mandar a donde sea. Sé que seguramente en muchos casos se fue a Moreno y bien que se fue a Moreno¹⁶². El tema es que hay algunas cosas que figuran en el POAI y yo a veces recibía mensajitos del coordinador de RCP de Nación que me exigía la implementación de algo y yo no le podía decir... Igual lo saben porque yo les decía 'mira, la verdad yo no tengo un centavo para un contrato para los facilitadores de RCP'. Y me mandaba la captura de pantalla con la transferencia. O sea, es complejo el tema. El sistema de fondos rotatorios es complejo. Es complejo sobre todo si Nación no va a estar encima. Yo no rendía fondos, alguien los rendía y no sé cómo se dibujan esas cosas. [...] También entiendo que la provincia de Buenos Aires es demasiado grande y que las definiciones y las prioridades se definen en otro lado, pero bueno.

Funcionaria PBA

A las dificultades existentes en la gestión administrativa y financiera de la PBA se sumaron en esta etapa los problemas acarreados por la implementación de fondos rotatorios, la cual tuvo un costo muy alto para esta provincia que, por ejemplo, durante 2017 no recibió fondos de PMI para ninguna de sus escuelas. Ponerse al día con las rendiciones de fondos, que era lo que necesitaban para recibir nuevas partidas de acuerdo con la nueva lógica implementada por la gestión nacional de la AC, les tomó hasta fines de 2018.

¹⁶¹ El programa estaba enmarcado en la Ley Nacional 26.835 de 2012 de promoción y capacitación en las técnicas de RCP y se comenzó a implementar en 2018 con el objetivo de capacitar estudiantes y docentes de los últimos años de la escuela secundaria.

¹⁶² Refiere al partido homónimo de la PBA y hace referencia a transferencias de dinero a causa de que el 2 de agosto de 2019 ocurrió una tragedia por la cual se acusó al gobierno provincial. En la Escuela Primaria N° 49 Nicolás Avellaneda de esa localidad hubo una explosión por una fuga de gas que le costó la vida a una vicedirectora y un auxiliar docente que se encontraban allí preparando los desayunos para los estudiantes que estaban por ingresar.

El SITRARED dice que en el 2014, cuando se creó, era para una información bilateral, en tiempo y forma, ¿sí? Pero en 2014 no lo pudieron implementar porque había muchos actores que decían ‘no, no se carga’. En 2015 dijeron ‘bueno, vamos a darle un *changüi*¹⁶³’. En 2016, explotó. [...] Se intentó llevar adelante el mejor programa para ayudar a los chicos en su educación escolar y en su contención en la escuela pero se olvidaron de lo administrativo, no le dieron lugar y cuando quisieron subirse a la bola era una bola de nieve. Lo que no hiciste en el 2010 bien, después en el 2011 la bola fue más grande, 2012 más grande [...] lo administrativo no puede trabar lo pedagógico, que sí se trabó porque en el 2017 no se recibió dinero, dado que la provincia de Buenos Aires había cargado en SITRARED el 18% de los fondos. [...] Entonces dijeron no, porque la plata no está en los bancos y no está cargado en el sistema, no. [...] Ahí nos pusimos a trabajar con mi equipo, estaba sola a cargo de llamar, llamar y llamar y ahora [agosto 2018] ya estamos en 92% cargados, por eso se liberaron fondos para ciertas escuelas. [...] 2017 no hubo fondos. [...] La del 2016 se terminó de depositar en junio del 2017, no se pudo, se descarriló. 2018 nos dieron un financiamiento en base al 2017, nos correspondía cero, nos dieron unos fondos, lo cual distribuí como diciendo ‘hay diez caramelos, bueno, le toca medio caramelo a cada uno’. Se distribuyó en 938 escuelas [menos de la mitad] pero solamente una cuota y una de gastos operativos [de fondos de PMI], nada más.

Miembro Equipo Técnico PBA

Además de que PMI durante este período dejó de tener alcance universal, la penalización que la Nación ejercía sobre la provincia se trasladó a las escuelas que eran las que tenían, en muchos casos, los fondos de los programas nacionales para ejecutar. Esa dinámica conllevó a que el criterio de selección de escuelas en programas nacionales como PMI fuera su eficiencia administrativa en lugar de su proyecto pedagógico.

El criterio de selección de escuelas fue el mío, que estuvieran rendidos al 100% todos los fondos, ese es el criterio. No me podía Nación completar y que no tuviera rendiciones. Logré incluir algunas que debían un poquito, ¿Viste? Pero las rendiciones del 2014 al 2016, completas. Ese fue el criterio de selección. No podía ser un criterio de selección el proyecto, dado que recién en julio nos dijeron que se iba a depositar. Si hubiera sido el proyecto para seleccionar las escuelas, igual estaríamos todavía en proceso porque de las que yo ya seleccioné en mayo, por el cero por ciento de rendición faltante, cero centavos, no terminaron de cargar aún [los proyectos].

Miembro Equipo Técnico PBA

En cuanto a la planificación mediante el POAI implementada con la gestión nacional de la AC, más allá de las dificultades propias de la provincia por su tamaño, el nuevo modo de planificación aparentemente no trajo grandes limitaciones para la toma de decisiones en torno

¹⁶³ Expresión coloquial que se utiliza como sinónimo de oportunidad o ventaja.

a la asignación de fondos en el caso de la PBA ya que las negativas de la Nación pudieron ser sorteadas mediante reasignaciones.

Mira, en la realidad práctica siguió todo funcionando más o menos igual. Creo que en todas las provincias. Porque era, a ver, se parte del supuesto de que vos tenés mucha sistematización de la información. Y lo que sucede en realidad es que eso no es real. [...] A lo que voy es que me parece que, de vuelta, siempre hay discrecionalidad en el uso de los fondos. Entonces las partidas se van moviendo en función de las necesidades de las jurisdicciones. Muchas jurisdicciones viven de lo que da Nación. No es el caso de la Ciudad, pero sí de la provincia de Buenos Aires. Entonces finalmente hay cosas que vos tenés que promover igual, aunque Nación te la saque, la reasignás de vuelta y hacés unos malabares para que todo siga funcionando. Eso por un lado. Y ordenar ese documento fue muy complejo. [...] El problema era que también la provincia no contaba con la información muy sistemática y tuvimos que reconstruir. Eran unos chinos totales. Porque eran sábanas [...] Fue un trabajo arduo. O sea, el problema de la provincia de Buenos Aires era el volumen, la cantidad de gente, los compartimentos estancos. Se hizo, pero llevó mucho tiempo, fue muy engorroso cambiar la lógica.

Funcionaria PBA

Podemos concluir que la PBA durante este período negoció con la Nación defendiendo lo propio y si bien contribuyó a la unidad del sistema educativo, el trabajo conjunto con el nivel nacional pareció por momentos hecho por compromiso. Ante una Nación auditora, se posicionó haciendo grandes esfuerzos por rendir las cuentas correspondientes y fue objeto de duras sanciones presupuestarias, cuyos costos asumieron sus escuelas. A su vez, respondió al llamado a emprender con un equipo jurisdiccional que venía en gran parte de la gestión anterior y con la capacidad para tomar medidas jurisdiccionales distintas a las nacionales, avanzando con políticas preexistentes e incorporando algunas nuevas, todas ellas en sintonía de alguna manera con la impronta de la AC. Su tamaño poblacional así como su peso político y su situación financiera siguieron siendo importantes condicionantes de sus articulaciones federales en esta etapa.

5.2. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires: la pionera y autónoma por antonomasia

Lo que pasa es que para CABA necesitábamos dar un salto más, porque lo que estaba planteando Nación era como la vida pasada de la Ciudad, lo que ya había vivido la Ciudad en algunas instancias.

Funcionaria CABA

5.2.1. La CABA en las gestiones nacionales del FPV: una nueva escuela secundaria para una alternativa nacional

Al momento de la sanción de la LEN, la CABA ya contaba con la obligatoriedad de la escuela secundaria desde el año 2002, tenía en marcha programas jurisdiccionales para acompañar las trayectorias de los estudiantes del nivel e incluso venía implementando políticas novedosas para atender a las desigualdades intrajurisdiccionales, tal como mencionamos en el capítulo dos. Las preocupaciones jurisdiccionales centrales en torno a la escuela secundaria eran los altos niveles de repitencia y abandono registrados en los primeros años (Dabenigno *et al.*, 2014), motivo por el cual muchas líneas de acción apuntaban a ellos. La propuesta de obligatoriedad del nivel secundario impulsada por el nivel nacional, en tanto fue posterior a lo ya normado en la CABA, les planteaba discusiones que ya habían iniciado, y es por eso que la apropiación que esta jurisdicción hizo de las líneas de acción promovidas por la Nación y/o consensuadas federalmente durante este período tuvo características particulares.

Yo le decía [a la referente del equipo nacional] ‘mira, las líneas que vos me estás planteando nosotros ya las tenemos instaladas’. Entonces había que pensar otras. En el Plan de Fortalecimiento de Secundaria ya estábamos reformulando líneas en función de lo que estaba pasando en la Ciudad. Esas eran como las contradicciones más fuertes para nosotros, que en general muchas cosas nosotros ya las habíamos vivido porque la Ciudad ya estaba transitando la obligatoriedad del nivel y no es lo mismo ya tenerla planificada a que sea obligatoria. Entonces eso también estaba en la discusión.

Funcionaria CABA

El caso de la CABA evidencia una vez más, al igual que el de la PBA descripto anteriormente, que no existe una política nacional que derrama y arrastra las lógicas provinciales (Rodrigo, C., 2016) y en el caso de la CABA sobre todo, que antecede y es pionera, se ve incluso un movimiento inverso. Esto se vincula con que esta jurisdicción, al igual que la PBA, es parte del área central de nuestro país, la cual en términos de Cao (2002) constituye el lugar donde se posicionan territorialmente los actores sociales hegemónicos nacionales que originan las principales fuerzas orientadoras de política del gobierno federal. Algunas de las personas que habían sido funcionarios de la CABA a principios de los años 2000, con filiaciones políticas cercanas a lo que posteriormente se constituyó como el FPV¹⁶⁴, se habían convertido en funcionarios del nivel nacional al momento de la sanción de la LEN y por lo tanto sus ideas y las fuerzas orientadoras de las políticas que sustentaban se trasladaron hacia la Nación. Contrariamente, la CABA comenzó a estar gobernada desde 2007 por el

¹⁶⁴ Provenientes del peronismo o del Frente Grande (partido político creado en 1993 por un grupo de diputados que abandonaron el Partido Justicialista en los noventa en desacuerdo con el gobierno de Carlos Menem).

PRO, partido político que más adelante sería la base fundante de la AC, es decir por un partido de signo político distinto al del nivel nacional¹⁶⁵.

Una particularidad que presenta esta jurisdicción y que la distingue del resto en términos del papel que asume en los procesos de definición de las políticas educativas de alcance nacional es que por su carácter de pionera, sus políticas y programas suelen oficializar de antecedentes para los nacionales. La CABA en general suele actuar como una especie de laboratorio autónomo de innovación y testea primero las políticas que luego otros toman (Wallner *et al.*, 2020) y este período no fue la excepción. Durante esta etapa se destaca el PMI, una de las principales políticas nacionales para el nivel secundario descripta en el capítulo tres, que reconoce como uno de sus antecedentes al Programa de Fortalecimiento Institucional de las Escuelas Secundarias (PFIES) de la CABA que comenzó a implementarse en el año 2001 estableciendo el pago de módulos (horas de trabajo docente) para el desarrollo de proyectos institucionales que atendieran a la enseñanza y la creación de la figura del asistente técnico que debía acompañar a las instituciones en la formulación, seguimiento y evaluación de sus proyectos (DINIECE, 2014)¹⁶⁶.

Aunque algunas políticas de la CABA eran antecedentes de las que la gestión nacional del FPV ahora proponía, el cambio de signo político gobernante en la jurisdicción en 2007 puso en tensión las orientaciones de las políticas porteñas. Hubo intentos de discontinuar algunos programas preexistentes y sus equipos de trabajo, cuestión que provocó rechazo por parte de las escuelas afectadas por la quita de recursos. Finalmente se optó por sostener los equipos y los programas pero reorientándolos hacia principios afines a su impronta política, para lo que fue crucial el desplazamiento de la toma de decisiones de los equipos técnicos que habían quedado de la gestión anterior hacia supervisores afines al PRO (Kesler, 2021).

La autonomía propia de la CABA, entre otras cuestiones por su disponibilidad de recursos

¹⁶⁵ Durante este período se sucedieron los siguientes funcionarios al mando de la cartera educativa porteña: Roxana Perazza, como Secretaria de Educación entre mayo de 2003 y marzo de 2006, luego como Ministros de Educación estuvieron a cargo Alberto Sileoni, entre marzo de 2006 y febrero de 2007, Ana Clement a continuación y hasta diciembre de ese mismo año, Mariano Narodowski la sucedió y estuvo a cargo hasta enero de 2010 cuando asumió Esteban Bullrich, quien permaneció hasta el fin de la gestión nacional del FPV.

¹⁶⁶ Un ejemplo que resulta de utilidad para ilustrar las similitudes entre ambas políticas es el caso de la implementación de la pareja pedagógica en los primeros años de la escuela secundaria, un dispositivo considerado estratégico para la mejora de la enseñanza y de los aprendizajes por las dos (Dabenigno *et al.*, 2013). Las dos políticas concebían la pareja pedagógica como intervenciones puntuales en espacios curriculares acotados, sin cubrir la totalidad de las horas de clase y contemplaban acuerdos entre los directivos, los supervisores y el equipo técnico de cada programa. La única diferencia hallada entre fueron los criterios para armar las parejas ya que mientras el PMI permitía abocarse a cualquier materia que denote baja promoción en el primer año de estudios, el PFIES se centró inicialmente en Lengua o Matemática del ciclo básico. Además, el PMI permitía asignar horas institucionales a docentes que no dictaran clases en la escuela en cuestión mientras que para el PFIES eso debía ser una excepción ante la vacancia de docentes de la escuela (Dabenigno *et al.*, 2014).

propios, sumado a su carácter de pionera y a la diferencia de signo político con la Nación, hizo que en cierto modo hiciera “lo suyo”, delineando así el comportamiento típico de una jurisdicción en la que la búsqueda de la independencia y la diferenciación de la federación están siempre latentes, configurando un perfil de actuación difícil de integrarse a una lógica de unidad nacional.

Yo creo que ahí [en la gestión nacional del FPV] CABA siguió haciendo lo suyo. Digo, no es que se subió tan arriba de toda esta política porque ya veníamos con la obligatoriedad de antes. Para nosotros no era algo nuevo. O sea, era como algo que ya venía haciéndose. Entonces no es que tenías que generar una política específica para algo que ya la Ciudad venía haciendo. Al contrario, tenías que tal vez fortalecer las políticas porque ya habían empezado en ese sentido y para nosotros la educación obligatoria era clave en la Ciudad. Y la verdad que no es que nos subimos arriba de una política que tenía que hacerse porque lo decía Nación, era algo que ya la jurisdicción lo tenía.

Funcionaria CABA

Los rasgos autonomistas de la CABA se reforzaron aún más a partir de 2010 cuando comenzó a gestarse una nueva era para la política educativa porteña, iniciada con el cambio de ministro en ese año, cuando asumió quien posteriormente estaría a cargo de la cartera educativa nacional en la primera parte de la gestión de la AC. Por esos años se inició un camino en el que la jurisdicción fue construyendo un proyecto alternativo al nacional propuesto por el FPV, que luego pondría en práctica a partir de fines del año 2015 cuando el espacio político gobernante ganara también las elecciones nacionales.

El foco en los aprendizajes constituyó una parte importante de la impronta jurisdiccional que empezó a gestarse en esta etapa y que sería años más tarde el eje central de la propuesta nacional de la AC. En los Planes Jurisdiccionales elaborados por la CABA durante este período, tanto en el de 2011 como en el de 2013, se dispuso como objetivo central para el nivel secundario “mejorar la propuesta áulica para que impacte en el aprendizaje de los alumnos y posibilite disminuir los índices de desaprobación y repitencia” (DEM, 2011, p. 2) y el eje principal de trabajo de la Dirección de Educación Media (DEM) fue promover “aquellas acciones que contribuyan esencialmente a mejorar los aprendizajes de los alumnos” (DEM, 2013, p. 1). Al mismo tiempo, una de las líneas de acción propuestas fue la innovación, a través de la cual la CABA apuntó a delinear lo que sería años más tarde una de sus marcas distintivas proponiendo la conformación de nuevos espacios de aprendizaje interdisciplinarios que sumaran recursos multimedia y TICs, pusieran en práctica experiencias de aprendizaje interactivo e incorporaran Referentes de Educación Digital en las escuelas (DEM, 2013).

Una cuestión central en la política educativa porteña de este período fue la elaboración de la “Nueva Escuela Secundaria” (NES)¹⁶⁷, como se denominó el proceso de reforma que reestructuró la escuela secundaria respondiendo a la LEN y a los lineamientos acordados federalmente para la validación nacional de los títulos otorgados en el nivel. La NES fue un hito en la política educativa de la CABA de las últimas décadas que marcó el inicio de una nueva etapa para la gestión jurisdiccional y además en sus postulados encontramos el germen de lo que luego serían las orientaciones de política educativa de la gestión nacional de la AC. Retomaremos entonces algunas de sus orientaciones para observar las ideas que se presentaron en disputa con el modelo propuesto en este período por la gestión nacional del FPV.

El debate sobre la NES comenzó en el año 2011, generando reacciones adversas de gremios, familias y de los propios estudiantes que tomaron colegios y denunciaron posibles cierres de cursos y quitas de materias, además de reclamar su participación en la construcción curricular. A raíz de eso, se acordaron espacios de reflexión y construcción conjunta con toda la comunidad educativa mediante jornadas institucionales para la elaboración de la NES, aunque muchos docentes y gremios consideraban que era una reforma impuesta por la gestión jurisdiccional y que no se escucharon sus voces (Iglesias, 2018). La implementación se demoró hasta el año 2014 en algunas escuelas de gestión estatal que optaron por comenzar y 2015 en el resto de las escuelas (Iglesias, 2018). Los diseños curriculares para el ciclo básico y el ciclo orientado de la NES¹⁶⁸ fueron finalmente aprobados en el año 2015 (Res. MEGCABA 321 y 1.189) con la siguiente frase a modo de subtítulo: “Emprendedores de aprendizaje para la vida”.

En los documentos oficiales de apoyo a la implementación de la NES e incluso en el propio diseño curricular son recurrentes las referencias al siglo XXI, a la obsolescencia del sistema educativo y la necesidad de su renovación (Chiesa, 2021). Una de las resoluciones que dio lugar a la NES posee un apartado que se titula “Aptitudes para el Siglo XXI” que abre camino a la fundamentación de la NES como una propuesta que

¹⁶⁷ En un principio se denominó NESC, Nueva Escuela Secundaria de Calidad (MEGCABA, 2013), pero finalmente se cambió el nombre debido a críticas recibidas por parte de la comunidad educativa.

¹⁶⁸ Un rasgo interesante de la NES es que se propone brindar una mayor flexibilidad a nivel institucional ya que habilita la realización de adecuaciones curriculares acordes a las necesidades de las escuelas a través de la elaboración de su Proyecto Curricular Institucional (PCI). Cada institución puede definir “su fundamentación pedagógica y didáctica, su concepción de alumno, de enseñanza y aprendizaje, el enfoque de las áreas curriculares y la concreción institucional del diseño curricular” (Res. MEGCABA 321 de 2015, p. 40). Se crearon también los Espacios de Definición Institucional (EDI) para que las escuelas cuenten con un instrumento que les permita dar respuesta a necesidades propias de cada institución (Steinberg *et al.*, 2019).

tiene la necesidad de acercar la situación de la escuela secundaria a la realidad compleja del siglo XXI, cuya sociedad es más flexible y cambiante. Esto significa confirmar que el mundo de los contenidos de la escuela y el mundo de las necesidades del trabajo y de la vida exigen una conexión (Res. MEGCABA 321 de 2015, p. 38).

Además, entre las palabras del entonces ministro de educación porteño que introducen el diseño curricular del ciclo básico de la NES encontramos referencias a la innovación y a la creatividad como las habilidades en las que es necesario formar a los jóvenes que acuden al nivel secundario:

La innovación, la creatividad, las habilidades para el siglo XXI, exigen a la educación en general –y a la formación del nivel secundario en particular– adaptarse a estas nuevas demandas para permitir a nuestros jóvenes la posibilidad de acceder no solo al mundo del trabajo, sino también a la sociedad que los espera (Res. MEGCABA 321 de 2015, p. 14).

Es posible rastrear en la NES cierta voluntad de constituir una escuela adaptada a la forma empresa y signada por la necesidad de colocar en el centro del sistema educativo al estudiante y sus aprendizajes. Mediante esta puesta en el centro, los estudiantes son interpelados a autogobernarse en términos de costo/beneficio y los docentes son relegados a un papel de meros orientadores (Speziale, 2018). Lejos de poner el foco en el derecho de todos a la educación secundaria o en cualquier proyecto colectivo, la NES concibe como finalidad del sistema educativo que los estudiantes al finalizar el secundario puedan “planificar y desarrollar de forma autónoma un proyecto de vida propio” (Res. MEGCABA 321 de 2015, p. 81).

Un condicionante de la articulación federal clave en el caso de la CABA es su autonomía económica respecto de la Nación, lo que en parte le permitió tener políticas educativas propias a pesar de su distancia política con el gobierno nacional de turno.

El signo político [del nivel nacional] te marca un cambio radical [...] la jurisdicción va a seguir haciendo lo que tenía previsto hacer pero obviamente si vos no tenés un apoyo nacional para toda tu política es difícil. Digo, te quedaste solo haciéndolo. [...] Todo el tema materiales, recursos. Todo eso siempre para las escuelas lo necesita cualquier jurisdicción, claramente es así. Lo que pasa es que bueno, la Ciudad produce sus propios materiales, produce sus propias plataformas, tiene sus propios recursos que no dejan de estar en línea con la Nación. Están en línea porque todo se decide en el Consejo Federal y va a estar en línea. Es así, no es que vos decís ‘no, yo no lo hago’. No, no pasó como el Polimodal que la Ciudad dijo ‘no, yo esto no’. Acá estamos todos embarcados en esto.

Funcionaria CABA

Aunque la CABA es la jurisdicción más rica del país, esa condición no necesariamente se refleja en su presupuesto educativo. Si bien hasta el año 2012 los recursos del presupuesto de la Ciudad destinados a educación tendieron a aumentar, a partir de ese año los fondos dirigidos a la cartera educativa en relación con el presupuesto total se redujeron pasando del 24.2% en 2013 al 20.5% en 2015 (ACIJ, 2021). La baja presupuestaria del área educativa afectó, entre otras cuestiones, la implementación del Régimen de profesores designados por cargo docente¹⁶⁹ sancionado en 2008 mediante la Ley CABA 2.905 y reglamentado en 2011 en simultáneo con los debates por la NES¹⁷⁰. A pesar de que dicho régimen se está introduciendo paulatinamente en las escuelas secundarias de la CABA, aún no alcanza a la totalidad de los docentes¹⁷¹.

Si bien la CABA cuenta con recursos propios, los recursos nacionales fueron aprovechados muchas veces para sumar a las iniciativas que ya tenían en marcha y ampliar su cobertura y en esos casos la preocupación jurisdiccional a la hora de distribuirlos fue evitar su superposición y solapamiento.

Se sumaron los recursos. O sea, como fue una política nacional [PMI]. [...] Sumamos recursos, sí. Los recursos se sumaron y se distribuyeron, se hizo como un mapa de recursos entonces vos decías bueno, este recurso le pongo foco acá, este recurso le pongo foco allá. El recurso del Programa de Fortalecimiento ayudó muchísimo para la implementación del diseño curricular porque puso fuertemente el foco en el PCI, en el Proyecto Curricular Institucional y en ese tipo de proyectos y, digamos, el recurso del Plan de Mejora tenía que ver más justamente con proyectos de mejora donde se ponía el foco en la enseñanza y en los proyectos. Entonces, digo, fue un recurso que se fue como complementando en ese momento, sí. De hecho

¹⁶⁹ Dicho régimen prevé que las designaciones de los profesores del nivel secundario sean efectuadas por cargos de 12, 18, 24, 30 o 36 horas, terminando con los nombramientos por horas cátedra “sueltas” y establece que por lo menos un 30% del total de horas de cada cargo debe destinarse al trabajo extraclase. Esta política apunta a propiciar la concentración horaria de los docentes para profundizar su compromiso y pertenencia a la institución educativa, mejorar sus condiciones laborales y permitirles el desarrollo de diversos proyectos institucionales (Dabenigno *et al.*, 2014). Este régimen tiene dos antecedentes jurisdiccionales, el “Proyecto 13” y el “Programa Deserción Cero” (Perazza, 2014), propuestas que contemplaron la noción del trabajo colectivo como una mejora en las condiciones laborales docentes y en la educación secundaria toda.

¹⁷⁰ Por su parte, en la NES se declara que es necesaria “una escuela que [...] promueva la mayor concentración horaria de los docentes en la escuela, implementando políticas como la ley de profesor por cargo” (Res. MEGCABA 321 de 2015, p. 38) poniendo en evidencia su escaso alcance para 2015 al momento de la sanción del diseño curricular (Chiesa, 2021).

¹⁷¹ Respecto del alcance del Régimen de profesores designados por cargo docente en la CABA, sabemos que en 2011 ingresaron al régimen 8 escuelas y que a partir de ese momento se fue produciendo una lenta incorporación aún muy demorada. Durante el año 2012 se incorporaron 17 establecimientos, en 2013 se agregaron 25 establecimientos más y a partir de esa fecha no contamos con información completa (Rosenberg, 2017). Es decir, al 2013 este régimen alcanzaba a 50 de las 159 escuelas secundarias de gestión estatal de la CABA, lo que no implicaba que la totalidad de sus docentes estuvieran regidos por el mismo.

siguió complementándose siempre, nunca fue un recurso desaprovechado, al contrario, siempre fue... Todo recurso siempre es bienvenido, no hay duda.

Funcionaria CABA

Las políticas educativas con financiamiento nacional otras veces fueron desestimadas por la CABA que ya contaba con políticas jurisdiccionales propias que apuntaban a resolver problemáticas similares y de las que podía asegurarse que tuvieran su impronta. Según un relevamiento de políticas socioeducativas para la adolescencia llevado a cabo por la DNPS en 2012, la CABA contaba con 186 espacios del Programa Nacional de Ajedrez, lo que representaba un 11% del total de los espacios destinados a dicho programa (DNPS, 2012), valor elevado si consideramos que solamente cerca del 5% de los estudiantes del nivel secundario se encuentran en esta jurisdicción. Si bien la CABA contaba desde 1989 con un programa de Ajedrez Escolar, éste se centraba en el nivel primario, motivo por el cual los recursos nacionales habrán sido de utilidad para expandirlo al secundario. Por otro lado, en 2012 la Ciudad contaba con tan solo un espacio educativo en el que se implementaba el Programa Nacional de Orquestas y Coros¹⁷², lo cual puede deberse a que el mismo retomó una política jurisdiccional porteña que estaba vigente desde los 90. Es relevante también mencionar el caso del programa CAJ, del cual la CABA fue la única jurisdicción que no participó. La CABA contaba desde 2007 con un programa jurisdiccional similar llamado Club de Jóvenes y de Chicos (Res. SED MEGCBA 3.919) y tal como se expresó en un informe de la DNPS, no se pudo avanzar en la firma del convenio con la jurisdicción (DNPS, 2016). Por otra parte, una dificultad vinculada a la ejecución y rendición de los fondos nacionales transferidos a las instituciones educativas que los entrevistados identificaron para la CABA en este período tuvo que ver con la demora en las tareas administrativas.

Nos pasó con el Plan de Mejora nacional. El Plan de Mejora nacional no tenía por ahí una auditoría muy... Tenía este sistema de gestión, el sistema SITRARED que se había armado, que era por el cual uno rendía y bueno, hacías el seguimiento y el monitoreo de las rendiciones. Pero al no haber un seguimiento exhaustivo de la Nación en esas rendiciones y en ese seguimiento veníamos con atrasos en muchas escuelas. Con mucho atraso de pago, rendición. Digamos, los documentos probatorios de esas rendiciones, eso venía siendo un temón.

Funcionaria CABA

En lo que respecta a la participación de la CABA en las instancias para la articulación federal

¹⁷² En el año 2013 el Ministerio de Educación de la CABA contaba hasta con una Gerencia Operativa de Música para la Equidad, creada por el Decreto 325 de 2013, que tenía a cargo cinco programas socioeducativos jurisdiccionales: Orquesta estudiantil de Buenos Aires, Orquestas infantiles y juveniles, Coro Jóvenes Cantan Buenos Aires, Coro en voz alta y Orquesta y Coro para la Equidad.

encontramos que se le otorgó una posición privilegiada, dada su relevancia política, en comparación con otras jurisdicciones. La relación con la CABA era clave en esta etapa para la Nación por un lado porque algunas de sus políticas jurisdiccionales eran antecedentes de las nacionales y ya tenía un recorrido hecho, además cuenta con una gran relevancia política en tanto capital del país y, por otro lado, porque estaba allí el epicentro de la oposición al proyecto político nacional del FPV.

A ver, no sale nada sin la aprobación por unanimidad de todas las jurisdicciones, con lo cual te tienen que invitar y ya te digo, a mí la Secretaría de Educación de la Nación me llamaba todo el tiempo porque lo que quería era que Ciudad se sumara. Porque sabía que si no levantaba la mano Ciudad, se sumaban después otras jurisdicciones atrás. Porque siempre la Ciudad tiene, bueno, tiene información, tiene relevancia, tiene la mirada. Digo, es un sistema que está en la vista de todos. En avanzada en algunos temas. Entonces la Ciudad tiene que sumarse. Más allá de que sean... Yo nunca la viví esta cuestión de la política digamos, a ver, en términos ideológicos. Nunca tuve ese problema. Siempre fueron discusiones realmente desde el punto de vista pedagógico, con indicadores. No había esa mirada “para la tribuna”, si se quiere. Capaz pasaba en el Consejo con los ministros, pero en las reuniones técnicas no solía ocurrir. La verdad que éramos escuchados. Planteábamos cosas que nos parecían que estaban buenas. Con nuestra trayectoria podíamos aportar y ellos lo tomaban. Y muchos de los programas que instalaban tenían que ver con cosas que estaban sucediendo en la Ciudad.

Funcionaria CABA

La posición de poder le dio a la CABA voz, voto y hasta poder de veto y, de hecho, en 2012 consiguió, al igual que la PBA, que se aprobaran tres orientaciones más para la escuela secundaria (además de las dispuestas en la Res. CFE 84 de 2009): Educación, Lengua y Literatura, y Matemática y Física. Más allá de que varios miembros de los equipos técnicos destacaron la multiplicidad de espacios de articulación que se abrieron en la gestión del FPV que les permitieron “ser escuchados”, es interesante destacar una dinámica particular de poder que se configuraba en las Mesas federales en las que muchas veces la CABA formaba parte de un grupo reducido de jurisdicciones que votaba “en bloque”, es decir, sentaba posición junto a provincias como Córdoba y Santa Fe.

Tenías esas mesas técnicas, a veces era más curricular e iba toda la gente de currículum. A veces era más de estadística. A veces más de evaluación. Entonces yo lo que llevaba era la gente y pensábamos qué referente iba, si eran equipos técnicos, si era el director del área, etcétera. Y después sí, cuando se votaba, primero había una votación interna donde el documento se cerraba técnicamente. Y en esto las jurisdicciones a veces se ponían de acuerdo. Yo me acuerdo que muchas veces nosotros [CABA] nos sumábamos técnicamente con Santa Fe, a veces, en algunas cuestiones

técnicas. Y Córdoba. Porque teníamos más una historia en común del sistema. De ciertas problemáticas que habíamos atravesado, a nivel curricular, a nivel formación, algunas discusiones de evaluación, ciertas miradas sobre el nivel secundario que quizás en otras jurisdicciones no es que no las tenían sino que también los equipos técnicos no tenían formación sobre los niveles. Ahí hay un problema, en las jurisdicciones hay problemas de este nivel, no todas cuentan con recursos humanos formados.

Funcionaria CABA

El “bloque” de jurisdicciones que se conformaba en las instancias para la articulación federal muestra cómo estos espacios se constituyeron en ámbitos de construcción política de la oposición. Si bien todas las mencionadas pertenecen a la misma región según la división estipulada por el CFE (Res. CFE 01 de 2007) y solían trabajar juntas en los encuentros regionales, la PBA, perteneciente a la misma región y también avanzada en materia de escuela secundaria pero gobernada por el FPV, quedaba excluida. Incluso los argumentos de afinidad que se esgrimen en el testimonio respecto de la formación de los equipos técnicos jurisdiccionales no son ciertos para la PBA. Este “bloque” al interior de las instancias para la articulación federal da cuenta de la configuración de una voz alternativa al proyecto nacional del FPV que se fue gestando en esta época con la CABA a la cabeza junto a otras provincias opositoras¹⁷³.

En diálogo con los entrevistados hemos vislumbrado que no hay una apreciación unívoca respecto de las características de los espacios para la articulación federal del período, las dinámicas que allí se configuraban y el lugar que le daba la gestión nacional del FPV a la CABA como jurisdicción, sino más bien dos posturas contrapuestas. Algunos funcionarios y técnicos de la CABA manifestaron haber tenido libertad de gestión y buen vínculo con sus pares del nivel nacional.

Yo con la Directora de Secundaria a nivel nacional siempre interactuábamos o sea que teníamos un vínculo siempre de diálogo y de no confrontación, al contrario, de articulación te diría. O sea no es que CABA era mirado porque no hacía o por lo que hacía sino al contrario, siempre era puesta como de ejemplo en todos los encuentros nacionales que hacíamos. Tanto Ciudad de Buenos Aires, como provincia, como Córdoba, como Santa Fe, digamos, que era de los espacios que participábamos más, nosotros siempre estábamos ahí cabeza a cabeza con las otras provincias. Así que la verdad es que, nada, eso fue interesante. Fue un intercambio interesante. [...] Cuando veían a alguien de CABA que aparecía en esos espacios decían ‘bueno, mirá, ahora sumate acá, sumate allá’. Y aunque no eras del área, o sea yo no era curricular en ese momento, en Currícula me decían ‘andá vos, miralo vos’... Algunas personas participaron de CABA. Después participaron los equipos de

¹⁷³ Santa Fe estuvo gobernada entre 2007 y 2019 por el Partido Socialista y Córdoba, durante ese mismo período, fue gobernada por facciones del Partido Justicialista disidentes del FPV.

currícula de la reforma. Sí, participaron. Sí, sí. [...] De algunos NAP participé. Me acuerdo cuando se pensó también todo lo que tenía que ver con Educación Sexual Integral, con todo el tema de consumos. En todos esos espacios participé en su momento.

Funcionaria CABA

Yo le llamé proceso de concertación curricular para el abordaje de una reforma curricular [refiere a la NES], fue sin duda un proceso que hoy lo miro a la distancia cuando uno hace investigación y sinceramente tuvo una profunda riqueza en términos de concertación y no de imposición. Una enorme libertad de gestión, yo tenía una excelente relación con el equipo técnico de Currículum de Nación. Eso facilitó mucho el camino porque la verdad que fue un trabajo de ida y vuelta, de crítica, lo que para mí más que crítica es retroalimentación de un proceso.

Funcionaria CABA

En contraposición con los testimonios anteriores, encontramos otros que consideraron que la Nación no los tenía en cuenta en esos espacios, que se trataba de comunicaciones unidireccionales o lo que en la jerga se conoce como “bajadas de línea”. Algunas de estas personas incluso dieron cuenta de las acciones que tomaron para revertir esa situación cuando tuvieron la oportunidad de estar al frente de la cartera educativa nacional entre 2015 y 2019, tal como mencionamos en el capítulo cuatro.

Los documentos marco ya estaban armados. Mi rol como jurisdicción era tratar de defenderme lo más posible. Había cosas muy estrictas. Yo sentía que era la que más participaba porque no acordaba. Una de las cosas que recuerdo en la que no acordaba era que en lo curricular, por ejemplo, el tema ‘valores’ no figuraba en ningún lado.

Funcionaria CABA

Mientras me tocó estar del lado de las provincias como parte del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, viví cada resolución, cada pedido y cada programa de Nación como una lluvia de flechas. En la inmensa mayoría de los casos, no veíamos ni la coherencia ni el sentido en aquello que se nos imponía; alguien venía y nos decía para dónde debíamos ir sin preguntarnos si lo veíamos viable, si lo podíamos implementar o si era algo que considerábamos beneficioso para nuestros/as estudiantes. Cuando me tocó estar del otro lado, me propuse erradicar esa lógica perversa, centralista y costosa de inundar a las provincias de proyectos nacionales que, finalmente, anulaban toda libertad y capacidad de generar políticas provinciales propias. Elegimos, en cambio, planificar políticas nacionales respetando la implementación federal (Miguel, 2020, p. 40).

Es ilustrativa también la perspectiva de una funcionaria de la CABA sobre el proceso de unificación nacional de titulaciones impulsado durante la gestión nacional del FPV, lo que concebía como un “*corset*” impuesto por la Nación, dando cuenta de una concepción del federalismo que considera el establecimiento de una base común como un obstáculo, una

intromisión del nivel nacional en la autonomía jurisdiccional, algo que coarta la libertad y que anula las posibilidades de existencia de diversidad.

Cuando Nación saca esto de tener una titulación única por jurisdicción, que fue un tema después criticable para mi modo de ver desde otro lugar, por un lado ordenaba y por otro lado te cortaban mucho la libertad y la historia de gestión institucional entonces había que sentar al Ministerio además en la Ciudad de Educación con el de Cultura. Entonces nosotros teníamos como una doble complejidad que no es lo mismo que ocurría con el resto de las provincias sumado a que la Ciudad es la única jurisdicción de la Argentina que tiene 17 gremios docentes, que también tenían voz y voto en esas mesas de concertación, más los centros de estudiantes. [...] Yo creo que Nación se fue un poco de mambo con la exigencia, ¿Viste?, porque en un país que tiene tanta diversidad es muy difícil poner un *corset* común para todos.

Funcionaria CABA

Al igual que lo expuesto en el capítulo cuatro, encontramos en estos testimonios una concepción del federalismo entendido como la posibilidad de cada jurisdicción de tener una agenda y políticas propias y separadas de las orientaciones nacionales. Las intervenciones de la Nación eran percibidas como intromisiones que coartaban la autonomía provincial. Esta perspectiva la encontramos, además, en una jurisdicción que no depende financieramente de los recursos nacionales, cuestión clave para sostener esta postura. Hemos aquí el germen de las concepciones sobre el federalismo presentes en las orientaciones de política educativa propuestas por la AC en su gestión nacional 2015-2019.

Resumiendo, la CABA fue durante este período la pionera y autónoma por antonomasia que construyó una nueva escuela secundaria para una alternativa nacional a la propuesta por el FPV. También fue el semillero de las concepciones del federalismo educativo asumidas más tarde por la gestión nacional de la AC, desde las cuales las intervenciones de la Nación en pos de un horizonte común son percibidas como intromisiones que coartan la autonomía provincial. Su proyecto no se vio afectado por la Nación que marcaba la cancha y las aperturas de juego que se le hicieron fueron principalmente por ser pionera y antecedente de las políticas para el nivel secundario, por su relevancia política en tanto capital del país y por ser el epicentro de la oposición del gobierno nacional de turno.

5.2.2. La CABA en la gestión nacional de la AC: mismo signo político, autonomía intacta

A partir de la victoria electoral nacional de la AC a fines de 2015 hubo una reubicación de muchos cuadros políticos de la CABA, lugar donde nació el PRO, principal partido de la

coalición, y donde gobernaba desde 2007. La mayor parte de los funcionarios de la AC a nivel nacional y subnacional en otras jurisdicciones provino de la Ciudad (Vommaro, 2019) y la cartera educativa no fue la excepción¹⁷⁴.

Al igual que en la gestión nacional del FPV, la CABA ofició de pionera (Wallner *et al.*, 2020) y antecedente de las políticas nacionales para el nivel secundario. Tal como mencionamos anteriormente, como la CABA es parte del área central argentina y aloja a muchos de los actores hegemónicos nacionales que impulsan las principales fuerzas orientadoras de política del gobierno federal (Cao, 2002) y como durante este período muchos de los que habían sido funcionarios del ministerio de educación porteño¹⁷⁵ pasaron a ocupar cargos en la cartera educativa nacional, hubo un “traslado” de políticas educativas de la CABA hacia la Nación. El caso más notorio fue la principal línea de acción nacional para la escuela secundaria durante el período, la Secundaria Federal 2030, inspirada en gran parte en la NES y la Secundaria del Futuro, políticas porteñas que habían tomado como modelo recomendaciones de organismos internacionales en lo que respectaba al rol docente, el propósito de la escuela secundaria y el perfil del estudiante.

Quando se pensó esta política jurisdiccional [Secundaria del Futuro] por ahí yo te diría que fue casi en simultáneo. O sea, hacía mucho tiempo que nosotros [CABA] veníamos trabajando en un cambio en la escuela secundaria, en un cambio que fuera... Digamos, que respondiera más a la [Res. CFE N°] 84 y a la [Res. CFE N°] 93, que tuviera ese espíritu ¿no? Y que realmente fuera una transformación en serio. [...] En paralelo aparece la Secundaria 2030 con la Secretaria de Innovación y Calidad Educativa de la Nación a la cabeza, encabezándola, y yo por lo menos que había trabajado con ella antes en la NES para mí no era extraño. Digo, para mí era como tener un mismo lenguaje. [...] Todo lo que tenía que ver con este cambio de la Secundaria del Futuro tomaron [la Nación] un montón, sí. Con todas estas propuestas de los proyectos areales, interareales. Sí, de eso se tomó mucho de lo de Ciudad, sí. No hay duda, sí. [...] Además pensá que la Secretaria de Innovación y Calidad Educativa de la Nación había sido la directora de Planeamiento de la Ciudad. Digo, todo esto un poco lo trasladó a la política nacional. O sea nosotros no es que nos distanciamos mucho de esa política.

Funcionaria CABA

Las autoridades jurisdiccionales consideraban que la NES no había tenido el impacto necesario en las prácticas de enseñanza y aprendizaje y fue por eso que en el año 2017 la

¹⁷⁴ Soledad Acuña estuvo a cargo de la cartera educativa porteña durante todo el período de la gestión nacional de la AC. Cabe aclarar que el Ministerio de Educación de la CABA se convirtió el 19 de abril de 2018 en Ministerio de Educación e Innovación, nominación en línea con las orientaciones de política educativa de la AC.

¹⁷⁵ Quien fue Ministro de Educación de la CABA hasta 2015 pasó a estar a cargo de la cartera educativa nacional con el triunfo de la AC y además, muchos funcionarios trasladados al nivel nacional provenían del área de planeamiento de la cartera educativa porteña.

jurisdicción inició su “profundización” para llevar el diseño curricular vigente al aula e introducir de esa manera innovaciones en las modalidades de enseñanza. Esa profundización se denominó “Secundaria del Futuro” y en el año 2018 comenzó su implementación gradual en los primeros años de 19 escuelas de gestión estatal, a las que se sumaron 25 instituciones más el año siguiente previendo una universalización de la propuesta a todas las escuelas secundarias en un plazo de cinco años¹⁷⁶ (Steinberg *et al.*, 2019).

Para implementar la Secundaria del Futuro, la CABA comenzó a aumentar la asignación de horas extraclase a los docentes¹⁷⁷, se invirtió en equipamiento tecnológico para las aulas y espacios digitales y se brindaron instancias de formación docente sobre el nuevo modelo de escuela secundaria mediante la Escuela de Maestros, institución dependiente del Ministerio de Educación porteño a cargo de la formación continua¹⁷⁸ (Steinberg *et al.*, 2019).

En el documento de base de la Secundaria del Futuro denominado “La escuela que queremos” (MEGCABA, s/f¹⁷⁹) la propuesta se presenta como “una oportunidad para efectivizar innovaciones necesarias e impostergables en el nivel secundario, profundizando las transformaciones que se vienen realizando en los últimos años a nivel nacional y jurisdiccional” (MEGCABA, s/f, p. 2). Nuevamente, al igual que en la NES, encontramos referencias a la necesidad de apelar a la innovación y una narrativa que gravita desde la centralidad del estudiante como agente del cambio con el objetivo de que logre ser lo suficientemente flexible y hábil en escenarios cambiantes (Chiesa, 2021), explicitando la consonancia con las orientaciones nacionales de la AC. Así por ejemplo, en el perfil del

¹⁷⁶ Este 2022 se sumaron 32 escuelas a las 91 que ya funcionaban bajo esta modalidad llegando a 123 las Secundarias del Futuro y a fin de año se egresarán los primeros estudiantes bajo este modelo. Para 2023 el compromiso es llegar a las 152 escuelas estatales de la Ciudad (MEGCABA, 2022).

¹⁷⁷ Comenzaron a asignarse dos módulos semanales para la planificación a los docentes de las escuelas que se transformaban en “Secundarias del Futuro” y también se destinaron recursos para los integrantes del equipo tutorial y para la contratación de un perfil de facilitador digital (Steinberg *et al.*, 2019).

¹⁷⁸ Cabe recordar también que durante este período la CABA inauguró la Universidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (UNICABA). En principio se intentó transferir a la nueva institución los 29 Institutos Superiores de Formación Docente de nivel terciario de gestión estatal de la CABA, intención que no tuvo éxito. Hubo una sostenida resistencia a esta política por parte de la comunidad educativa que evidenciaba cómo el ajuste de la oferta formativa docente atentaba contra la variedad de orientaciones ofrecidas y borraba el prestigio, la trayectoria y la historia de los institutos, algunos de más de un siglo de antigüedad (Chiesa, 2021). Entre los fundamentos de la creación de la UNICABA se mencionaba la necesidad de mejorar la formación docente con especial hincapié en la innovación pedagógica y la jerarquización de la carrera docente (Chiesa, 2021). Para más información sugiero leer: Iglesias, A. (2018). *UNICABA y Secundaria del Futuro: Dos caras de una misma moneda*. OPPEd.

¹⁷⁹ Es un dato relevante el hecho de que la mayoría de los documentos oficiales referidos a la Secundaria del Futuro no han sido editados y publicados formalmente, éste en particular no contiene ni la fecha ni la portada que suelen tener este tipo de documentos. La dinámica elegida por el gobierno de la CABA para difundir esta política fue distinta a las anteriores ya que la información brindada fue escasa, se utilizaron más los medios de comunicación que los órganos de gobierno y se eligió producir en muchas ocasiones presentaciones de *PowerPoint* que comunicaban en pocas frases los argumentos y las novedades, usualmente publicadas en la web institucional del MEGCABA (Baichman, 2019).

estudiante se manifiesta que quieren formar “Un ciudadano del siglo XXI: un ciudadano digital, alfabetizado digitalmente, crítico, cooperativo, creativo y con capacidad de adaptación” (MEGCABA, 2017). Además, la tecnología es presentada como una herramienta de mediación a través de la cual se desdibuja la relación pedagógica quedando escindida del contexto social que es invisibilizado y reduciendo el rol pedagógico de los docentes a ser simples “facilitadores” de los estudiantes (di Napoli, 2018). Si bien es cierto que transitamos una época fuertemente marcada por lo tecnológico, no todo discurso crítico hacia los tradicionalismos de la escuela es progresista e innovar no puede reducirse a adaptarse a los tiempos que corren (Brailovsky, 2020).

El lugar privilegiado de la CABA en la definición de las políticas educativas federales durante este período no fue solo por su cualidad de pionera sino también por motivos similares a los de la PBA en las gestiones nacionales del FPV, ya que el gobierno de ambos niveles gubernamentales estaba en manos del mismo espacio político. Encontramos algunos ejemplos de RIGs Nación-CABA en espacios informales y bilaterales entre funcionarios de alto rango jerárquico que se configuraron para la definición de políticas, tal como fue el caso de la reorientación de los PMI desarrollada en el capítulo cuatro.

Como los Planes de Mejora también miraron un poco a la Secundaria 2030, de hecho en su momento, a mí me convocó la Secretaria de Innovación y Calidad Educativa de la Nación para preguntarme cómo lo trabajábamos en la jurisdicción y cómo lo articulábamos y en ese momento nada, hicimos como una transición a poner el foco en los Planes de Mejora para los Proyectos de Aprendizaje Interdisciplinario que planteaba Nación. Digamos, viraron hacia ahí, entonces se priorizaba ese tipo de proyectos con el uso de recursos del Plan de Mejora.

Funcionaria CABA

Sin embargo, aunque durante este período la CABA y la Nación fueron en muchos sentidos “lo mismo” (el mismo signo político, las mismas personas, similares orientaciones de política educativa), podemos encontrar diversas situaciones que evidencian tensiones en las RIGs Nación-CABA tanto por la fortaleza de esta última para tomar decisiones autónomas y no seguir en todo a la Nación como por disputas internas del espacio político. Al decir de los propios funcionarios que transitaban por ambos niveles gubernamentales, la CABA debido a la consolidación de sus equipos técnicos y a su trayectoria de trabajo en determinadas políticas, no tomó las iniciativas nacionales directamente, incluso cuando sus representantes eran sus propios compañeros de espacio político, tal como señalamos en el capítulo cuatro.

Resulta interesante el caso de las principales políticas para la escuela secundaria del período,

en las que si bien los fundamentos centrales en los que se basaron fueron los mismos, de acuerdo con los testimonios de los funcionarios, nunca hubo una coincidencia unívoca entre el proyecto nacional y el porteño. Eso se evidenció en parte en el hecho de que la jurisdicción que la gestión nacional de la AC eligió para poner de “ejemplo a seguir” en la Secundaria Federal 2030 fue Río Negro, no CABA. Es llamativo también que en los documentos de base de la Secundaria del Futuro no se hace referencia al PEN 2016-2021 (Res. CFE 286 de 2016) en el marco normativo federal y más llamativo aún que la propuesta jurisdiccional se haya lanzado tres meses antes del acuerdo federal que dio origen al MOA y a la Secundaria Federal 2030¹⁸⁰. Por otra parte, tal como mencionamos en el capítulo cuatro, la CABA por algún motivo no siguió la recomendación nacional de tratar que las reformas a la secundaria entraran por donde fuera menos conflictivo y en cambio hicieron un anuncio “con bombos y platillos” que buscaba transmitir a la comunidad educativa que se iba “por todo”.

La ciudad de Buenos Aires tiene una capacidad de aplicación bastante diferente porque las escuelas están cercanas, los profesores no viajan, porque más allá de que los tengan designados en varias escuelas a la vez o lo que fuera tiene otro presupuesto y otras cosas, y venía con un enfoque futurista en todo caso. Si nos criticaron en algo [la gestión de la CABA a la gestión nacional de la AC] era que éramos demasiado tibios. En su momento, en las conversaciones con los equipos de Ciudad que participaron como integrantes de la Red ellos también contaron lo que estaban haciendo porque la Red es un mecanismo muy horizontal que les permitía a las provincias contarse en qué andaban. De hecho, la provincia que está más avanzada en renovación de escuelas secundarias es Río Negro, no CABA. Porque Río Negro universalizó 2030 [...] a fines del 2018 tenía todas las escuelas bajo programa con reasignación de cargos, etc., cosa que Ciudad todavía [en 2019] no puede hacer. Ciudad prefirió el modelo Escuelas del Futuro, palabra que no quise usar. Porque me parece que eso es poner a las otras escuelas como que fueran del pasado. No me gustaba la idea de poner a algunas escuelas como puntas de lanza.

Funcionario AC

Otro indicio de las RIGs por momentos distantes que se configuraron entre la Nación y la CABA en este período lo podemos ver en el tratamiento del programa nacional Escuelas Faro que aunque fue la gran apuesta nacional para lo socioeducativo, la jurisdicción decidió solamente implementarlo en doce escuelas secundarias.

¹⁸⁰ Según uno de los entrevistados la Secundaria del Futuro se lanzó en septiembre de 2017 por un conflicto interno del espacio político, más específicamente por una disputa entre quienes conducían el Ministerio de Educación porteño y el nacional. La Secundaria Federal 2030 terminó lanzándose, acuerdo federal mediante, en diciembre de ese mismo año.

Lo que tuvimos en la jurisdicción fue la política de las Escuelas Faro. [...] Tuvimos alrededor de doce escuelas ahí secundarias que participaron en las Escuelas Faro. Y después la verdad que como nosotros estuvimos con todo lo de la Secundaria del Futuro mucho más en secundaria no se hizo de lo que se hacía en Nación.

Funcionaria CABA

A diferencia de las RIGs Nación-PBA configuradas en la gestión del FPV en donde ambos niveles gubernamentales se mostraban públicamente como parte de un mismo proyecto nacional y los documentos oficiales resaltaban también ese vínculo, eso no sucedió con las RIGs Nación-CABA durante la gestión nacional de la AC. Si bien una hipótesis al respecto puede ser el perfil de actuación de la CABA definido centralmente en base a su gran autonomía, también se puede suponer que por la propia concepción del federalismo sostenida por la AC no hubo interés de presentar la idea de un proyecto común como rector de la política educativa.

En relación con el presupuesto educativo porteño del período, si bien en 2016 ascendió a 22.1%, más de un punto y medio respecto de 2015, desde entonces fue descendiendo hasta llegar en 2019 a 17% (ACIJ, 2021), en línea con el recorte presupuestario nacional al área. En cuanto al financiamiento nacional otorgado a la CABA, si tomamos en cuenta el POAI¹⁸¹ elaborado en el año 2019, alrededor del 42% de los fondos se planificó destinarlos al nivel secundario siendo las dos líneas financiadas la ampliación de la jornada extendida en escuelas del nivel (28%) y un proyecto de articulación primaria-secundaria (14%), enmarcado en la Secundaria del Futuro, el cual consistía en un trayecto de diez días previo al inicio de clases para los estudiantes ingresantes a primer año¹⁸² (MEGCABA, 2019), lo que evidencia la utilización de los fondos nacionales para reforzar o ampliar la cobertura de líneas jurisdiccionales ya existentes.

Por otro lado, respecto de la introducción de la modalidad de fondos rotatorios por parte de la gestión nacional de la AC, los funcionarios entrevistados de la CABA se mostraron en total acuerdo con la medida, dando cuenta en este caso de la pertenencia a un mismo espacio político que acusaba al FPV de no haber hecho una gestión eficiente. Esta medida no les implicó tanto esfuerzo en comparación con el caso de la PBA descrito anteriormente debido a la menor cantidad de escuelas que tienen a su cargo.

¹⁸¹ Según los datos del POAI del año 2019 de la CABA, la Nación le transfirió a esta jurisdicción por esa vía cerca de 40 millones de pesos (MEGCABA, 2019).

¹⁸² Se elaboraron cuadernillos y se asignaron módulos institucionales a docentes para dictar las clases de tres materias: matemática, lengua y metodología de estudio, según nos informaron los entrevistados.

Eso [el sistema de fondos rotatorios] nos tocó y fue espectacular. Fue lo mejor que nos pasó. Realmente. [...] Eso fue muy importante cuando asume el gobierno de Macri la Nación porque ahí sí las cuentas había que ponerlas claras. O sea, eso fue una decisión política muy importante y nosotros hicimos en la jurisdicción nuestra una apuesta muy fuerte y todas las escuelas se pusieron a punto en todo lo que debían. La verdad que la transparencia era un cambio enorme. Tuvieron que hacer sus rendiciones, cerrar todos sus períodos y ponerse al día. Y eso la verdad que fue un gran ajuste y fue algo... Ajuste en el sentido de poner las cuentas en orden ¿no? Fue un proceso, te juro, de hormiga y de sentarte con la escuela, hasta que no te rindiera el último *ticket* que había pagado y que había gastado y que había rendido no la dejabas en paz. Y fue un cuerpo a cuerpo, de semana a semana, ‘bueno, ¿no lo hiciste? Te vuelvo a citar y si no, inicio sumario’. [...] fue espectacular porque se puso muchísimo en orden todo [...] no recibían una nueva partida hasta que no tuvieran todo rendido. [...] Y se hizo, mirá, en menos de, no sé, seis meses. En el 2017. [...] [las escuelas] Se pusieron al día porque sabían que no iban a recibir. [...] vos ya sabías que si vos cumplías, el fondo lo recibías automáticamente. Lo ibas a tener. Si no, no. Entonces eso también ayudó a ganar mucho. Y a priorizar, porque si sabía que yo era una escuela incumplidora que no me aventurara a hacer un proyecto porque sabía que no lo iba a poder hacer porque no iba a tener los fondos para hacerlo. Igualmente ninguna escuela dejó de tener el fondo pero en otros tiempos o con otros porcentajes en función del cumplimiento. Eso sí pasó.

Funcionaria CABA

Al igual que en el caso de la PBA, la CABA trasladó a las escuelas “incumplidoras” la penalización que la Nación les imponía, priorizando la eficiencia en la ejecución y rendición de los fondos por encima de los criterios pedagógicos para el financiamiento de los proyectos institucionales. Desde una concepción del federalismo propia de la gestión nacional de la AC, los entrevistados se mostraron totalmente de acuerdo con la implementación de fondos rotatorios porque acordaban con el rol de la Nación como auditora y con que a ellos como jurisdicción se les exija rendir cuentas en tanto y en cuanto los dejaran hacer lo que querían en términos de estrategias educativas concretas.

Respecto de la participación de la CABA en las instancias para la articulación federal configuradas en este período, si bien tal como mencionamos en el apartado anterior hay quienes consideraron que durante la gestión nacional de la AC las jurisdicciones tuvieron mayor libertad en estos espacios, al consultarles por la dinámica de trabajo en esos encuentros federales no dieron cuenta de grandes cambios.

Mira, yo creo que la lógica... O sea la lógica sigue siendo un poco siempre la misma. No es que te cambia demasiado la lógica de los encuentros. Digo, en el gobierno de Macri la política federal fue impresionante. Y la verdad es que el Ministerio de Educación abrió muchísimo la política, no es que dijo ‘bueno, ahora me cierro y me quedo con la Ciudad’, no, al contrario.

Digamos, se abrió y se continuó un poco en esa línea porque en el gobierno anterior también estaba esa Mesa Federal. Eso se continuó.

Funcionaria CABA

Las referencias que valoraron positivamente la gestión federal de la AC fueron recurrentes en los testimonios, evidenciando una vez más una concepción del federalismo entendido como que cada provincia pueda hacer lo que quiera con la menor injerencia nacional posible.

Al igual que muchos de los relatos referidos a las instancias para la articulación federal del período anterior, vemos que las intervenciones de la CABA en esos espacios solían ser desde un lugar de “expositora”, es decir, iban a contar lo que venían haciendo con su política jurisdiccional para el nivel secundario y su vínculo con los lineamientos nacionales. Esto da cuenta de la impronta que adquirieron estas instancias en la gestión nacional de la AC, durante la cual se constituyeron en espacios de monitoreo de metas alcanzadas, tal como desarrollamos en el capítulo cuatro y como nos lo explicara una de las entrevistadas que sostuvo que en la Red “se participaba más mostrando lo que uno había alcanzado con la Secundaria del Futuro y cómo había encarado todo eso en vinculación con la 2030 que era otra política”. Por otra parte, de lo expuesto anteriormente se deduce que no es llamativo que la jurisdicción no quisiera proponer grandes cambios a las iniciativas nacionales ya que éstas se habían inspirado en las suyas.

En cuanto a la postura que asumió la CABA en particular respecto de esos espacios, encontramos que mantuvo ciertas regularidades respecto del período anterior, al menos en lo que hace a su fortaleza y autonomía como jurisdicción. El caso de la EGPE es paradigmático en este sentido ya que algunos testimonios justifican su no participación en el espacio por no necesitarlo.

En la Escuela de Gobierno no participé. Y la jurisdicción no participó me parece. [...] Y en la gestión anterior no recuerdo capacitaciones, sí recuerdo estos espacios de intercambio. Estos espacios de encuentro. No, porque la jurisdicción tiene mucho en capacitación. O sea, tiene su propia Escuela de Maestros, tiene sus espacios, es como algo que ya la jurisdicción hace, no es que es una demanda, o una vacancia, no.

Funcionaria CABA

En resumidas cuentas, la CABA fue durante este período la pionera y autónoma por antonomasia que sostuvo intacta su autonomía aún coincidiendo en signo político con el nivel nacional de gobierno. Ante una Nación auditora, adhirió completamente a las medidas tomadas y respondió con gusto a ellas y no necesitó demasiadas instrucciones para emprender

un proyecto propio porque ya lo venía haciendo hace años. Sin embargo, a pesar de la coincidencia en signo político con la Nación, mantuvo algunas distancias.

5.3. Neuquén: la que está inmersa en el escenario local

El diseño curricular en realidad no toma lo que te están diciendo las resoluciones del Consejo Federal, el ciclo básico de dos años, el tercer año que le llaman puente, intermedio, y después dos años de ciclo orientado. Hicieron un estudio de todas las resoluciones del Consejo Federal bien ‘a lo neuquino’, es lo que nosotros decimos, todo es ‘a lo neuquino’.
Funcionario Neuquén

5.3.1. Neuquén en las gestiones nacionales del FPV: un “como si” de las propuestas nacionales

Neuquén estuvo gobernada durante este período, al igual que a lo largo de las últimas décadas tal como relatamos en el capítulo dos, por el MPN, un partido político local, es decir que no coincidió en signo político con el nivel nacional¹⁸³. Esta provincia ya había extendido la obligatoriedad de la educación hasta la finalización del nivel secundario completo unos meses antes de la sanción de la LEN, en febrero de 2006, mediante su Reforma Constitucional (art 110). Asimismo, en lo que respecta a la estructura del sistema, para Neuquén la LEN no significó ningún cambio ya que solamente algunas escuelas privadas y unas pocas escuelas del interior habían adoptado la estructura propuesta en la LFE. Sin embargo, el nivel secundario en esta provincia presentaba una gran dispersión en 2006 debido a la ausencia de un diseño curricular, coexistiendo distintos planes de estudio incluso en escuelas de la misma modalidad, y a la gran cantidad de regulaciones superpuestas existentes que hacían que fuera responsabilidad de cada institución decidir qué norma validar (Martínez, 2018).

Por otra parte, no había una agenda provincial manifiesta para la escuela secundaria neuquina en ese entonces, ni políticas provinciales que la abordaran, ni directrices jurisdiccionales claras al respecto, al tiempo que la ruralidad era una de las preocupaciones vigentes.

Cuando subió Sileoni [en Nación] [...] en realidad no había muchas políticas, el Ministerio [provincial] no tenía muy claro lo del secundario. Empezaba con una mirada proyectiva de pensar una nueva escuela secundaria pero en

¹⁸³ A continuación enumeramos a las personas que estuvieron a cargo de la cartera educativa provincial en este período, dando cuenta también de las transformaciones que sufrió la arquitectura institucional del Estado en esos años: el Ministro de Educación Mario Morán desde marzo de 2005 a marzo de 2007, a continuación el Ministro de Educación, Seguridad y Trabajo Jorge Lara hasta diciembre de 2007, luego lo sucedió como Ministro de Gobierno, Educación y Cultura Jorge Tobares hasta septiembre de 2009 y finalmente la Ministra de Gobierno, Educación y Justicia Zulma Reina hasta el final de la gestión nacional del FPV.

realidad en lo que tenían hecho un diagnóstico clave era el tema de la ruralidad que a ellos los entrampaba cómo pensar la escuela secundaria. Me acuerdo que esa era una de las preguntas en ese momento que creo que hasta el día de hoy no se pudo resolver. La escuela secundaria en ruralidad y cómo empezar a pensar, a buscar un sistema de enseñanza secundaria mucho más homogéneo ¿no? [...] Y acá el discurso de que la escuela secundaria era obligatoria en Neuquén no ingresó, te imaginás que eso era muy lejano, la educación nacional era una cuestión sumamente lejana. Llevarlo acá era como que tomaba cierto tiempo...

Funcionario Neuquén

Al igual que describimos en el capítulo dos, otras particularidades a destacar del caso neuquino son el hecho de que las identidades políticas nacionales no tienen una clara expresión local, que la articulación de intereses se centra en los planos provincial y municipal (Equipo FACE-UNCo, 2013) y que sus ciudadanos poseen una amplia tradición contestataria. En cuanto a este último punto, para pensar el sistema educativo provincial es clave el rol de ATEN como parte constituyente y configuradora de la historia de la educación en los últimos cuarenta años en esta provincia. Hay quienes sostienen que las raíces históricas de la conformación del sistema educativo neuquino, con una fuerte tradición civil y de participación comunitaria en la creación de escuelas, son lo que permite que los dirigentes de este sindicato docente mayoritario¹⁸⁴ tengan tanta fuerza¹⁸⁵, muchas veces no planteen negociación y confronten con el gobierno local con cierto beneplácito por parte de la sociedad neuquina (Favaro *et al.*, 2006).

A su vez, para comprender la construcción de la política educativa neuquina en este período es imprescindible recordar un acontecimiento que impactó tanto a nivel provincial como nacional y que varios entrevistados identificaron como un hito. El reclamo docente de ATEN que tuvo como resultado el asesinato del maestro Carlos Fuentealba el 4 de abril de 2007 a manos de la policía que buscaba desalojar el corte de ruta utilizado como estrategia de reclamo (Equipo FACE-UNCo, 2013) fue sin duda un hecho relevante para la política educativa neuquina. A partir de entonces algunos funcionarios y miembros de equipos técnicos aseguraron haber priorizado siempre lograr consensos con el gremio a la hora de proponer y llevar a cabo políticas, más allá de los tiempos que eso pudiera implicar.

¹⁸⁴ ATEN encuadra a casi todos los trabajadores de la educación neuquinos, activos y jubilados de todos los niveles, incluyendo técnicos, administrativos y auxiliares de servicio contando para 2018 con una tasa de afiliación que superaba el 50% de un total de casi 18.000 docentes (Aiziczon, 2018).

¹⁸⁵ En el año 2006 Neuquén, tenía uno de los mayores porcentajes de días de clase perdidos del país, aunque la causa no puede adjudicarse únicamente a las huelgas sino también a las malas condiciones edilicias de las escuelas (Martínez, 2018).

A partir del fusilamiento de Fuentealba lo que sería política, política social, política institucional, a nosotros siempre las autoridades [provinciales de la cartera educativa] nos marcaban o nos hacían reflexionar que hay que lograr un consenso y una paz de docentes, de relaciones. Entonces nosotros también tardamos mucho quizás en incorporar programas o planes, de implementarlos. Porque primero veíamos el contexto. A nosotros nos costó salir mucho después del fallecimiento de Fuentealba, entrar en una paz entre comillas. Entonces cuál era el criterio, era vamos primero por las buenas relaciones. Por lograr este consenso de buenas relaciones. Porque es lo que nos va a llevar a lo otro. Y eso nos marcó como nivel [secundario], como autoridad mucho. Quizás, a lo mejor, un técnico, un docente que ingresa a partir de este período ya recorrido te marca ‘¿Cómo no hicieron esto?’. No lo hicimos porque nosotros teníamos en ese momento otra consigna, otra mirada, para armar un proceso que ese hecho nos transformó mucho, mucho.

Asesora Neuquén

En el año 2010 el gobierno provincial impulsó la creación de un Foro Educativo Provincial con el objetivo de crear una ley provincial de educación. ATEN denunció en ese momento que no se trataba de una propuesta de participación genuina (Moschini, 2014), entre otras cuestiones, por el formato de participación mediante ponencias y por la composición de la Comisión Organizadora (contaba con 19 de 32 miembros del MPN) y del Congreso Educativo (69 de los 89 miembros pertenecían al partido gobernante) que integraban el Foro (Martínez, 2018). Finalmente, en diciembre de 2014 se sancionó la Ley Orgánica de Educación de la provincia de Neuquén 2.945 (LOEP) que le otorga al Estado provincial la responsabilidad de fijar la política pública en las instituciones educativas y la regulación del funcionamiento de estas últimas a través del CPE. A ocho años de la sanción de la LEN, la LOEP estableció, en el plano de las intenciones pedagógicas, fines y objetivos similares a la primera en lo que respecta a la garantía de la inclusión educativa y al rol del Estado como garante en el acceso, permanencia y egreso de los estudiantes (Fernández *et al.*, 2020).

Si bien durante este período el gobierno nacional fue proponiendo acciones tendientes a modificar la organización y las prácticas pedagógicas en el nivel secundario y el CFE aprobó una gran cantidad de resoluciones que apuntaron a conformar la escuela secundaria como unidad político pedagógica, en la provincia de Neuquén eso no se pudo plasmar en políticas concretas (Martínez, 2018). Durante la primera década de la LEN hubo una casi total ausencia de líneas directrices en Neuquén y no se produjeron ordenamientos respecto de muchas problemáticas conllevando a que las escuelas realizaran acciones muy disímiles apelando a la voluntad y el criterio de quienes las habitaban. Ya fuera por su superposición o por su caducidad, las regulaciones formales no tenían un fuerte impacto en las escuelas que por el contrario se sostenían sobre peculiares traducciones de la normativa vigente (Equipo

FACE-UNCo, 2013). Por otra parte, la ausencia de definiciones desde la política provincial hizo que los conflictos se suscitaran en las escuelas como expresión de rechazo y resistencias a la implementación de algunas políticas nacionales haciendo desaparecer prácticamente al gobierno provincial como interlocutor de las demandas (Hernández *et al.*, 2014).

La fuerte presencia gremial y la idiosincrasia del ejecutivo provincial desembocaron en la dilatación de algunas decisiones, lo cual disminuyó en el corto plazo la confrontación y desactivó los frentes de conflicto a expensas de dejar vacíos legales o prolongar debates, motivos por los cuales fue necesaria la emisión de normativas *ad hoc* para sostener el funcionamiento del sistema educativo local (Moschini, 2014).

La política de Neuquén era una política de suma cero por la dialéctica gremio-gobierno. Toda iniciativa era resistida por el gremio. En el nivel secundario no se caracterizó por ser una provincia activa, a diferencia de Río Negro, no habilitó la elaboración de políticas provinciales. [...] Uno no podría identificar una política rectora de la secundaria. [...] Siempre fue acompañando a Nación o bien, por presión del gremio, rechazando en el discurso.

Asesora Neuquén

La metáfora de “suma cero” utilizada por la entrevistada intenta ilustrar lo que sucedió, o más bien lo que no sucedió, en materia de política educativa para el nivel secundario en Neuquén durante la gestión nacional del FPV. Ésta alude a una dinámica de relaciones entre el gobierno local y el gremio en la que ningún diálogo fue posible debido a que la fracción gobernante del MPN durante esos años fue la línea más conservadora y, al mismo tiempo, ATEN estaba conducido por una agrupación¹⁸⁶ poco abierta a la conciliación. Cabe destacar aquí la tendencia del gremio a ubicarse en oposición a las decisiones asumidas tanto por el gobierno nacional como por el provincial como si fueran homogéneos sin matices ni distinción alguna (Hernández *et al.*, 2014).

El gobierno provincial no tuvo en esta etapa la capacidad de gestionar políticas provinciales propias, y, si bien desde lo formal el ejecutivo provincial adoptó todas las propuestas nacionales, ATEN hizo de “aduana” en la llegada de dichas propuestas a las escuelas. Muchas veces el alcance de los programas nacionales se definió en función de la resistencia del gremio en el territorio, por eso podemos decir que el rol del gremio ATEN fue un condicionante para la articulación federal clave en este caso.

¹⁸⁶ Dicha corriente sindical estaba vinculada a los partidos políticos de izquierda tales como los que conforman el Frente de Izquierda y de Trabajadores Unidad (FIT). Para un análisis detallado de las diferentes agrupaciones al interior de ATEN sugiero leer a Aiziczon (2018).

En realidad los programas se repiqueteaban, los programas que había en Nación. Se replicaban, como que eran los mismos programas, pero no tenían un carácter universal, era particular. Qué sé yo, tenía orquestas... Entonces eran dos o tres escuelas, punto, no lo universalizaban. [...] Nunca se universalizaron los programas en Neuquén, nunca. Siempre estuvieron sectorizados. Son decisiones políticas. En realidad se va con la lectura política de los lugares donde el programa va a ingresar y no va a hacer ruido con el gremio. [...] Vamos acá a este sector donde no vamos a tener quilombo con el gremio. Vamos al otro sector donde no tenemos quilombo con el gremio. ¿No sé si me entendés? [...] En realidad el que gobierna el sistema educativo es ATEN.

Funcionario Neuquén

Según un relevamiento de políticas socioeducativas para la adolescencia llevado a cabo por la DNPS, en 2012 Neuquén contaba con 3 espacios educativos en los que se implementaba el Programa Nacional de Orquestas y Coros, lo que representaba alrededor del 3% del total de los espacios del país, y 8 del Programa Nacional de Ajedrez, lo que equivalía a alrededor del 0.5% de los espacios (DNPS, 2012), valores que debemos leer en referencia al porcentaje de escuelas y estudiantes del nivel secundario que comprende la provincia que ronda el 1% en ambos casos. A diferencia de las otras dos jurisdicciones analizadas anteriormente, podemos observar que las líneas nacionales vinculadas al nivel secundario que tomamos a modo ilustrativo no lograron escalar en términos de su alcance en Neuquén. En el caso de CAJ, por ejemplo, en un informe de la DNPS de 2016 encontramos que la cantidad de espacios abocados a ese programa en esta provincia eran 13 pero, sin embargo, se destaca que fue una de las provincias que menos CAJ tuvo en relación con su cantidad de escuelas secundarias y se explicita que se presentaron dificultades a la hora de gestionar y llevar adelante el programa en la jurisdicción (DNPS, 2016), lo que evidencia la imposibilidad de articulación con los equipos nacionales.

Resulta de interés también analizar el Plan Jurisdiccional que elaboró la provincia de Neuquén durante este período, ya que a diferencia de las otras jurisdicciones analizadas, constituyó una regulación oficial sancionada en el año 2011 mediante la Resolución CPE 1.687. Sin embargo, dicho documento no contó con el aval de ATEN ya que, como puede observarse en el mismo¹⁸⁷, no tiene las firmas de quienes eran en ese momento los vocales gremiales.

En el PJ neuquino, entre los lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria

¹⁸⁷ Ver en el Anexo el Documento N° 1: Fragmento de la Res. CPE 1.687 de 2011 que aprueba el Plan Jurisdiccional de Fortalecimiento de la Educación Secundaria 2011-2012 de la provincia de Neuquén. Allí se evidencia la ausencia de las firmas de los dos vocales del CPE correspondientes a los representantes gremiales de ATEN y de quien fuera vocal por la comunidad. El documento cuenta solamente con las firmas del presidente y de dos de las cinco vocalías del CPE, ambas correspondientes a la representación de la gestión provincial de gobierno. Su aprobación fue posible porque el voto del presidente vale doble.

obligatoria, encontramos una referencia explícita a la concordancia entre la política local y lo acordado federalmente en la que se sostiene que “esta política educativa se construye en el principio federalista y con sentido armonioso que permita conjugar la autonomía del Estado provincial con los acuerdos federales del Gobierno Nacional” (Res. CPE 1.687 de 2011, p. 9), aunque eso no tuvo su correlato en la práctica. Asimismo, las prioridades que se establecieron para la educación secundaria iban en línea con lo planteado por el nivel nacional y los acuerdos federales de la época, ya que en general apuntaron a establecer acciones tendientes a garantizar la escolaridad secundaria obligatoria, mejorar los aprendizajes, fortalecer la gestión institucional e incorporar las TICs en la enseñanza, entre otras cuestiones.

Un rasgo que distinguió al PJ de Neuquén de los planes de las otras dos jurisdicciones analizadas es la incorporación, como prioridad para la educación secundaria, del objetivo de “Iniciar un proceso de revisión curricular que propicie la construcción colectiva del diseño curricular para la escuela secundaria neuquina”. La noción de construcción colectiva, y podríamos agregar la de participación, adquieren un sentido particular en Neuquén debido a su historia e idiosincrasia ciudadana y porque contaba al momento con dos experiencias de construcción curricular participativa previas, una de ellas en el nivel inicial en los 90 y otra en el superior entre 2008 y 2010.

Entre 2006 y 2014 el gobierno local hizo numerosos intentos por crear un diseño curricular único para la escuela secundaria neuquina en función de los parámetros nacionales acordados federalmente, todos ellos frustrados (Martínez, 2018), motivo por el cual la provincia no pudo cumplir en tiempo y forma con los requerimientos del nivel nacional para avanzar hacia la unificación de titulaciones que relatamos en el capítulo tres. El último intento fue durante 2014, frenado en el CPE por los vocales gremiales, quienes reclamaban un proceso de construcción curricular participativa. Finalmente, mediante la Resolución 1.697 de 2015 aprobada por el CPE en septiembre de ese año por unanimidad, se estableció la ampliación del proceso de consulta con todos los actores del sistema y aprobó una metodología de participación con instancias institucionales, distritales y provinciales, dispositivo que los actores involucrados denominaron “Mesa Curricular”. Dicha resolución abrió un camino que empezaría a recorrerse recién en diciembre de 2015 y sobre todo en 2016 con el cambio de autoridades en la cartera educativa provincial. Cabe destacar que las temporalidades de las políticas provinciales neuquinas están atadas a procesos políticos locales y no guardan relación con los cambios gubernamentales nacionales del período.

A pesar de que en los documentos oficiales la provincia de Neuquén se declaraba en sintonía con los lineamientos nacionales, muchos de ellos fueron resistidos en las escuelas, entre ellos

el PMI. Las cuestiones fuertemente criticadas por el colectivo docente provincial¹⁸⁸ fueron las relativas al modo de designación docente que quedaba a criterio de los directivos, el pago que no se integraba al salario y el modo de ejecución y distribución de fondos (Hernández *et al.*, 2014). La postura sostenida por la conducción del gremio en esta etapa consideraba que, aunque las metodologías eran diferentes, los efectos de las políticas de este período eran similares a las de los 90 y que el cambio al paradigma de la inclusión podría ser la puerta de entrada del programa neoliberal para formatear a los docentes en un modelo flexible y de exclusión (Laurente y Penas, 2013).

Por lo general se han tomado [las líneas nacionales]. Con diferentes implementaciones según el período. Porque no te olvides que cuando comenzó Nación con los planes, estos planes, los gremios por ejemplo no aceptaban. Hay escuelas que no aceptaban porque venía de Nación, o porque no estaban de acuerdo con la política educacional. Entonces no te lo aceptaban. Y eso, un poco pasó siempre. Hay programas que sí, otros que no. Otros que te los fueron aceptando como un proceso en las escuelas. [...] te decían que vienen del Fondo Monetario Internacional, que vienen de Nación y no están de acuerdo con sus políticas. PMI al principio también fue resistido. Después ingresó en algunas escuelas y también de acuerdo al director que tenías y al supervisor si acompañaba. Pero se hicieron cosas interesantes. Lo que te quiero decir es que siempre costó mucho el avance espontáneo por este tema de si el gremio aceptaba o no. Y es muy importante tener ese consenso porque si no, no podés avanzar. [...] Históricamente. Vos querés ingresar una idea o algo y tenés que hacer un trabajo de consenso. Si no, en algún lado se queda. Tenés que tener un convencimiento para legitimarlo.

Asesora Neuquén

Si bien las escuelas fueron incorporándose al PMI con el correr del tiempo, para el año 2013 casi un 20% de las secundarias neuquinas no participaban de esta línea de acción (Equipo FACE-UNCo, 2013) que fue una de las iniciativas nacionales de alcance universal centrales para la escuela secundaria durante este período y que de hecho tuvo esa cobertura en las otras dos jurisdicciones analizadas en esta tesis. Respecto de las escuelas que sí implementaron el PMI, al igual que en el caso de la PBA, muchas instituciones usaron el financiamiento nacional para proyectos antiguos que ya se venían ejecutando de forma aislada, en ocasiones sin recursos, de manera inconstante y/o apelando a las voluntades personales, y dieron lugar a proyectos más abarcativos que en la provincia se reconocieron como proyectos educativos institucionales (PEI) (Hernández *et al.*, 2014; Moschini, 2014).

¹⁸⁸ Si bien tanto en la PBA como en la CABA existieron gremios docentes que sostenían las mismas críticas, la particularidad de Neuquén radicó en que algunos docentes, directivos y supervisores afiliados o simpatizantes del gremio ATEN se organizaron para rechazar la implementación del PMI en las escuelas en las que trabajaban y lo lograron.

La política educativa jurisdiccional neuquina adoptó en este período la forma de “dejar hacer” (Debattista, 2004), es decir, no censurar pero tampoco producir políticas concretas en algún sentido. Ese fue el caso de la implementación de las políticas nacionales durante esta etapa, a las cuales mayoritariamente no se obturó desde el ejecutivo provincial pero tampoco se produjeron acciones específicas que contribuyeran a su efectivización (Hernández *et al.*, 2014), lo que da cuenta de un perfil de actuación jurisdiccional que presentaba dificultades para integrarse a una lógica de unidad nacional.

Neuquén es una de las provincias que mayor presupuesto educativo tiene, si tomamos en cuenta los datos para el año 2015, esta provincia se encontraba entre las tres que tenían el mayor gasto por alumno estatal del país, junto con Tierra del Fuego y Santa Cruz, invirtiendo \$56.000 por alumno estatal, valor que duplicaba la media del país (Rivas y Dborkin, 2018). A su vez, durante el período 2003-2015 el gasto educativo provincial como porcentaje del total subió 7 puntos porcentuales (Rivas y Dborkin, 2018). De todos modos, durante esta etapa el financiamiento nacional fue bienvenido por el ejecutivo provincial, si bien eso no se tradujo necesariamente en la puesta en práctica de las políticas nacionales por los motivos anteriormente expuestos.

En realidad el juego que hace Neuquén es hacer ‘como si’ a lo que la Nación le dice que haga.

-¿Siempre te parece?

Sí.

-¿O sea, con cualquier gestión nacional?

Sí. (Risas) El tema es que, bueno, te den el dinero y después vemos qué hacemos. [...] Se manejaba en ese momento [gestión nacional del FPV] todo mucho más simple que lo que fueron estos últimos años [2016-2019] en cuanto a las rendiciones, y toda esta cuestión, era mucho más... Porque entraban partidas de dinero para tales programas, vos los ibas ejecutando e ibas rindiendo, no te pedían condiciones bimestrales con rubros. [...] En realidad entraba el paquete de dinero y vos tenías que gastarlo, qué sé yo, en contratos concretos para gente para capacitar, viáticos, movilidad.

Funcionario Neuquén

Sin embargo, al igual que en el caso de la PBA, algunos testimonios dieron cuenta de las dificultades que tenían algunas áreas para recibir dicho dinero porque los recursos nacionales se transferían a una caja a la que tenían acceso solamente los altos mandos y la distribución de los mismos quedaba librada a sus disputas internas obstaculizando la articulación federal al entorpecer la llegada de las políticas nacionales.

Había que convencer a ese ministro... No era fácil en ese momento porque también había una interna muy grande entre el Ministerio y el Consejo de

Educación. No cerraba. [...] había dinero de la Nación que entraba por otras líneas de la provincia y que tenía que hacer cola para pedirla. Cola para pedirla.

Funcionaria Neuquén

Con respecto a la participación de Neuquén en las instancias previstas para la articulación federal durante este período, encontramos referencias a la falta de apropiación y resignificación por parte de la gestión provincial de los lineamientos nacionales acordados federalmente, en sintonía con lo expuesto anteriormente. Tal como nos manifestó una funcionaria neuquina, desde su percepción “muchos programas venían como enlatados”, haciendo alusión a que consistían en estrategias iguales para todas las provincias sin importar sus especificidades. Esto provocaba malestar entre miembros de los equipos técnicos y también entre los supervisores que eran los encargados de que las políticas nacionales se implementaran en las escuelas¹⁸⁹ (Sales de Souza, 2012), quienes reclamaban que se tuvieran en cuenta las particularidades provinciales.

Siempre el ministro es quien está vinculado con Nación, con la Mesa Federal. Todas las Resoluciones federales están vinculadas más que nada a la figura del ministro. Entonces el ministro tiene más la vinculación con Nación. Seguramente algún compañero mío de equipo te va a decir que la vinculación era que iba y daba el *ok*. [...] Esas Resoluciones federales no es que vienen automáticamente y van al cuerpo colegiado del CPE, es decir ‘vamos a adoptar esta Resolución federal’, no. [...] A veces fueron análisis de un equipo técnico y bajadas como tal. Por eso a veces fueron bastante rechazadas por todo lo que es el gremio.

Asesora Neuquén

Interesa resaltar que el caso de Neuquén es bien diferente a la PBA y la CABA en términos de que no forma parte el área central de nuestro país y, por lo tanto, muchas veces sus orientaciones de política entran en contradicción con los lineamientos nacionales del gobierno federal (Cao, 2002). La Nación no le abrió el juego a Neuquén y eso hizo que muchas veces sus funcionarios y equipos técnicos se creyeran avasallados y sintieran desconocida su

¹⁸⁹ Sugiero ver el trabajo de Sales de Souza (2012) donde compara los modelos supervisivos de la CABA, la PBA y Neuquén durante los primeros años de la LEN. La autora sostiene que a diferencia de lo que sucedía en las dos primeras jurisdicciones, en las cuales los supervisores tenían capacidad para adoptar decisiones sobre aspectos sustantivos de la política, redefiniendo y adaptando objetivos en su ámbito de influencia, en Neuquén estos cuerpos intermedios de la burocracia no poseían autonomía para definir qué hacer y se encontraban en un lugar donde solamente les era posible aplicar políticas nacionales. Uno de los testimonios recabados por la autora que nos resultó significativo dice “Nosotros [los supervisores] no manejamos ningún criterio, no decidimos ni qué escuelas, ni sabemos cuándo llegan las cosas, ni cuántas ni con qué criterios, eso lo maneja Nación y vas a una reunión con la Dirección del nivel, con las autoridades máximas de educación de la provincia y las líneas son articulación, enseñanza e igualdad en el marco de la inclusión y la obligatoriedad del nivel, donde igualdad es trabajar por la inclusión, todo lo que llega de Nación, ni siquiera piensan la realidad de la provincia, nadie la piensa.” (Sales de Souza, 2012, p. 14).

realidad particular. A eso se sumaron las dinámicas de poder provinciales que la mantuvieron inmersa en su escenario local. A diferencia de las otras dos jurisdicciones analizadas, no encontramos ninguna vía por la cual Neuquén haya podido incidir de alguna manera en las definiciones de políticas educativas de alcance nacional, no fueron parte de ninguna “mesa chica” ni tampoco encontramos referencias a participaciones en las instancias para la articulación federal que apuntaran a la realización de algún tipo de trabajo conjunto con la Nación en pos de coordinar o de acordar parte de la agenda.

Mirá que en lo personal soy ultra cristinista, amo a Cristina Kirchner, la valoro en un montón de cosas y la sostengo, no obstante cometieron muchos errores en la articulación provincia-Nación. El federalismo es muy lindo enunciarlo, cuando hablamos de la Argentina profunda es muy lindo decirlo pero a la hora de construir la política yo no creo que Néstor y Cristina no lo hayan querido, pero si vos nombrás gente que es de La Plata o de Capital Federal, el núcleo histórico de nuestro país se conformó ahí y el resto tenemos... hay una mirada sobre el resto... y bueno, y les decís que es todo urgente, que esto tiene que salir y qué sé yo, y es muy difícil que ellos se avengan al diálogo. [...] A mí me parece que hubo falencias en los modos en que se construía el consenso, muchas falencias. [...] esa fue parte de la lección que provocó la caída. Los modos impetuosos, centripetos si querés, no sé cómo se pueden llamar, pero esos modos, mira que yo tengo gente que [...] admiro profundamente, la respeto y la valoro, pero no se daban cuenta que el mundo no giraba en torno de la Ciudad de Buenos Aires, o de la UBA, o de La Plata, ¿se entiende? De sus lugares típicos. Y cuando la gente no quiere y... no quiere. [...] si ellos realmente quieren construir políticas públicas federales con todos, como dicen, y todas, yo creo que han aprendido que el tejido federal es muy complejo, es muy endeble, que requiere mucho más que personas que sepan hablar y que te convenzan, que sepan más que vos, porque está esta cosa ¿no? Al campesino, al del interior con dos palabras... [...] hay que sentir la Argentina profunda. No es decirlo, es sentir. Es sentir que Neuquén era diferente, que tenía otra cabeza, que había otro intercambio ¿entendés? Acá es muy fuerte por ejemplo el pueblo mapuche. Y en la práctica, no entra cualquiera en el pueblo mapuche. Si la comunidad no te abre las puertas, no te cuenta su historia ni te muestra su bandera. Vos tenés que ganarte ese lugar y ese lugar te lo ganás con mucho esfuerzo. Bueno, en educación es igual. Acá no se entra porque se entró. Se entra creando las condiciones. Tomándote muchas molestias. Y acá falta gente que se quiera tomar esas molestias.

Funcionaria Neuquén

Cabe destacar también que en los testimonios de los miembros de equipos técnicos neuquinos de este período son numerosos los relatos en torno a su participación en instancias para la articulación federal entendidas éstas en términos de capacitaciones recibidas por parte del nivel nacional. Valoraron positivamente los espacios formativos a los que se los invitó y fueron recurrentes las referencias a la magnitud de dichos encuentros e incluso al prestigio de los oradores invitados a quienes percibían como lejanos, en parte debido a que no se trata de

una provincia del área central (Cao, 2002), en comparación con los equipos técnicos de las otras dos jurisdicciones analizadas. Las instancias para la articulación federal no fueron utilizadas en este caso para construir articulaciones en términos de concertación técnica o trabajo conjunto con la Nación sino que funcionaron a modo de espacio de socialización de la provincia en las orientaciones de política educativa del FPV.

A mí me parece que hubo como más instancias de participación. Más instancias de... Por ejemplo, hablo concretamente de capacitación. Si bien creo que Nación ahora [gestión nacional de la AC] se abocó mucho al tema de formación yo lo visualicé más en la otra gestión. [con el FPV] hubo como un plan nacional a toda instancia.

Asesora Neuquén

Entre la gente que integrábamos el programa Nuestra Escuela¹⁹⁰, los formadores, los equipos nacionales, además habían empezado a hacer también toda una propuesta de capacitación para supervisores por nivel, yo estaba justamente a distancia coordinando, tenía un grupo de 48 supervisores del país de nivel secundario, eran todos muy buenos, las clases las escribían Flavia Terigi, Gabriel Kessler, todos ellos. En realidad apostaron muchísimo dinero en ese programa, muchísimo, muchísimo. Hacían reuniones en Capital donde éramos 2.000 personas. Me acuerdo que en la Facultad de Derecho copaban todo un piso, todas las aulas con conferencias magistrales, trabajo en talleres.

Funcionario Neuquén

El nivel nacional nos empezó a convocar. Y en esa convocatoria eran encuentros de formación. Había especialistas. [...] a través de esos encuentros y de esos especialistas se generaba una especie de intercambio con las provincias, un intercambio formador, querían llegar con su paradigma o con su idea de lo que había que instalar, bueno, se empezó a generar estos espacios.

Funcionaria Neuquén

En suma, Neuquén fue durante este período una provincia inmersa en su escenario local que hizo un “como si” de las propuestas nacionales en parte por la dinámica de suma cero producida por las relaciones entre el gobierno local y el gremio ATEN. Ante una Nación que marcó la cancha, el gobierno jurisdiccional no tenía un proyecto jurisdiccional propio y las iniciativas nacionales se implementaron parcialmente debido a la resistencia del gremio. Al mismo tiempo, el nivel nacional no le abrió tanto el juego a esta provincia que no era tan cercana como las otras dos jurisdicciones analizadas.

5.3.2. Neuquén en la gestión nacional de la AC: alianza gobierno local-gremio y política jurisdiccional propia

¹⁹⁰ Programa Nacional de Formación Permanente aprobado por la Resolución CFE 201 de 2013.

A casi una década de la sanción de la LEN, Neuquén se encontraba con la tasa de repitencia del nivel secundario muy por encima de la media nacional y el abandono en los primeros años seguía siendo un problema a resolver (MEN, 2015a). A eso se sumaba un incremento de casi el 15% del estudiantado en un lapso de apenas seis años entre 2012 y 2018 debido en parte a la inmigración motivada por los indicadores económicos provinciales y por las expectativas generadas por el desarrollo de la explotación hidrocarburífera no convencional (Herrera, 2019).

Durante la gestión nacional de la AC las relaciones de fuerza cambiaron en Neuquén, la dinámica local del gobierno de la educación se reconfiguró y se destrabó lo que en el período anterior había constituido una política educativa provincial de “suma cero”. Cabe aclarar que los cambios a nivel provincial no tuvieron ningún tipo de correlación con el cambio de signo de gobierno nacional y que Neuquén siguió gobernada en esta etapa por el MPN, es decir que al igual que el período anteriormente analizado, tampoco coincidió en signo político con el nivel nacional. El vínculo entre el gobierno local y el gremio ATEN cambió, por un lado, porque a fines del año 2014 había ganado la conducción de ATEN el TEP -Trabajadorxs por una Educación Popular-, una agrupación de orientación política afín al FPV¹⁹¹ que se impuso sobre la anterior conducción. Por otro lado, la otra clave de la posibilidad de apertura de diálogo entre el gobierno neuquino y el gremio fue la asunción a fines de 2015 de una nueva ministra¹⁹² que tenía una vasta experiencia en el sistema educativo además de haber sido delegada sindical y diputada provincial¹⁹³. Esa combinación de factores fue, en cierta medida, lo que permitió que Neuquén emprendiera un proceso de construcción curricular participativo que duró cuatro años (si bien originalmente se había previsto para dos) y que construyera así la primera propuesta de política propia para la escuela secundaria.

La alianza construida entre el gobierno local y ATEN fue clave para este período y de ella se derivaron otras dos cuestiones relevantes para la definición de la política educativa local. En primer lugar, la recuperación de la centralidad del CPE, cuerpo colegiado del cual la ministra fue electa presidenta en 2017, y su vinculación directa con el Ministerio de Educación provincial que permitió desburocratizar y agilizar las cuestiones educativas. En segundo lugar, la afinidad política entre la ministra y la conducción del gremio sirvió de envión para el

¹⁹¹ Pocos años después, en 2017, el secretario general de ATEN pasó a formar parte de la Junta Ejecutiva de la CTERA, confederación que nuclea sindicatos docentes de todo el país y que ejerció una importante resistencia al gobierno nacional de la AC.

¹⁹² Durante la gestión nacional de la AC, Cristina Storioni fue la Ministra de Educación de Neuquén.

¹⁹³ Y ya había llevado adelante una experiencia de diseño curricular participativo como directora provincial del nivel inicial en los 90.

proceso participativo de construcción curricular provincial y, al mismo tiempo, su cercanía con las orientaciones de política educativa del FPV constituyeron la base para posicionarse en rechazo de las orientaciones nacionales de la AC.

Me senté con el sindicato antes que nada, y esto, ¿podemos hacer una concertación acerca de la escuela secundaria? Una escuela secundaria que venía -y viene- como muy cascoteada en el sentido de que le atraviesan millones de realidades, le depositan un montón de funciones. [...] O sea, para mí el gran desafío era la construcción de la escuela secundaria. [...] Me costó muchísimo los primeros dos años al no estar presidiendo el cuerpo colegiado, desde el Ministerio yo intentaba organizar, llegar con la agenda de la secundaria al Consejo y había rupturas, o sea, la coyuntura de lo diario del sistema educativo comía el gran proyecto.

Funcionaria Neuquén

Teníamos un gobierno nacional [AC] que tuvo una idea de la educación más tirando para la privatización que para garantizar el derecho desde el Estado. Entonces aún en ese contexto haber hecho este proceso [participativo de construcción curricular] tiene inclusive hasta más valor. [...] Lo único que hizo el nivel nacional es que no jodió. Podría haber, quizás... Pero me parece que estaban tan afuera de todo que ni miraron lo que estábamos haciendo acá. [...] Incluso lo que se usó como mucho de insumo tuvo que ver con parte de lo que venía del gobierno anterior. Parte de lo que había quedado. Inclusive las Resoluciones del Consejo Federal, que fueron insumo de la elaboración de los ciclos orientados y demás, tienen que ver con lo que se hizo antes de la llegada de esta gente. Estos [la gestión nacional de la AC] no aportaron nada.

Representante de ATEN

Al igual que en el período anterior, ATEN siguió teniendo un rol importante en la política educativa neuquina destinada a la escuela secundaria en cuanto a su poder de veto¹⁹⁴ de la misma y a su capacidad de resistencia en la implementación en las instituciones educativas. La novedad de esta etapa en el rol de ATEN fue que asumió un rol protagónico en la definición de la política educativa central para el nivel secundario: la construcción del diseño curricular. En términos de Wallner *et al.* (2020) podríamos decir que durante esta etapa Neuquén, como estado subnacional, no sólo impugnó las políticas nacionales sino que le dio lugar al gremio para que incidiera en la definición de las políticas educativas provinciales, cuestión que fue posible en parte también por el modelo de federalismo propuesto por la AC. Es interesante rescatar la postura de ATEN durante este período en el que debió separar los diferentes conflictos por los que le tocaba luchar para sostener el proceso participativo que se

¹⁹⁴ Si bien la correlación de fuerzas del CPE dejaba tres votos en manos de la gestión de gobierno local y otros tres en manos del gremio -porque, según nos comentaron los entrevistados, la vocalía de representación de la comunidad durante los últimos años fue ocupada también por alguien de ATEN-, cabe recordar que la presidencia tiene doble voto, de allí la relevancia del vínculo entre la presidencia del CPE y ATEN.

estaba llevando adelante.

Tuvimos un conflicto enorme por el salario. Y, tuvimos en el 2018 un paro de 42 días nosotros. Entonces eso no jugó a favor, ¿viste? [...] por no resolver la cuestión del inicio de ciclo lectivo. [...] En un escenario que a veces fue tormentoso, pudimos hacer el diseño construyéndolo incluso junto con el gobierno. A mí me parece importante que nosotros pudimos también de alguna manera poner en distintos planos la disputa con el gobierno. Una cosa es la disputa por el salario, que tiene a veces que ver con un montón de factores que inclusive hasta son extra provincia, y la discusión de lo que es más trascendental, que es el debate del currículum. [...] si vos vas a llevar ahí el quilombo que tenés del problema del salario, sonaste. [...] Para llevar adelante políticas educativas nos necesitan. Porque nosotros podemos aguantar la decisión que ellos toman ahí adentro [...] fijate, el plan anterior lo quisieron hacer y no pudieron. Esto se puede hacer porque ATEN tuvo la decisión de acompañarlo. Más que de acompañarlo, la verdad, prácticamente lo hemos diseñado nosotros. El ejecutivo iba acompañando, en algún momento hasta se sintieron medio que los estábamos llevando puestos. [...] Para el gobierno es muy difícil llevar adelante, tomar alguna decisión... Sin nosotros. Lo han hecho y han sido conflictos.

Representante de ATEN

Como Neuquén no suele seguir los ritmos de los debates a escala federal, en esta etapa continuó trabajando en lo que era su principal preocupación, el proceso de construcción curricular iniciado a fines de 2015 que propuso una nueva escuela secundaria. Esto constituyó un hecho político pedagógico de carácter histórico a nivel provincial con un sentido democrático al promover la participación del colectivo docente y de la comunidad educativa (Fernández *et al.*, 2020), considerando al currículum como proyecto político, educativo, cultural, comprensivo y situado (Res. CPE 1.463 de 2018).

La Mesa Curricular, el dispositivo diseñado para llevar a cabo el proceso de construcción curricular participativa, consistió en que cada escuela secundaria eligiera mediante el voto de sus docentes a un representante que participara de las instancias distritales. A su vez, se eligieron veintidós docentes representantes distritales que conformaron una Mesa Provincial junto a los directores de niveles y modalidades del nivel, la Junta de Clasificación del nivel, representantes de la Dirección de Títulos y Equivalencias y representantes de ATEN. Para que dicho trabajo participativo fuera posible se liberó a los docentes representantes de la Mesa Curricular de una parte de su carga horaria laboral mediante el financiamiento por parte del gobierno provincial de ciento ochenta comisiones de servicio¹⁹⁵.

El proceso fue coordinado por un equipo de docentes de la Universidad Nacional del

¹⁹⁵ Se denomina así a un tipo de licencia que pueden solicitar los docentes cuando son llamados a cumplir otras tareas con algún fin específico para ser dispensados de su trabajo docente.

Comahue (UNCo) y la primera etapa fue más bien formativa ya que desde la universidad se les brindaron a los docentes capacitaciones para que pudieran participar genuinamente. Una vez culminada esa etapa, definieron trabajar en jornadas institucionales por equipos divididos por áreas conformados por docentes de la UNCo y docentes representantes de la Mesa Curricular. Allí trabajaron sobre la escritura y corrección de los documentos que luego conformaron el diseño curricular. Finalmente, en octubre de 2018 el CPE aprobó mediante la Resolución 1.463 el diseño curricular para los tres primeros años (Ciclo Básico Común) y a fines de agosto de 2019¹⁹⁶ se aprobaron las Resoluciones CPE 1.044, 1.045 y 1.046 con los diseños para el ciclo orientado para las escuelas secundarias comunes¹⁹⁷, para la modalidad Técnico Profesional y para la modalidad de Jóvenes y Adultos respectivamente.

En cuanto a la relación de Neuquén con el nivel nacional durante esta etapa, podemos decir que la alianza forjada entre el gobierno local y el gremio le posibilitaron a la provincia delinear una política jurisdiccional propia y tomar distancia de la gestión nacional de la AC cuando lo consideró necesario. Un ejemplo al respecto fue el rechazo del programa nacional Escuelas Faro, el cual no consideraron acorde a las preocupaciones locales, motivo por el cual en lugar de elegir alguna otra política del menú a la carta que ofrecía la gestión de la AC, solicitaron la reasignación de sus fondos para destinarlos a una de sus prioridades para el nivel secundario que fue la Mesa Curricular.

En relación a la Nación, la verdad es que yo me sentí muy empoderada jurisdiccionalmente por esta gran concertación inicial [refiere a la alianza gobierno local-gremio] para poder debatir y sostener la posición de la jurisdicción ante las autoridades nacionales que tenían un proyecto diferente. Entonces hay muchos ejemplos en todo este trayecto en relación a las socioeducativas, en relación a la evaluación, bueno, diferentes programas que la Nación plantea y que Neuquén sigue sosteniendo sus propias producciones con fundamentos. No es ‘ah, no, no’, sino diciendo -por ejemplo- Escuelas Faro, para mí estigmatizó a las escuelas que más problemáticas tenían, con alta vulnerabilidad les ponen un cartel de ‘Faro’ y a ver cómo hacemos para... Imposible. La verdad, hice el planteo en la Nación y dije: ‘Ustedes me están destinando más de 10 millones en el año 2019 para Escuelas Faro y es un programa que yo no voy a implementar. Por favor, que estos fondos sean transferidos a la escuela secundaria que estamos diseñando nosotros’. Bueno, eso cuesta en materia de buscar acuerdos cuando de presupuesto se trata.

Funcionaria Neuquén

¹⁹⁶ La implementación de este nuevo diseño curricular se previó para el ciclo lectivo 2020 pero se pospuso ante la irrupción de la pandemia causada por el COVID-19. Durante 2021 ATEN llevó a cabo un proceso denominado de “co-formación” para darlo a conocer y formar a los docentes que lo pondrían en práctica (ATEN Capital, s/f) y en diciembre de ese mismo año se aprobó mediante la Res. CPE 1.264 su implementación progresiva en el ciclo lectivo 2022/2023 comenzando por el primer año de las escuelas secundarias del período septiembre-mayo.

¹⁹⁷ En la normativa referida al ciclo orientado para las escuelas comunes Neuquén adoptó las 13 orientaciones propuestas por el nivel nacional aprobadas por la Res. CFE 84 de 2009.

Me pareció, como te dije al principio, una gestión [la de la AC] muy federal, muy atenta a lo federal. Muy respetuosa. Bueno, la parte que me tocó a mí ¿no? No sé... Pero creo que a nivel general es esa la apreciación, ha sido muy respetuosa de lo jurisdiccional, de lo territorial. [...] hubo programas, por ejemplo como Faro, que nosotros no quisimos seguir porque no veíamos que tuviese el efecto deseado, digamos. Y lo dejamos y no hubo ningún inconveniente, o sea, no, no. No, y justificamos por qué no y listo, no había ninguna imposición, sin embargo, para ellos Faro es la estrella.

- *¿Y Neuquén por qué motivo no lo eligió?*

Impactó en muy pocas escuelas, era un presupuesto enorme. Pero fueron muy pocas escuelas, eran nueve escuelas, un equipo costosísimo que no se movió, no se movían mucho a la escuela, que hubiese sido lo que necesitás, y también nos parece que hay que apuntar a algo más integral ¿no? A focalizar en por qué vos tuviste mala evaluación nos parecía que también era como marcarte con el faro, la luz del faro, que, bueno, sos una escuela que necesita más ayuda que el resto.

Funcionaria Neuquén

Es interesante resaltar que durante esta etapa Neuquén no sólo rechazó iniciativas nacionales con las que no estaba de acuerdo sino que además fundamentó sus elecciones desde una perspectiva jurisdiccional propia cuya construcción fue posible por los motivos anteriormente expuestos. Si bien los funcionarios locales entrevistados sostuvieron que, a grandes rasgos, muchas de las cuestiones propuestas en los marcos federales durante la gestión de la AC apuntaron a modificar aspectos del sistema que ellos también consideraban necesario cambiar, dejaron en claro que iban a contramano de lo que se les pedía desde Nación y que su abordaje de la realidad educativa lo planteaban desde una perspectiva político pedagógica “antagónica”.

Participé de Escuela de Gobierno de Secundaria 2030 donde se nos pedía un plan jurisdiccional, ¿Viste que ahí cada provincia hacía su propuesta en el marco de los lineamientos de la [Res. CFE N°] 330? Y bueno, Neuquén presentó su propio proyecto. Así que nunca presentamos nada acorde a lo que se nos pedía, siempre que íbamos nos daba vergüenza porque... ‘¿y Neuquén? ¿Y Neuquén?’ Yo siempre sostuve que hay cuestiones que tiene la [Res. CFE N°] 330 que la jurisdicción rescata pero desde otra mirada y con otra puesta en práctica. Entonces, digo yo, todo lo que es interdisciplinario nosotros lo vamos a trabajar de otra manera, con un taller, con docentes que trabajan juntos, colaboran en la tarea, con la mirada puesta en el estudiante ¿entendés? Entonces lo planteaba y no lo veían mal, lo que pasa es que, bueno, Secundaria 2030 se basó en la propuesta de Río Negro básicamente. Y es una propuesta que nosotros, si bien tenemos algunos acuerdos, lo que mayor tenemos son diferencias. Hemos trabajado ejes distintos. Básicamente, por ejemplo, un dato nada más, ellos tienen profes, cuando aplicaron su diseño curricular sacaron a subasta todas las horas para que los profes puedan concentrar en una o dos escuelas. Concentración con cargos. Nosotros no, no podemos hacer eso. Es imposible hacerlo en Neuquén ¿me entendés? Nosotros seguimos manteniendo las horas cátedras. Si en algún

momento podemos lograr la concentración la vamos a hacer. Es el deseo. Pero no es algo que podemos hacer. Porque nosotros no vamos a sacar las horas a subasta, nosotros vamos a reubicar a todos los docentes que tenemos.
Funcionaria Neuquén

Secundaria 2030, si vos trabajás desde el discurso, uno puede decir hay que hablar de las trayectorias, sí, hay que hablar de una reorganización institucional más flexible superando los esquemas tradicionales, claro que sí, lo que creo es que estamos parados en paradigmas antagónicos para pensar esas cuestiones, ¿no? [...] la propia definición de área que tenemos, donde hay una definición epistémica fuerte de interdisciplinariedad y de trabajo docente colectivo, eso no es 2030, eso no es 2030. La preocupación por las condiciones de vida materiales y simbólicas de vida de nuestros estudiantes para ver las trayectorias y las definiciones que estamos haciendo respecto de las trayectorias de enlace, eso no es 2030. La organización del trabajo docente, tenemos definiciones muy claras, taxativas respecto de su carácter colectivo, respecto de su carácter de trabajo intelectual... otra cosa que tenemos que para mí es un orgullo es que combinamos, como principio de organización curricular, el área con las perspectivas [...] Derechos Humanos, interculturalidad, inclusión, igualdad de género y ambiental, desde la definición del buen vivir¹⁹⁸.

Asesora Neuquén

Encontramos la intención explícita por parte de muchos de los funcionarios y técnicos neuquinos entrevistados de distanciarse política e ideológicamente de la AC. Lo interesante es que con el modelo de federalismo vigente durante esta etapa, Neuquén pudo presentar su proyecto de escuela secundaria como encuadrado en el marco de la Secundaria Federal 2030 aunque sus fundamentos estaban en las antípodas de las orientaciones de política educativa de la AC.

Por disidencias con la gestión nacional de la AC durante este período Neuquén ha llegado a rechazar recursos, sin duda porque su posición financiera se lo permitía, pero también para marcar la perspectiva propia y para evitar, como en el período anterior, rispideces con ATEN en un momento en el que era imperioso el trabajo conjunto en el diseño curricular del nivel secundario.

[El Plan Nacional Aprender Matemática] Eran líneas y miradas epistemológicas totalmente desencontradas ¿no? Totalmente desencontradas. Tal es así que fijate lo que pasó, te digo una anécdota de Neuquén, cuando llegaron ahora los kits de materiales los mandaron a un depósito, nos pidieron que no lleguen a las escuelas, les sacaron de acá del Consejo [CPE] los papelititos de Aprender Matemática y después los entregaron a las escuelas. Para que no hagan ruido. [...] Desde Nación te mandaban todo preformateado. Es más, yo acá en este mismo lugar con una funcionaria tuve

¹⁹⁸ El término “buen vivir” refiere a una propuesta política y cultural ancestral de las etnias quechuas adaptada recientemente por los gobiernos de Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia aspirando a un modelo socialista no eurocéntrico y ligado a una organización social y estatal comunitaria.

una gran discusión porque bueno, una de las boletas que le pasó a la Ministra fue que nosotros no usábamos los materiales que ellos armaban. Nunca me voy a olvidar, estaba sentada ahí, era en este mismo lugar y decía: ‘nosotros disponemos de cierto dinero para hacer esto, es dinero nacional, ¿Por qué ustedes no lo van a utilizar? Porque si no, estamos desgastando el dinero nacional’. Estaba hablando de formación situada, esos materiales a nosotros no nos competen. No dan cuenta de lo que está sucediendo en el sistema escolar neuquino. [...] Pero era taxativamente, por eso te digo, un enfoque totalmente técnico.

Funcionario Neuquén

En lo que respecta al presupuesto educativo de Neuquén durante esta etapa, la inversión local superaba en ese momento el 30% de las rentas generales establecido por la Constitución provincial (Herrera, 2019). Sin embargo, debido al incumplimiento de la promesa de realización de obras de infraestructura y construcción de jardines de infantes por parte de la gestión nacional de la AC, la gestión provincial debió afrontar gastos no previstos que provocaron una merma presupuestaria que afectó la formación docente continua, la extensión de la jornada escolar, la inversión en escuelas secundarias rurales, el sostenimiento de prácticas socioeducativas orientadas a acompañar la escolaridad y el otorgamiento de becas (Herrera, 2019).

Si tomamos en cuenta el POAI de la provincia de Neuquén para el año 2019, vemos que solamente el 13% del total de las transferencias nacionales realizadas por esa vía se destinaron específicamente al nivel secundario, con énfasis en acciones tendientes tanto al seguimiento de trayectorias estudiantiles como al acompañamiento de las instituciones educativas en territorio¹⁹⁹ (Ministerio de Educación de Neuquén, 2019). En el nivel secundario, el foco durante esta etapa estuvo puesto en el proceso participativo de construcción curricular, el cual estuvo financiado principalmente por la provincia de Neuquén. Sin embargo, también la Nación hizo aportes presupuestarios, según algunos de los entrevistados, con el objetivo de que la provincia completara el proceso ya que era la única que aún no tenía diseño curricular acorde a los lineamientos federales aprobados en la gestión nacional anterior²⁰⁰.

Algo nos dieron [desde el nivel nacional] para viáticos y para cosas nos dieron. Nos ayudaron, nos ayudaron un montón. Los viáticos de todos para las reuniones de la Mesa Curricular. Imaginate que se mueven todos para acá [Neuquén capital], de toda la provincia, vienen dos días. Tenés que pagar el

¹⁹⁹ El total de fondos transferidos por esa vía de la Nación a la provincia de Neuquén fue de 13.560.137 pesos argentinos, los cuales mayormente se destinaron a acciones vinculadas a la extensión de la jornada educativa, el acompañamiento de trayectorias y propuestas educativas extraescolares en todos los niveles educativos (Ministerio de Educación de Neuquén, 2019).

²⁰⁰ Tal como manifestamos en el capítulo 3, Neuquén fue la última provincia en culminar el diseño curricular para el nivel secundario en 2019.

traslado, el alojamiento, la comida, y al otro mes otra vez. Era mensual además. [...] Bueno, muchas instancias. Las coordinadoras que estaban contratadas. O sea mucho, mucho, mucho gasto. Bueno, por suerte lo logramos.

Funcionaria Neuquén

Lo que sí pagó la provincia son la afectación de los docentes que están en la Mesa Curricular. Las 180 comisiones de servicio famosas. Eso lo pagó la provincia. Pero después no pienses que la movilidad de los docentes, que esto, que lo otro, la contratación de los profesionales, todo eso está pagado por Nación. Lo dibujan. [...] Porque por un lado el programa es contra Nación pero por otro lado tienen un contrato nacional. Y por otro lado Nación con tal de que terminen, esto es bien político lo que te estoy diciendo, con tal de que Neuquén termine el famoso diseño, que es la única provincia que queda, bueno sí, metamos los violines en bolsas, hagámoslo y chau. A mí de un día para el otro me aparecen en el presupuesto que era para formación situados todos los tickets, había estado la ministra con la Secretaria Nacional de Innovación y Calidad Educativa en Buenos Aires entonces habían metido ahí adentro los contratos de las profesionales que estaban coordinando el proceso. [...] Nación quería en última instancia que Neuquén cerrara esto de alguna forma. Sí, si no, no cerraba. No cerraba y no cerraba.

Funcionario Neuquén

Resulta relevante esta intervención del nivel nacional en pos de completar el proceso que permitiría la validez nacional de las titulaciones y la movilidad interprovincial de los estudiantes dándole unidad en ese aspecto al sistema educativo.

Por otra parte, el ajuste presupuestario y la nueva metodología de elección de políticas educativas “a la carta” que trajo la gestión nacional de la AC no afectó particularmente a esta provincia que tuvo los recursos propios necesarios para sostener programas socioeducativos nacionales de la gestión del FPV que eran de su interés.

En este último período, en este último año [2019], en materia de lo que nos corresponde a las jurisdicciones -porque son coparticipables los fondos- nos recortaron más del 50%, así que tenemos... Pero hemos tomado decisiones y no nos hemos quedado, somos una provincia que destina un presupuesto muy interesante a la educación, así que lo que se nos iba un poco diluyendo porque la Nación nos quitaba fondos y nos interesaba el programa, lo íbamos insertando en el sistema educativo. Por ejemplo, funcionaba muy bien con financiamiento nacional desde hace años un programa que se llama ‘Coros y Orquestas’. Por supuesto uno de los primeros que se bajó fue ‘Coros y Orquestas’, entonces, en consenso -otra vez, consenso, concertación- con los equipos que lo conformaban decidimos tomar ese programa, destinarle más de 360 horas cátedra e insertarlo en la escuela superior de música para que se sostenga, para que salga de la escuela tradicional y sea un programa barrial, el coro y la orquesta desde el barrio. Pero tiene un lugar institucional que es la escuela superior de música. Institucionalizamos un programa que venía como una política socioeducativa. [...] Nos pasó lo mismo, por ejemplo, con ajedrez. Ajedrez lo seguimos manteniendo pero sin institucionalizarlo, con

fondos nuestros. Pero como teníamos equipamiento, se distribuyó en las escuelas, pero no se inserta como un programa curricular.

Funcionaria Neuquén

En cuanto a la introducción de los fondos rotatorios, en el caso de las escuelas neuquinas, ninguna se quedó sin asignación ya que resolvieron la rendición de cuentas mediante una unidad específica del ministerio abocada a tal fin y ante el recorte de presupuesto por parte de la Nación en el caso de PMI, por ejemplo, desde la dirección del nivel provincial se tomó la decisión de seguir asignando fondos a todas las escuelas pero en menor cantidad, tratando de evitar trasladar a las instituciones la penalización por la subejecución de fondos impuesta por la Nación. Respecto de las rendiciones que debía efectuar la provincia a la Nación, encontramos diferentes opiniones. Por un lado, algunos funcionarios dicen que si bien tuvieron que apurarse para cumplir con los tiempos, en algunos casos hasta pudieron reasignar partidas.

Bueno esa fue una pelea tremenda que hubo ahí en la Red por ejemplo. Porque si vos no ejecutás se reasigna a otra jurisdicción, y muchas veces no ejecutás porque tenés un problema de paros, de cuestiones que son ajenas a la voluntad del equipo de gestión y entonces eso enfurecía. Bueno eso en realidad nunca sucedió, o sea, lo que sí vos si tenés el fondo rotatorio y no lo usaste en esto podés reasignarlo dentro de tu propio presupuesto ¿sí? Si no lo usé en primaria porque ya capacité a todos, me quedó un poco, bueno, me voy a inicial con ese mismo... Sin irme de ese techo. Lo puedo cambiar para acá. No que me lo saquen de la provincia. Porque en un momento dijeron ‘el que no lo use, se va a otra provincia’. Imaginate ¿no? Eso fue tremendo. Pero no, porque además tenés un montón de circunstancias que pueden provocar que vos no ejecutes. [...] Si termina el año y quedó un porcentaje de dinero que no se ejecutó se queda y el año siguiente se asigna menos. Sí, eso funcionó así. [...] Nosotros ejecutamos todo, siempre. Ejecutamos todo. [...] Pero bueno, hay que correr. [...] [Asignación] Específica es PMI y específica es ESI. PMI si no lo quiero hacer no lo hago pero esa plata, esos tantos millones, los puedo gastar sólo en PMI. [...] Y ESI, por ejemplo ESI fue un caso especial. Nos dan una X cantidad de dinero pero nosotros necesitábamos el doble. Y fue la provincia quien puso el doble.

Funcionaria Neuquén

Por otro lado, otros funcionarios criticaron este tipo de sistema de gestión de las transferencias no automáticas de la Nación a las provincias y acusaron al nivel nacional de planificar “con la SUBE²⁰¹” y de desconocer las particularidades del territorio neuquino, lo que dificultó la articulación federal.

²⁰¹ Así se denomina al Sistema Único de Boleto Electrónico que consiste en una tarjeta magnética, emitida por el Ministerio de Transporte de la Nación, que permite abonar con un solo medio de pago viajes en colectivos, subtes y trenes adheridos. Actualmente se puede usar en unas 40 localidades del país y dentro de Neuquén están incluidas solamente la capital provincial y San Martín de los Andes.

Neuquén es una provincia totalmente demográfica, demográficamente amplia, pero se extiende en un territorio que está muy aislado un lugar del otro... En general todos los equipos están centralizados acá [Neuquén capital]. Mover a alguien en el interior, por ejemplo, querés mover un capacitador a Chos Malal y son ida y vuelta 4.000 pesos, más después seguir pagando los viáticos. Bueno, eso fue la lucha eterna con el gobierno actual [AC] diríamos [...] yo les decía ‘ustedes viven sentados atrás de un escritorio y manejan todo como con la SUBE, cargo la SUBE y doy la vuelta’. Es como que no pueden entender la distancia y los montos. [...] Lo que ellos te preguntaban era empresarial. En esta cosa de lo rotatorio tenía que ver... Ahí había un control. A los tres meses si vos no tenías ejecutadas tantas cosas no te volvían a depositar dinero. Entonces de alguna manera mantenían el control ellos. Pero no había forma de negociación, por ejemplo te digo, acá en Neuquén vos tenés el período que empieza de junio a los primeros días de septiembre, mitad de septiembre, donde en el interior hay zonas que vos no podés entrar por la nieve. Vos te sentabas con las personas que eran interlocutores y era lo mismo que la nada, no te respondían. No te entendían. No te volvían a depositar. O te depositaban menor cantidad de dinero.

Funcionario Neuquén

Al mismo tiempo algunos consideraron que el POAI como herramienta de planificación no cumplió con la función esperada por la gestión nacional de la AC, la cual desde el discurso apuntaba a que todas las áreas de la cartera educativa acordaran conjuntamente el destino de los fondos evitando privilegios. Contrariamente, algunos entrevistados relataron disputas internas que se suscitaron entre las diferentes áreas por la asignación de presupuesto y los modos arbitrarios en los que se resolvieron.

Finalmente, en lo que hace a las instancias para la articulación federal, en primer lugar retomamos un testimonio sobre el funcionamiento del CFE durante este período que resulta relevante dado que Neuquén no forma parte del área central de nuestro país (Cao, 2002).

Le acabo de mandar una nota medio tajante al ministro de la Nación porque desde junio [la entrevista fue realizada a fines de noviembre de 2019] que el Consejo Federal no se reúne, entonces nunca fue lo que tiene que ser de acuerdo a la ley.

Funcionaria Neuquén

A lo anterior se suman propuestas de la ministra para que la organización de los fondos nacionales se planificara con mayor participación de las provincias y para que se armaran Mesas Federales para el acuerdo de la distribución coparticipada (Herrera, 2019), todas cuestiones que evidencian el reclamo de Neuquén por ser parte del juego federal.

Respecto de las otras instancias para la articulación federal, muchos técnicos y funcionarios evidenciaron claras diferencias con las implementadas por la gestión nacional anterior,

principalmente en relación con la reestructuración del MEN que los dejó sin referentes nacionales por nivel educativo, lo cual representó grandes dificultades para su trabajo.

Cada uno de nosotros íbamos a las Mesas Federales, qué sé yo, yo iba a la Mesa Federal de formación situada que convocaba el INFoD, el otro iba a la Mesa de... Pero no teníamos ni idea de lo que pasaba en la Red Federal ésta. Esto era por un lado, lo otro por otro. A ver, nunca se trabajó, salvo en algunas gestiones sí, pero digo, en esta última gestión [nacional] no se trabajó para nada entramado. [...] el primer año de nivel nacional tenían más claro el Ministerio [nacional], porque lo tenían trabajado por direcciones de nivel, después rompieron las direcciones de nivel y trabajaron más por programas que por direcciones de nivel que no tenía muy claro cuál era el sentido y significado del programa y hacia dónde iba ¿no? [...] En realidad estos últimos cuatro años [gestión de la AC], más allá de lo que pienso ideológicamente, fueron un caos. A mi gusto fue un caos.[...] Y lo peor que pudieron hacer es desarmar la estructura del Ministerio. Vos vas al Ministerio y no encontrás una Dirección de Secundaria, no encontrás un referente de Primaria, no encontrás un referente de Especial, no encontrás un referente.

Funcionario Neuquén

En cuanto a su participación en esos espacios, varios funcionarios y técnicos neuquinos valoraron positivamente que su política jurisdiccional haya sido respetada aunque no cumplía con muchas de las demandas nacionales por encontrarse demorados, en comparación con el resto de las provincias, con el diseño curricular del nivel secundario. Es interesante analizar la concepción del federalismo que subyace a esas percepciones, en sintonía con las orientaciones de la AC. La idea de haber sido “respetados” muchas veces remitía a que la Nación estaba al tanto de que Neuquén llevaba adelante un proyecto con orientaciones diferentes al propuesto por la AC y no interfirió en su desarrollo. Sin embargo, eso no implicaba que algo de las políticas neuquinas fuera tomado en cuenta para la elaboración de las políticas acordadas federalmente, ni que la provincia tuviera espacio para proponer modificaciones a los lineamientos nacionales.

Tenían un documento base, que lo mandaban antes como para que vos hagas los aportes y... Por eso digo que fue bien federal. Yo tenía un tiempo antes como para trabajarlo con mis compañeros, con quien según la temática pudiera aportar e íbamos a esos encuentros y se definía cada renglón. Yo llevaba mis notas e iba y las discutía en el grupo ahí y después consensuábamos y lo que quedaba definido por la Red así salía en los documentos. Por eso creo que en parte si lo hacías como estaba pensado todos estábamos participando. [...] Por ejemplo las capacidades empezaron siendo trece, quedaron seis. [Refiere al MOA] para esto tuvimos muchos disertantes específicos [...] Tenían como primero una parte más formativa, más de... Siempre hubo. Una propuesta inicial, vamos a trabajar sobre esto. Vamos a consultar a los expertos. Lo hicieron siempre con personas de la

universidad, con personas de otras partes del mundo, por ejemplo por supuesto tuvimos a alguien de Finlandia, ellos [la gestión nacional de la AC] venían todo el tiempo con Finlandia. [...] siempre fueron muy abiertos a todos los aportes. Han cambiado cosas como por ejemplo el Plan Argentina Enseña y Aprende, ellos cuando lo proponen era Argentina Aprende. Y ahí cuando lo llevaron y lo presentaron dijeron no, aprende pero también enseña, que es la función específica justamente del Ministerio de Educación. Entonces, hasta esas cosas. Ellos contemplaron absolutamente todo.

Funcionaria Neuquén

Lo cierto es que muchos de los documentos que se discutían en esos espacios no se aplicaron en Neuquén no sólo porque se encontraban todavía elaborando el diseño curricular sino porque los principios político pedagógicos en los que éste se apoya, tal como mencionamos antes, lejos están de las orientaciones de política de la AC. Por otro lado, al indagar si la provincia pudo hacer aportes sustanciales a los documentos de base discutidos federalmente y luego acordados en el marco del CFE, la respuesta fue negativa.

Participé en dos encuentros de la Red de la elaboración del MOA. Y después... la jurisdicción, a ver, participábamos y opinábamos pero no íbamos en la línea que iba con los fundamentos que traían los documentos.

- *¿Entonces hubo aportes?*

Sí hubo aportes, pero a la par nuestro fuerte iba por el diseño. O sea que a esto era como que le restábamos esa importancia a nivel de participación. ¿Entendés? Hicimos aporte obviamente de críticas, los debo buscar, los debo tener en algún lado. Que también se los daban a la ministra para que ella pueda aportar y teníamos críticas, al MOA y teníamos críticas a la Secundaria 2030.

- *¿Tuvieron el espacio? Digamos, para manifestarlo.*

Sí, el espacio para manifestarlo sí.

- *¿Pero algo de eso fue tomado en los documentos finales?*

No.

- *¿En las resoluciones nacionales?*

No, no. No recuerdo.

Funcionaria Neuquén

Por último, quienes participaron de las instancias de capacitación brindadas desde la EGPE se mostraron agradecidos con la posibilidad de recibir ayuda y espacios de formación por parte del nivel nacional. En este sentido es de destacar la valoración de los técnicos y funcionarios neuquinos que difiere bastante de sus pares de la PBA y la CABA a quienes estos espacios no les resultaban muy útiles ni necesarios.

[En la EGPE] Nosotros sí tuvimos como una asistencia y como otra visión de lo que era la planificación. Qué sé yo, creo que también es una ayuda a una reflexión y a una autocrítica de lo que venimos haciendo. A mí personalmente me ayudó mucho a reflejar en el trabajo territorial ¿no? [...] Estuve en las de Secundaria 2030, sí. Y bueno, te abre ese panorama.

También te abre el panorama de decir a ver, cuánto de esta unificación que se quiere hacer en el país puede ingresar o incluirse en cada contexto nuestro. A mí particularmente, pienso que ayuda. [...]

- *¿Lo ves como algo positivo?*

Sí, sí, un acompañamiento en ese sentido directamente a la gente que está involucrada, ¿Entendés? Con secundaria en este caso. Y no que queden cuerpos técnicos quizás a nivel solamente ministerial dentro de cada provincia. Que baje a la gente técnica que está vinculada con la escuela, con el supervisor.

Asesora Neuquén

Estuve en dos, estuve en la de gestión educativa primero, que vinieron acá, y después estuve en Secundaria 2030. También, me pareció que no solamente proponían una política de Estado, una política pública, sino que te daban las herramientas y formaban a los equipos para que las jurisdicciones no se vayan con la propuesta en una carpetita sin saber qué hacer sino que formaban al equipo completo, con asistencias permanentes. O sea, esa también fue una de las acciones que me parecieron valiosísimas, la Escuela de Gobierno. [...] Terminaba en un convenio bilateral que... Comprometiéndote a los ejes que estipula la Secundaria 2030. El convenio lo está tratando la ministra y no necesariamente tenía que responder a los cuatro ejes. [...] del MOA, Organización del trabajo docente, régimen académico, información y... Acá se avanzó en todo pero no en los términos de que termine el paquetito de 2030.

Funcionaria Neuquén

En síntesis, en esta etapa Neuquén siguió siendo una provincia inmersa en su escenario local pero ahora con política jurisdiccional propia gracias a la alianza gobierno local-gremio. Pudo sortear muchas demandas de la Nación auditora e incluso desestimó iniciativas nacionales, en parte gracias a que contaba con fondos propios, y se constituyó en emprendedora, tal como lo solicitaba la AC, pero con una política cuyas orientaciones político pedagógicas eran opuestas a las de la gestión nacional.

CAPÍTULO 6

Conclusiones

En esta tesis nos propusimos analizar las reconfiguraciones del federalismo educativo argentino a partir del estudio de las políticas educativas para la escuela secundaria obligatoria entre los años 2006 y 2019. Para llevar a cabo dicho objetivo, en primer lugar, comparamos la distribución y articulación de responsabilidades, obligaciones y recursos entre la Nación y las jurisdicciones y las principales orientaciones de las políticas educativas para la escuela secundaria obligatoria en las gestiones nacionales del Frente para la Victoria (2003-2015) y en la gestión nacional de la Alianza Cambiemos (2016-2019) focalizando en las continuidades y transformaciones en las agendas de política educativa del nivel nacional y el modelo de federalismo definido a partir de la arquitectura institucional del Estado, las instancias propuestas para la articulación federal y los instrumentos de planificación y seguimiento de fondos transferidos de la Nación a las provincias. En segundo lugar, analizamos cómo se fue estructurando el federalismo en el período bajo estudio desde la perspectiva de los técnicos y funcionarios jurisdiccionales, considerando cada contexto particular con sus entramados políticos, las coincidencias/disidencias entre las agendas jurisdiccionales y nacionales, la capacidad política de las provincias de incidir en las agendas nacionales y hacer valer sus intereses, los efectos de las orientaciones nacionales y los modos de recepción de las mismas en cada caso, y las características y sentidos que adquirió la participación de cada jurisdicción en las instancias para la articulación federal en cada gestión de gobierno nacional analizada. Siguiendo una de las hipótesis de trabajo que guió esta tesis, la cual sostiene la existencia de una tensión entre unidad y homogeneización que obtura los posibles debates sobre los sentidos en torno a la unidad en el marco de un sistema educativo federal, consideramos que las orientaciones, políticas e institucionalidades promovidas por los gobiernos de “nuevo signo” (Feldfeber y Gluz, 2011) se sustentaron en una concepción de la unidad nacional definida en términos de implementación de estrategias similares en todas las jurisdicciones y cierta provisión equiparadora de recursos por parte del nivel nacional, en el marco de procesos de unificación de estructura, contenidos y titulaciones del sistema. En cambio, los gobiernos de las “nuevas derechas” (Houtart, 2016) tendieron a fortalecer la autonomía jurisdiccional, y la responsabilización por sus acciones como contraparte, en nombre de la libertad y al mismo

tiempo concibieron un ideal de unidad centrado en la obtención de resultados medibles similares a partir de la elección jurisdiccional de las estrategias a implementar.

Retomando la hipótesis de trabajo referida a los niveles subnacionales que guió esta investigación, consideramos relevante analizar desde las dinámicas y estructuras propias de las jurisdicciones la construcción de lo federal, ya que más allá de los modelos propuestos por los diferentes gobiernos de turno en el nivel nacional, es en las relaciones con cada provincia en cada momento en particular que se define la configuración del federalismo educativo argentino. Por eso analizamos tres jurisdicciones -la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Neuquén- partiendo de la idea de que si bien es el nivel nacional el que suele “mover primero” (Bonvecchi, 2008) es preciso escapar a las interpretaciones binarias en términos de adaptación *versus* resistencia respecto de los roles de los niveles subnacionales ante las políticas educativas de alcance nacional (Hartong y Nikolai, 2017) para captar los perfiles de actuación jurisdiccional en su complejidad y en cada caso y momento particular. Comparamos entonces cómo se posicionaron estas jurisdicciones ante una Nación que intentó *marcarles la cancha y abrirles el juego*, en las gestiones del FPV, y ante una Nación que se pretendió ante todo auditora y buscó incitarlas a emprender, en la gestión de la AC.

En este apartado presentaremos los hallazgos, conclusiones e interrogantes que quedan abiertos a partir de la realización de esta tesis.

- Podemos identificar dos modelos de federalismo educativo en el período analizado. En el caso del FPV se trató de un modelo centrípeto, con propósitos de unificar el sistema y poner a la igualdad como horizonte, y fue el centro el que marcó la dirección común y buscó la integración mediante la articulación con las provincias, las cuales tuvieron cierto margen de acción aunque controlado. En cambio, en la gestión de la AC hubo una tendencia centrífuga, de alejamiento del eje de acciones comunes propuesto por la gestión anterior, y se conformó un federalismo de metas comunes a alcanzar a las que cada provincia podía llegar como quisiera, siempre y cuando se responsabilizara por los resultados obtenidos. La materialización de estos modelos fue, como mostramos en la tesis, limitada, así como también lo fueron el control de la efectiva implementación de las acciones comunes en el caso del FPV y el control de los resultados en la gestión de la AC.

- En el modelo del FPV la unidad nacional fue concebida en términos de llevar adelante estrategias similares en todas las provincias, lo que resultó ordenador, contribuyó a avanzar

en una mayor unificación del sistema educativo que se encontraba (y aún se encuentra) fragmentado e intentó colaborar en el desarrollo de capacidades instaladas en los niveles subnacionales mediante una Nación que las asistió en su rol de coordinadora, y muchas veces financiadora, asumiendo las desigualdades interjurisdiccionales y en miras a la construcción de lo universal, si bien pudo haber desconocido algunas realidades particulares en su afán por generalizar. En contraste, la AC sostuvo una concepción de la unidad nacional asociada a resultados medibles, sin determinar la unificación de las acciones concretas que cada jurisdicción debía hacer para alcanzarlos. Fue un modelo más próximo al *laissez faire* que con la bandera de la libertad abrió un abanico de posibles políticas para la escuela secundaria obligatoria y, al mismo tiempo, dejó a las provincias libradas a sus desiguales recursos y capacidades desresponsabilizando a la Nación por generar condiciones equivalentes para todas ellas y profundizando la fragmentación del sistema.

- En lo que respecta a las instancias para la articulación federal, podemos concluir que los acuerdos federales tienen una fuerte impronta nacional del gobierno de turno porque las iniciativas propuestas son siempre de la Nación. Estas instancias fueron espacios de encuentro, de comunicación de la Nación con las provincias y de las provincias entre sí y de discusión pero en ninguno de los casos analizados hubo cambios sustanciales a las propuestas nacionales que la mayoría de las veces llegaban con negociaciones previas a ese espacio. Con la gestión del FPV fueron principalmente espacios para la coordinación de políticas similares en todas las jurisdicciones que en el caso de las Mesas Federales incorporaron a miembros de los equipos técnicos locales y habilitaron algunas concertaciones técnicas sobre la puesta en práctica de las políticas ampliando los espacios de trabajo conjunto interjurisdiccional. Y en la gestión de la AC, estas instancias se acotaron y la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes restringió los perfiles participantes a funcionarios de alto rango jerárquico, dejó de reunir a las personas abocadas específicamente al nivel secundario y sus dinámicas se centraron en el seguimiento y monitoreo de los avances de las provincias en miras a la Secundaria Federal 2030.
- En ambos casos la Nación les marcó el camino a las provincias pero con estilos distintos y a partir de la centralización de diferentes ámbitos de competencia. En las gestiones del FPV la Nación marcó la cancha de antemano, podríamos decir *ex ante*, mediante las propuestas e iniciativas que incluían acciones concretas y también la provisión de fondos para llevarlas a cabo, lo cual resultó un gran condicionante. Coordinar fue sinónimo de aunar y unificar determinadas acciones orientadas a una serie de apuestas comunes. Por el contrario, en la

gestión de la AC, la Nación eligió marcarles el camino a las provincias *ex post*, auditando y evaluando lo realizado, ya que apuntaban a que todas trabajaran bajo una misma lógica de evaluación, implementando las políticas que quisieran, con la intención de articular sólo el alcance de metas. Coordinar en este caso fue sinónimo de dirigir, disponer procedimientos de acuerdo a un determinado método y controlar la rendición de cuentas. Cabe destacar que el rol de auditoría asignado a la Nación desde los discursos y documentos oficiales en la práctica se limitó a fortalecer el área de evaluación y elaborar planes cuyo horizonte era el control por resultados y lo único que efectivamente se auditó fue la ejecución y rendición de fondos nacionales recibidos vía transferencias no automáticas por parte de las provincias. Los resultados de las evaluaciones estandarizadas no tuvieron consecuencias en la gestión educativa y no existieron sanciones vinculadas al incumplimiento de metas propuestas en los POAI.

- Encontramos que las tres jurisdicciones seleccionadas tienen perfiles definidos y diferentes, cuyos rasgos principales persisten aún ante cambios significativos en el rol y las orientaciones de política educativa del Estado nacional. Es posible incluso volver a los antecedentes de investigación de esta tesis y encontrar continuidades con el régimen de gobierno “peronista” bonaerense, el “profesional-pedagógico” porteño y el “no gobierno o régimen por la negativa” neuquino descriptos por Rivas (2004) al analizar la reforma educativa de los 90. En función de nuestros hallazgos podemos identificar dimensiones de la dinámica federal atadas a los perfiles jurisdiccionales que permanecieron a pesar de las reconfiguraciones producidas entre las gestiones del FPV y la de la AC tales como ciertos rasgos de las posturas provinciales adoptadas ante las iniciativas nacionales, la mayor/menor dependencia económica de los recursos de la Nación, la participación y valoración de las instancias para la articulación federal y las RIGs informales con la Nación vinculadas a la definición de las políticas educativas. A su vez, no consideramos que estas dimensiones se conformen de una vez y para siempre, sino que más bien sostenemos que es necesario sopesar las cambiantes relaciones de fuerza entre los diferentes actores que participan de estos procesos. Esto da cuenta de que más allá de los modelos de federalismo propuestos por las gestiones nacionales o las concepciones de unidad nacional en las que se sustenten, las jurisdicciones no son meras receptoras de esas orientaciones, o al menos no estas tres jurisdicciones analizadas, quedará pendiente para futuras investigaciones indagar sobre otros casos. Estas tres jurisdicciones negociaron, adaptaron, incidieron en la definición de políticas de alcance nacional, rechazaron e incluso algunas de ellas fueron capaces de

construir proyectos propios alternativos a los nacionales vigentes. Estos hallazgos abren la pregunta por el alcance de las medidas tomadas a nivel nacional y echan luz sobre una realidad que evidencia que los perfiles de actuación jurisdiccional no pueden dejar de tenerse en cuenta a la hora de pensar la construcción federal de políticas educativas.

- Es interesante observar lo que pusieron en juego o “se jugaron” cada una de estas tres jurisdicciones elegidas en el juego federal. Si bien las tres evidencian cierta preocupación por su autonomía y esa valoración es acompañada generalmente de un reclamo por mayores niveles de concertación de la política, no todas piden concertar con el mismo propósito. Aunque se trata de tres jurisdicciones “fuertes” en términos de la autonomía que pueden llegar a tener respecto de la Nación, la CABA y la PBA guardan ciertas similitudes por ser parte del área central de nuestro país, entendida como el lugar donde se posicionan territorialmente los actores sociales hegemónicos nacionales que originan las principales fuerzas orientadoras del gobierno federal (Cao, 2002), que las diferencian de Neuquén. Muchas veces los funcionarios de la CABA y la PBA actuaron teniendo como objetivo conquistar la Nación (de hecho en las últimas décadas se la han disputado), pelearon por imponer sus ideas a nivel nacional, por definir el proyecto federal. Al mismo tiempo, ambas jurisdicciones, si bien en diferentes períodos, hablaron “el mismo idioma” que la Nación ya que sus funcionarios y equipos técnicos “circularon” de un nivel gubernamental al otro. El caso de Neuquén es bien diferente, era autónoma de la Nación en algunos aspectos pero eso no le permitió incidir en las fuerzas orientadoras del gobierno federal y sus funcionarios estaban lejos del MEN. Su proyecto propio no constituyó una alternativa nacional, su lucha fue por el reconocimiento de su particularidad y para que no la avasallaran con los lineamientos nacionales/federales y no buscó (ni tuvo posibilidades de) incidir en las definiciones de alcance nacional. Esta posición de guardiana de sus especificidades asumida por Neuquén en la dinámica federal fue además un modo de construcción de poder al interior de la provincia y muchas veces resultó clave para mantener la gobernabilidad.
- Otro de los hallazgos de esta tesis fue evidenciar que aunque las políticas federales tuvieron una fuerte impronta nacional del gobierno de turno, algunas jurisdicciones como la CABA y la PBA sí tuvieron oportunidad de incidir en su definición en el período analizado. Sin embargo, esa participación fue desigual en cada etapa dependiendo de la jurisdicción en cuestión y de la gestión nacional en funciones. Además, esas intervenciones jurisdiccionales fueron realizadas muchas veces por fuera de las instancias institucionales evidenciando la relevancia de las RIGs informales en la definición de las políticas federales y la importancia

de las RIGs tejidas en torno al poder político nacional en la configuración de las orientaciones nacionales de política educativa. Así por ejemplo, la PBA fue parte de una “mesa chica” durante la gestión del FPV y tanto ella como la CABA mantuvieron encuentros informales entre funcionarios de alto rango jerárquico durante la gestión de la AC.

- Los modelos de federalismo impulsados por la Nación y las dinámicas federales que conllevaron resultaron significativos para cada jurisdicción en diferentes sentidos. Así la PBA se valió de las Mesas Federales de la gestión del FPV para hacer *lobby* mostrando sus estrategias provinciales que aportaban a la construcción del proyecto nacional y la CABA las utilizó para conformar un “bloque” de jurisdicciones que alzaban una voz disidente a la Nación. A su vez, tanto la CABA como la PBA durante todo el período estudiado, sin distinción entre gestiones de gobierno, explicitaron no necesitar las instancias de capacitación que se les proveían desde el nivel nacional. Por el contrario, los equipos técnicos y los funcionarios neuquinos valoraron a las instancias para la articulación federal principal y casi exclusivamente por su dimensión formativa. Por otro lado, en lo que respecta a la arquitectura institucional del Estado, hubo una valoración positiva casi unánime de la existencia de referentes nacionales por nivel educativo, que se tradujo en malestares ante su desaparición con la llegada de la AC. Del mismo modo, se valorizó la apertura que implicó la participación de los equipos técnicos en las Mesas Federales, motivo por el cual los cambios introducidos por la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes fueron criticados tanto por Neuquén como por la PBA. En este sentido cabe reflexionar, dadas las desigualdades interjurisdiccionales existentes, qué provincias necesitan apoyo y qué otras no e incluso prefieren que las “dejen hacer” y si es la formación de equipos provinciales por parte del nivel nacional una estrategia posible para la unidad nacional. Quedan abiertos también interrogantes sobre los modos para contribuir efectivamente a la construcción de capacidad instalada en las provincias y las estrategias apropiadas para que la Nación pueda apoyar y asistir cuando sea necesario y respetando las autonomías provinciales.
- Tanto si se les marca la cancha y se les abre el juego, como si se las audita e insta a emprender, las provincias necesitan condiciones materiales, políticas y simbólicas para ser parte de la construcción federal de políticas educativas y no todas están en la misma situación respecto de este tema. Encontramos algunos condicionantes políticos y económicos a la configuración de los perfiles de actuación de las tres jurisdicciones analizadas. La PBA se valió de sus recursos políticos para ser parte del juego federal, por

tratarse de una provincia estratégica para el nivel nacional tanto por su tamaño poblacional como por su relevancia en términos electorales. La CABA además de ser la capital del país y estratégica durante el período estudiado por ser pionera y antecedente de las políticas nacionales para el nivel secundario contó con independencia económica de la Nación, factores que le posibilitaron ser la autónoma por antonomasia. Los casos de ambas jurisdicciones durante la gestión nacional de la AC mostraron que las dos hicieron valer sus recursos evidenciando que coincidir en signo político no asegura una aceptación inmediata de lo que la Nación propone. En lo que refiere a Neuquén a pesar de contar con recursos financieros como fuente de poder y autonomía, al no estar acompañados de una cuota de poder político la dejaron como *outsider*²⁰² del juego federal. Dados estos perfiles jurisdiccionales de actuación, vemos que las posibilidades de que estas tres jurisdicciones se integren a una lógica de unidad nacional, cualquiera ésta fuera, guardan estrecha relación con los recursos que constituyen sus fuentes de poder, ya que hemos evidenciado las capacidades de todas ellas para sortear de algún modo las regulaciones a través de las cuales los distintos gobiernos nacionales intentaron acotar sus márgenes de acción en los procesos de recontextualización de políticas educativas.

Finalmente, la tesis deja abiertas nuevas líneas de investigación y algunas reflexiones que creemos útiles para el campo político educativo. En primer lugar, se abren interrogantes respecto de los sentidos sobre la igualdad y la libertad que surgen de los modelos de federalismo educativo presentados. La bandera de la igualdad se levantó en las gestiones del FPV de la mano de la inclusión y la presencia del Estado como garante del derecho de todos a la educación, mientras que el estandarte de la libertad fue acompañado por la AC con la autonomía provincial, la eficiencia, la rendición de cuentas y una visión de “lo común” a nivel nacional como algo enemigo de la innovación pretendida, asociado a la rigidez y la obsolescencia. Dos modelos de federalismo divergentes correspondientes a dos modelos de Estado en disputa. ¿Cómo pensar la unidad de lo diverso y desigual? ¿Cómo congeniar las autonomías jurisdiccionales con la unidad de un sistema educativo nacional?

En segundo lugar, ofrecemos algunas reflexiones y preguntas sobre la relevancia de los mecanismos de rendición de cuentas fundados en perspectivas democratizantes de acción pública más que en dispositivos de penalización. Hablar de *accountability* así como de evaluación en la administración pública argentina contemporánea es todo un desafío. Esta tesis ha dado cuenta de que dos gobiernos de distinto signo con concepciones divergentes

²⁰² En español significa apartado o por fuera.

sobre la rendición de cuentas y la evaluación las han considerado herramientas valiosas y las han puesto en práctica, aunque, como se ha demostrado, con fines diferentes. Los hallazgos de esta investigación también han evidenciado que ninguna de las gestiones nacionales estudiadas lograron solucionar problemas de larga data para el Estado argentino como las demoras en la ejecución de fondos. Esto puede ser una pista para futuras investigaciones que puedan enfocar la mirada en aquellas áreas de la administración pública cuyo funcionamiento nos es bastante desconocido y/o complejo de entender debido a la cantidad de actores y relaciones de poder y conflicto que envuelven. ¿Es posible pensar un Estado nacional que sea a la vez garante de derechos y auditor en términos de fiscalizador y guardián de los fondos públicos? ¿Qué tipo de RIGs Nación-provincias se pueden configurar para el control y la fiscalización en un país tan desigual donde el acceso a los recursos es clave?

En tercer lugar, recuperamos un fragmento de un artículo publicado en 1905 en “El monitor de la Educación Común”, órgano de difusión oficial del Consejo Nacional de Educación, que dice:

Sería una utopía imperdonable aspirar que los progresos alcanzados en la capital y provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, se reproduzcan por una rara magia en otras más lejanas del litoral, desprovistas de los factores que le dan vitalidad y aprisionadas aún por el ambiente colonial; somnoliento y lleno de prejuicios (Dono Rubio y Lázzari, 2006, p.10).

Más de un siglo después, las desigualdades interjurisdiccionales persisten y los prejuicios sobre las provincias del interior del país también. Los relatos del caso neuquino dieron cuenta de técnicos nacionales quejándose de que las escuelas de la provincia patagónica usaban los fondos de un programa nacional para “criar gallinas” y, del otro lado, miembros de los equipos técnicos locales criticaban duramente a los anteriores por “planificar con la SUBE”. Pese a la limitación de los casos analizados, el caso neuquino permitió visibilizar las desiguales relaciones que se tejen y los espacios diferenciales que ocupan las provincias argentinas en el juego federal.

Una parte importante de los procesos de lucha contra las desigualdades educativas se juega en la garantía estatal de la materialización y vigencia efectiva de los derechos consagrados reconociendo la igualdad inherente a la condición humana y el carácter ciudadano de quienes nacen o se instalan en sus territorios (Gluz, 2018) y para que un Estado federal como el argentino pueda garantizar derechos se requiere del trabajo conjunto entre los diferentes

niveles de gobierno. ¿Por qué es tan difícil ponerse de acuerdo²⁰³? Esta tesis ha aportado indicios para esbozar algunas posibles respuestas, dejando también abiertas nuevas preguntas.

²⁰³ El título de esta tesis corresponde a unos versos de la canción “Promesas sobre el bidet” del músico argentino Carlos Alberto “Charly” García Moreno.

Bibliografía y fuentes citadas

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). (2021). *Informe: La vuelta a clases en números ¿Qué dice el presupuesto sobre la política educativa de la Ciudad?*. Febrero de 2021.
- Acosta, F. (19-22 de septiembre 2007). *La configuración de la escuela secundaria en la Argentina: tendencias históricas nacionales en el marco de las tendencias internacionales*. [ponencia] XI Jornadas Interescuelas, Departamento de Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Tucumán. San Miguel de Tucumán.
- Aelo, O. H. (2002). Élités políticas en la provincia de Buenos Aires: peronistas y radicales en las elecciones de 1948. *EIAL. Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 13(2) <http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/973/1009>
- Agoff, S., Bertranou, J. y Foglia, C. (17-20 de julio 2013). *El gobierno de la educación pública bonaerense entre 1983 y 2010: momentos, actores y tensiones*. [ponencia] XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos. Paraná.
- Agranoff, R. (2007). Intergovernmental Policy Management: Cooperative Practices in Federal Systems. In Pagano M.A., Leonardi R. (eds) *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems* (pp. 248-283). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230625433_13
- Agüero, A. (octubre de 2014). Autonomía por soberanía provincial. Historia de un desplazamiento conceptual en el federalismo argentino (1860-1930); *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*; Giuffrè Editore; 43(1); 341-392.
- Aguerrondo, I. (11 al 14 de noviembre de 2014). *La difícil tarea de gestionar reformas educativas. ¿Son los ministerios de educación la herramienta adecuada?* Actas del XIX Congreso Internacional del CLAD "Reforma del Estado y de la Administración Pública", Quito, Ecuador.
- Aguilar Villanueva, L. A. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio*. Miguel Ángel Porrúa grupo editorial.
- Aiziczon, F. (2018). Huelga, militancia y tradición: viejas y nuevas estrategias de lucha en el sindicalismo docente. ATEN capital, 2003-2017. *Theomai*, (37), 229-247.
- Alonso Brá, M. (2008). La política y administración educativa en nuevos tiempos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (RBP AE) da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), 3(24); 407-433. <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19266>
- Altavilla, C. (2011). Desafíos teóricos y metodológicos de la investigación en las Ciencias Políticas y Jurídicas. Notas de avance de la tesis doctoral Relaciones intergubernamentales

Nación-Provincias en Actas de las II Jornadas de Investigación en Ciencia Política (1 ed., pp. 88-111). Universidad Nacional de Entre Ríos.

Altavilla, C. (enero-junio de 2012). Procesos de Negociación en las relaciones intergubernamentales. El Pacto Fiscal Federal I. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 1(2), 175-220.

Álvarez, M., Borrelli, M. y López, J. (2011). Planes de Mejora, ¿Mejora del sistema? en *Anuario 2011 del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, (pp. 586-600). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

ANEP. (2015). *Proyecto de Fortalecimiento de las Instituciones para la Mejora Educativa. Promejora: evaluación de los planes de mejora*. Administración Nacional de Educación Pública, Uruguay.

Astarita, M., Bonifacio, S. y Del Cogliano, N. (2012). Relaciones Intergubernamentales (RIGs) en la Administración Pública Argentina. En H. Cao y J.M. Abal Medina (Comps.), *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina* (pp. 231-285). INAP.

ATEN Capital (s/f). *Inscripción a la 4° cohorte de coformación para el desarrollo curricular*. <http://atencapital.org.ar/aten/inscripcion-a-la-4-cohorte-de-coformacion-para-el-desarrollo-curricular/>

Avaca, P. y León Madrid, E. (2012). Planes de Mejora Institucionales: ¿se constituyen en verdaderos desafíos para las escuelas secundarias? Un abordaje evaluativo. En *III Jornadas Nacionales y I Latinoamericanas de Investigadores/as en Formación en Educación*. IICE

Baichman, A. (17 al 20 de julio de 2019). *Reformar la secundaria: del derecho a la educación al emprendedurismo*. [ponencia] XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”. Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Nacional de San Martín, San Martín, Buenos Aires, Argentina.

Ball, S. (1998). Big Policies/Small World: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34(2), 119-130, <https://doi.org/10.1080/03050069828225>

Ball, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas*, 2 (2/3), 19-33.

Ball, S., Maguire, M., Braun, A. y Hoskins, K. (2011) Policy subjects and policy actors in schools: some necessary but insufficient analyses. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(4), 611-624, <https://doi.org/10.1080/01596306.2011.601564>

Banco Mundial (2007). *Informe N° 38467. Informe de evaluación de proyectos Argentina*. División de Evaluación de programas sectoriales, temáticos y mundiales. Grupo de Evaluación Independiente. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/213501467990946192/pdf/38467-PPAR-SPANI>

Becerra, M. (2017). Entre la “agencia de evaluación” y la “gerencia de recursos humanos”. El perfil del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación durante la gestión de Esteban Bullrich (2015-2017). *Informe de Investigación N°4* (Resumen ejecutivo). Observatorio de las Élités Argentinas. UNSAM.

Behrend, J. (2008). *Democratic Argentina and the ‘Closed Game’ of Provincial Politics: Protest and Persistence*. [Tesis de doctorado. University of Oxford].

Behrend, J. (2011). The Unevenness of democracy at the subnational level: Provincial Closed Games in Argentina. *Latin American Research Review*, 46(1)150-176. <https://www.jstor.org/stable/41261374>

Behrend, J. (octubre de 2012). Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 17(2), 11-34.

Behrend, J. (2017). Guillermo O'Donnell y la política subnacional: un diálogo entre la ciencia política y la sociología política. En Vommaro, G. y Gené, M. (Comps.) *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política* (pp. 293 - 312). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Bernal, M., Verri, R. y Belanti, F. (2020). Federalismo educativo y relaciones intergubernamentales. En Bernal, M. (Dir) *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina* (pp. 121-164). Editorial Universidad Nacional de Cuyo.

Bernazza, C. (2016). Bienvenidos al pasado. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(11), 23-37.

Bezem, P., Mezzadra, F. y Rivas, A. (2012). *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*. Informe Final. CIPPEC.

Bocchio, M. C., Grinberg, S. y Villagran, C. (2016). Recepción y puesta en acto de la reforma de la escuela secundaria obligatoria. Aportes de Stephen Ball para estudiar las políticas educativas en escuelas de la provincia de Santa Cruz, Argentina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(29). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2057>

Bonvecchi, A. (2008). Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 48(190-191), 307-339.

Bourdieu, P., Chamboredon, J. y Passeron, J. (2008). *El oficio de sociólogo*. Siglo XXI.

Bowe, R., Ball, S.J., y Gold, A. (1992). *Reforming education and changing schools: Case studies in policy sociology* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.7324/9781315412139>

Braginski, R. (1 de marzo de 2018). “El radicalismo ya presentó un proyecto de ley. Macri pidió un “ranking” de escuelas y desató una polémica”. *Clarín*. https://www.clarin.com/sociedad/macri-pidio-ranking-escuelas-desato-polemica_0_BJVXhM

Braginski, R. (15 de febrero de 2022). “La crisis de la enseñanza. Proponen premiar con más fondos a las provincias que mejoren la calidad educativa”. *Clarín*. https://www.clarin.com/sociedad/proponen-premiar-fondos-provincias-mejoren-calidad-educativa_0_WAuxXH9lik.html

Brailovsky, D. (Junio de 2020). Escuelas y tecnologías ¿Quién usa a quién?. *Educación en Córdoba*, XV, (37). <https://revistaeducar.com.ar/2020/06/28/escuelas-y-tecnologias-quien-usa-a-quien/>

Braslavsky, C. (1983) Estado, burocracia y políticas educativas. En Tedesco, J.C., Braslavsky, C. y Carciofi, F., *El proyecto educativo autoritario: Argentina 1976-1983* (pp. 75-121). FLACSO.

Braslavsky, C. (1993). *Autonomía y anomia de la educación pública argentina*. FLACSO.

Braslavsky, C. (1999) La gestión pública de la educación argentina: aspectos de la relación entre el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades. En *La gestión: en busca del sujeto* (pp. 69-92). UNESCO.

Braslavsky, C. y Cosse, G. (1996). Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. En *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*, 5.

Bravo, H. (1994). *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos*. CEAL.

Canelo, Paula. (2021). ¿Una nueva elite política? Perfil sociológico de los gabinetes iniciales de Cambiemos. *Estudios Sociales*, 60(1), 143-182. <https://doi.org/10.14409/es.v60i1.8959>

Cao, H. (2002). *La especificidad del Estado y la administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina*. [Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires]

Cao, H. (2018). *Política, Estado y administración pública en las provincias argentinas 1976-2015* (vol 2). Prometeo Libros.

Cao, H., Rey, M. y Serafinoff, V. (2016). Transformaciones en el modelo de Gestión Federal: Una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (27), 67-99. <https://doi.org/10.14409/da.v16i27.6164>

Carli, S. (30 de enero de 2017). Una concepción gerencialista del Estado. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/17052-una-concepcion-gerencialista-del-estado>

Carranza, A. (2008). Las perspectivas de los cambios en educación. Posibilidades y restricciones de las políticas estatales para implementar innovaciones en la Institución escolar. *Cuadernos de Educación*, 6(6), 171-184 .

Carranza, A. (22-24 de octubre de 2012). *Algunas consideraciones en torno a las posibilidades y restricciones de las relaciones interjurisdiccionales en un país federal* [ponencia]. V Encuentro internacional de investigadores de políticas educativas (VEIPE), Córdoba, Argentina.

Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) (julio de 2017a). Instituciones federales y orden político. Documento N° 1. *Documentos de Trabajo del CIAP Año. Serie: Federalismo y Administración Pública*, 9(1). ISSN 1852-0774.

Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). (Octubre de 2017b). Gestión pública y modelos de federalismo. Documento N° 2. *Documentos de Trabajo del CIAP. Serie: "Federalismo y Administración Pública*, 9(2). ISSN 1852-0774.

Cetrángolo, O. (15-18 de agosto de 2017). *Espacio fiscal, presupuesto y políticas laborales*. Material de trabajo del Curso “Políticas de Empleo”. Gobierno de la Provincia de Salta y OIT. Salta, Argentina.

Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (diciembre de 2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*, 84, 117-134. <http://hdl.handle.net/11362/10980>

Chiara, M. (2005). *Formas de organización de la gestión con énfasis en el nivel local*. Ficha de cátedra, asignatura Planificación y Gestión de las Políticas Sociales, ICO/UNGS.

Chiara, M. (octubre de 2009). Relaciones intergubernamentales y “política” de la política sanitaria en argentina: reflexiones post descentralización. *Administración Pública y Sociedad*, 16, 17-36.

Chiara, M. (2016). Las relaciones intergubernamentales como problema y el “territorio” como argumento: políticas de salud en Argentina (2008/2014). *Perspectivas de Políticas Públicas*, 10, 61-85.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Orgs.) (2008). *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*. UNGS/Prometeo.

Chiara, M. y Jiménez, C. (9-12 de noviembre de 2007). *Relaciones intergubernamentales (RIGs) y política de salud en el nivel local. El caso del subsector público en el Gran Buenos Aires* [ponencia] XII Congreso del CLAD. Santo Domingo, República Dominicana.

Chiesa, C. (2021). *La construcción de la autoridad pedagógica en la Nueva Escuela Secundaria de la CABA (2015-2019)*. [Tesis de grado, Universidad de Buenos Aires].

CIPPEC (abril de 2009). Entrevistado. Prof. María Inés Abrile de Vollmer. *Estados de la Educación. Periódico de Políticas Educativas*, 20.

Claus, A. (2017). La Paritaria Nacional Docente y la política de Salarios Mínimos Docentes en la Argentina entre 2005 y 2016. *Estado y Políticas Públicas*, 9(9) 193-219.

Claus, A. (2018). *Planificación y Presupuesto Educativo: hacia la trazabilidad de los*

recursos educativos. V Reunión de Planificación. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Claus, A. y Bucciarelli, M. (2020). *El financiamiento educativo en Argentina: el desafío de la equidad bajo un esquema federal*. Documento de Trabajo N°194. CIPPEC.

Claus, A. y Sanchez, B. (febrero de 2019). *El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década*. Documento de Trabajo N° 178. CIPPEC.

Cocorda, E. (2000). Relaciones intergubernamentales y reformas federales en la educación argentina. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 30(2), 43-84.

Coffey, A. y Atkinson, P. (coord.) (2003). *Encontrar el sentido a los datos cualitativos. Estrategias complementarias de investigación*. Universidad de Antioquia.

Cohen, J. y Peterson, S. (1997). “*Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance*”, Stanford / Libraries. <https://searchworks.stanford.edu/view/3817652>

CONICET (2006). *Lineamientos para el comportamiento ético en las Ciencias Sociales y Humanidades*. Comité de Ética del CONICET.

Constitución de la Nación Argentina [Const.]. 15 de diciembre de 1994 (Argentina).

Constitución de la Provincia de Neuquén. 17 de febrero de 2006 (Argentina).

Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo. (2018). Gasto en educación por jurisdicción clasificado por objeto del gasto y por nivel educativo. Años 2001-2018. Ministerio de Educación de la Nación.

<https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/documentacion/gasto-educacion-por-nivel-y-objeto>

Correa, N. y Giovine, R. (9-10 de diciembre de 2010). ¿De La Subsidiariedad A La Principalidad Del Estado En La Reforma Educativa De Este Nuevo Siglo? [ponencia]. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, “Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario. Reflexiones desde las Ciencias Sociales”. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Sociología.

Creswell, J. (1994). *Diseño de investigación. Aproximaciones cualitativas y cuantitativas*. Sage.

CTERA. (2016a). *Porque defendemos la educación pública de calidad reclamamos una nueva ley de financiamiento educativo*. Serie Pedagogía y Políticas Educativas. Ediciones CTERA.

CTERA. (2016b). *Tendencias privatizadoras de y en la educación argentina*. CTERA. http://www.observatorioeducacion.org/sites/default/files/tendencias_privatizadoras_de_y_en_1

Cunill Grau, N. (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En L.C. Bresser Pereira, *Política y Gestión Pública*. FCE/CLAD.

Dabenigno, V., Austral, R., Larripa, S. y Goldenstein, J. (10-12 de julio de 2013). “Dispositivos de apoyo a la escolaridad secundaria. El caso de las tutorías en la Ciudad de Buenos Aires” [ponencia]. 2º Congreso Uruguayo de Sociología, Montevideo, Uruguay.

Dabenigno, V., Austral, R., Larripa, S. y Goldenstein, J. (2014). *Iniciativas institucionales para la retención y promoción de los aprendizajes en el primer año de la escuela secundaria*. Ministerio de Educación del GCABA.

Danani, C. (enero-abril de 2008). América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Ciências Sociais Unisinos*, 4(1). http://www.revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/5264

Danani, C., Chiara, M. y Filc, J. (1997). El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares de de la región metropolitana de Buenos Aires: Una aproximación macroinstitucional. *Colección Investigación Informe de Investigación N° 2*. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Daniel, C. y Caravaca, J. (mayo-septiembre de 2021). Modernización Estatal e Innovación Pública durante el gobierno de Cambiemos en la Argentina. Notas desde una perspectiva crítica. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 16, 221-245.

De Puelles Benítez, M. (1993). Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana De Educación*, 3, 13-40. <https://doi.org/10.35362/rie30424>

Debattista, S. (2004). Educación y memoria: políticas educativas, políticas de la memoria en Neuquén: 1984/1998. En G. Rafart, J. Quintar y F. Camino Vela (comps.). *20 años de democracia en Río Negro y Neuquén*. Educo, Universidad Nacional del Comahue.

Decisión administrativa Ministerio de Educación y Deportes 435 de 2017. Modificación. 23 de junio de 2017.

Declaración de Purmamarca [Consejo Federal de Educación]. 12 de febrero de 2016.

Decreto 7.977 de 1956 [con fuerza de ley]. Consejo Nacional de Educación. 30 de abril de 1956.

Decreto 17.878 de 1968 [con fuerza de ley]. Política Educativa. Transferencia de servicios educativos-provincias. 5 de septiembre de 1968.

Decreto 21.809 de 1978 [con fuerza de ley]. De transferencia de servicios educativos a provincias. 5 de junio de 1978.

Decreto 22.047 de 1979 [con fuerza de ley]. Creación del Consejo Federal de Cultura y Educación. 3 de agosto de 1979.

Decreto PEN 383 de 2000. Creación Educ.ar. 15 de mayo de 2000.

Decreto PEN 457 de 2007. Establécense pautas en relación al convenio marco al que se refiere el artículo 10 de la Ley N° 26.075. 27 de abril de 2007.

Decreto PEN 144 de 2008. Otórgase validez nacional a los títulos y certificaciones que emitan instituciones reconocidas por las autoridades educativas nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 22 de enero de 2008

Decreto PEN 115 de 2010. Modificación del organigrama y objetivos del Ministerio de Educación. 21 de enero de 2010.

Decreto PEN 459 de 2010. Créase el Programa "Conectar Igualdad. Com. Ar" de incorporación de la nueva tecnología para el aprendizaje de alumnos y docentes. 6 de abril de 2010.

Decreto 325 PEN de 2013. Estructura organizativa del Ministerio de Educación. 6 de agosto de 2013.

Decreto PEN 57 de 2016. Administración Pública Nacional. Modificación. 8 de enero de 2016.

Decreto PEN 406 de 2016. Creación del “Programa acuerdo para el nuevo federalismo”. 24 de febrero de 2016.

Decreto PEN 552 de 2016. Organigrama. 4 de abril de 2016.

Decreto PEN 499 de 2017. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Objetivos. 12 de julio de 2017.

Decreto PEN 52 de 2018. Educación. Modificación. 16 de enero de 2018.

Decreto PEN 386 de 2018. Creación del programa Conectados. 27 de abril de 2018.

di Napoli, P. (2018). *La Secundaria del Futuro que hace escuela del pasado*. Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación (OPPEd) de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. <http://iice.institutos.filo.uba.ar/sites/iice.institutos.filo.uba.ar/files/DiNapoli.pdf>

Díaz Langou, G., Fernández, J. P., Forteza, P. y Potenza Dal Masetto, M. F. (2011). *Los principales programas de protección social en la provincia de Buenos Aires*. Documento de trabajo N° 70. CIPPEC.

Dirección de Educación Media (DEM). (2011). *Criterios para el Diseño de los Planes de Mejora Institucional*. Documento de Trabajo N°2. Plan de Mejora de la escuela secundaria. Dirección de Educación Media, Ministerio de Educación del GCBA.

Dirección de Educación Media (DEM). (2013). *Criterios para el Diseño del Plan de Mejora Institucional. Documento de trabajo 2013*, Plan de Mejora Institucional de la Escuela Secundaria. Buenos Aires, Dirección de Educación Media, Ministerio de Educación del GCBA.

Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE). (2011). *Propuesta Jurisdiccional para la Escuela Secundaria de la Provincia de Buenos Aires*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE). (2013). *Plan Educativo Jurisdiccional 2013*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE). (diciembre de 2018a). *Escuelas Promotoras. Evaluación de Impacto*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE). (diciembre de 2018b). *Red de Escuelas de Aprendizaje. Primer Informe de Evaluación de Procesos*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE). (2019a). *POAI PBA*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE). (2019b). *Red de Escuelas de Aprendizaje. Relatos y experiencias de una iniciativa de innovación en 2.000 escuelas de la provincia de Buenos Aires*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE). (2019c). *Plan estratégico para la renovación de la organización pedagógica e institucional de la escuela secundaria 2018-2025*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). (2005). *El Tercer Ciclo de Educación General Básica. Descripción de la oferta del sector estatal*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). (2007). *La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina. Deudas pendientes y nuevos desafíos*. Serie La Educación en Debate, 4. Ministerio de Educación de la Nación.

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). (2011). *Diversidad de oferta del nivel secundario y desigualdad educativa. Serie de estudios sobre el nivel secundario. “La transición de la estructura académica del nivel Secundario desde la sanción de la LEN (2006-2009)”*. Serie Informes de Investigación N° 5. Ministerio de Educación de la Nación.

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). (2013a). *Redefiniciones normativas y desafíos de la educación secundaria en Argentina. Acuerdos federales en un sistema descentralizado*. Serie La Educación en Debate N° 10. Ministerio de Educación de la Nación.

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). (2013b). *Procesos de mediación en la implementación de políticas educativas en un contexto federal. Un estudio de caso: El Plan de Mejora Institucional*. Serie Educación en Debate N° 13. Ministerio de Educación de la Nación.

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). (agosto de 2014). *La implementación de los Planes de Mejora Institucional. Aportes para las políticas orientadas al fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria*. Serie Informes de Investigación. N° 9. Ministerio de Educación de la Nación.

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). (agosto de 2015). *La enseñanza y el aprendizaje como ejes de la propuesta socioeducativa. El Programa Nacional de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario*. Serie La Educación en Debate. N° 20. Ministerio de Educación de la Nación.

Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas (DNPPE). (2019a). *Secundaria Federal 2030. Enseñar y aprender a través de proyectos y problemas. 1. ¿Por qué enseñar proyectos y problemas?* Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas (DNPPE). (2019b). *Memoria 2016-2019. Secretaría de Innovación y Calidad Educativa*. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS). (mayo-noviembre de 2012). *Documento de Trabajo N°1 “Problemas, mapas y políticas socioeducativas”. Relevamiento nacional de políticas socioeducativas para la adolescencia*. Ministerio de Educación de la Nación.

Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS). (2016). Programa Nacional Extensión Educativa. Centro de Actividades Juveniles. Informe Marzo 2016. Ministerio de Educación de la Nación.

Di Virgilio, M. M. y Serrati, P. (2019). Las desigualdades educativas en clave territorial. *Zoom Educativo N°3*, UEICEE-GCABA y OEI.

Dono Rubio, S. y Lázzari, M. (9-11 de agosto de 2006). La ley Lainez en el debate federalismo-centralismo: Un interregno entre las palabras y las cosas. [ponencia] XIV Jornadas Argentinas de Historia de la Educación, Habitar la escuela: producciones, encuentros y conflictos. La Plata, Argentina.

http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.13226/ev.13226.pdf

Dourado, L. F. (2013). Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. *Educação & Sociedade*, 34(124),761-785. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300007>

Duarte, M. y Saraiva, A. (2020). O Regime de Colaboração e a Legislação Educacional:

federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*. 06, 239-260. <https://doi.org/10.15210/RSULACP.V6I2.18675.G12861>

Duro, E. (2013). *Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina. Análisis de la política nacional*. UNICEF.

Dussel, I. (2016). El rol de las organizaciones sociales en las políticas de inclusión socioeducativa (1991-2015). En E. Faur (Comp.), *Repensar la inclusión social. Políticas públicas y sociedad civil en la Argentina (1991-2016)* (pp. 85-108). Capital Intelectual.

Eisenhardt, K. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.

Equipo FACE-UNCo. (2013). “Neuquén. Algunas características político-sociales-culturales y educativas”. En Hernández, A. y Martínez, S. (coords.), *Investigaciones en la escuela secundaria: política y trabajo*. (1a ed., pp. 25-45). Gral. Publifadecs.

Escolar, M. (27-30 de 2011). *Relaciones Intergubernamentales, fragmentación política y federalismo ejecutivo. El caso argentino* [ponencia]. Xº Congreso Nacional de Ciencia Política: Democracia, Integración y Crisis en el Nuevo Orden Global: Tensiones y desafíos para el análisis político. SAAP y Universidad Católica de Córdoba. Ciudad de Córdoba.

Espinoza, A., Galli, G. y Sadovsky, P. (2018). *Informe de la indagación sobre la implementación de la experiencia pedagógica “Escuelas Promotoras”*. SUTIBA.

Esteban Bullrich presentó el programa “Asistiré” a intendentes bonaerenses. (25 de abril de 2017). *El Día*.

<https://www.eldia.com/nota/2017-4-25-18-14-48-esteban-bullrich-presento-el-programa-asistire-a-intendentes-bonaerenses>

Ezpeleta, J. (2000). Momentos de la investigación, problemas y teoría a propósito de la gestión pedagógica. En J. Ezpeleta y M. Furlan (Eds.), *La gestión pedagógica de la escuela* (pp. 101-116). UNESCO-OREALC.

Ezpeleta, J. (2004). Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9, 403-424.

Falleti, T. (2007). Federalismo y descentralización educativa en Argentina: Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal. En E. Calvo y J. M. Abad (Eds.), *El federalismo electoral argentino: Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*. (2ed, pp. 230-255). Eudeba.

Favaro, O. y Cao, H. (2005). Los estados provinciales. Una conceptualización provisoria. En O. Favaro (coord.) *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia argentina* (pp. 18-31). Editorial La Colmena.

Favaro, O., Iuorno, G. y Cao, H. (2006). Política y protesta social en las provincias argentinas. En G. Caetano (comp.) *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de*

América Latina (pp. 93-141). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Favaro, O. y Bucciarelli, M. (2008). Neuquén (Argentina) ¿Economía de enclave y Estado de bienestar? *Realidad Económica*, Iade, 238, 95-119.

Feldfeber, M. (2003). (Comp.) *Los sentidos de lo público: Reflexiones desde el campo educativo: ¿Existe un espacio público no estatal?* Novedades Educativas.

Feldfeber, M. (Comp.) (2006). *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Ed. Aique.

Feldfeber, M. (enero-junio de 2009). Nuevas y viejas formas de regulación del sistema educativo en Argentina. *Linhas Críticas*, 15(28), 25-43.

Feldfeber, M. (2011). ¿Quién garantiza el derecho a la educación en un país federal? Algunas reflexiones sobre el caso argentino. En C. Cunha, J. Vieira de Sousa y M. Silva (Orgs.), *Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios* (pp. 113-133). Campinas: Autores Associados.

Feldfeber, M. (2020). La Restauración Conservadora en Argentina: Políticas Educativas y Cambio Cultural durante el gobierno de Macri (2015-2019). *Temas em Educação*, 29 (3).

Feldfeber, M., Caride, L. y Duhalde, M. (2020). *Privatización y mercantilización educativa en Argentina*. CTERA.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (abril-junio de 2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Revista Educação e Sociedade*, 115, 339-356.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (enero-junio de 2014). Políticas para la Educación básica en Argentina. Los desafíos de la "inclusión". *Retratos da Escola*, CNTE, 8(14), 65-79.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (octubre de 2019-abril de 2020). Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 13, 19-38.

Feldfeber, M. e Ivanier, A. (mayo-agosto de 2003). La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las Instituciones de Formación Docente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 8(18), 421-445.

Feldfeber, M.; Puiggrós, A.; Robertson, S. y Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CTERA) de Argentina.

Fernandes Espíndola, M. (2001). Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): evidências da implantação em escolas municipais. *Estado e Política Educacional*, 5.

Fernandez Lamarra, N. (1986). *Federalismo y centralismo en la política y en la administración de la educación argentina* [ponencia]. Congreso Nacional de Federalismo

Argentino, Santa Fe.

Fernandez, M. (22 de agosto de 2019). Mercedes Miguel: “Si solo se busca que aprueben, en 24 horas los chicos ya se olvidaron lo que aprendieron”. *Infobae*.

<https://www.infobae.com/educacion/2019/08/22/mercedes-miguel-si-solo-se-busca-que-aprueben-en-24-horas-los-chicos-ya-se-olvidaron-lo-que-aprendieron/>

Fernandez, M. (5 de noviembre de 2019). Alejandro Finocchiaro: “La idea de derogar la paritaria docente nacional surgió de los gobernadores peronistas”. *Infobae*.

<https://www.infobae.com/educacion/2019/11/05/alejandro-finocchiaro-la-idea-de-derogar-la-paritaria-docente-nacional-surgio-de-los-gobernadores-peronistas/>

Fernández, N. (enero-junio de 2017). Los procesos de disputa en la implementación de políticas educativas referidas al trabajo en el nivel secundario de la provincia de Neuquén. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 13(12)1,197-213.

Fernández, N., Miñana, G. M., y De Vega, M. (2020). La configuración de las trayectorias docentes en las escuelas técnicas de la provincia de Neuquén: un análisis preliminar. *Revista Del IIICE*, (46), 83-98. <https://doi.org/10.34096/iice.n46.8590>

Ferrer, A. (marzo de 2016). El regreso del neoliberalismo. *Le Monde Diplomatique*, edición Cono Sur. <http://www.eldiplo.org/notas-web/el-regreso-del-neoliberalismo?token=&nID=1>

Ferreya, H. (2015). *Comprender y mejorar la educación secundaria: trayectorias escolares de los estudiantes*. EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba y UNICEF.

Ferreya, H., Vidales, S., Kowadlo, M., Bono, L. y Bonetti, O. (mayo-agosto de 2013). Hacia la educación secundaria obligatoria. Notas del proceso en la República Argentina. *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación*, 13(2),1-29.

Filmus, D. (3-5 de noviembre de 1997). *La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto* [ponencia]. Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación, Costa Rica, CLAD.

Finnegan, F. y Pagano, A. (2007). *El derecho a la educación en Argentina*. Colección libros FLAPE.

Fiorucci, F. (2014). Maestros para el sistema de educación pública. La fundación de escuelas normales en Argentina (1890-1930). *Revista Mexicana de Historia de la Educación*, 2(3), 25-46. <https://doi.org/10.29351/rmhe.v2i3.34>

Freitag, M. y Schlicht, R. (2009). Educational Federalism in Germany: Foundations of Social Inequality of Education. *Governance*, 22(1), 47–72

<http://kops.uni-konstanz.de/handle/123456789/4258>

Fundación Lúminis. (8 de octubre de 2019). *Educación Hoy* <https://ar.radiocut.fm/audiocut/desde-ministerio-educacion-detallaron-objetivos-del-programa-escuelas-faro/?fbclid=IwAR2HGyZF7kMQcQZjqcEpNaCTmmJGoPdehzNn04qOI9RiETu>

Galarza, D. (2009). El gobierno de los sistemas escolares y las políticas de equidad para la igualdad. Reflexiones a partir de la opinión de expertos. En N. López (Coord.), *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina* (pp. 203-262). IIPE-Unesco.

Garnier, L. (2000). *Función de coordinación de planes y política*. Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. ILPES.

Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics*, 62(2), 302-340.

Gibson, Edward L. y Falletti, Tulia G. (2007). La unidad a palo. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 12, 171-204.

Giovine, R. (2010). El arte de gobernar al sistema educativo: discursos de Estado y nuevas interpelaciones. Tesis doctoral. FLACSO. <http://hdl.handle.net/10469/2617>

Gluz, N. (2009). Las relaciones nación-provincias en las políticas educativas de los 90: Tensiones entre la equidad, el federalismo y los imperativos de la reforma. *Revista IICE Buenos Aires*, 17(27), 99-120.

Gluz, N. (2013). Entre la universalización y la “particularización”: debates en torno a los nuevos modos de atención a la pobreza en la educación argentina. En J. Arzate Salgado, T. Maingon y N. Alvarado (Coords.), *Políticas sociales en Iberoamérica. Entre la precariedad social y el cambio político* (pp. 501-526). Red Iberoamericana para el Estudio de Políticas Sociales-Universidad de Colima-Universidad Autónoma del Estado de México.

Gluz, N. (2018). *América Latina en pie: luchas sindicales, estudiantiles y de movimientos sociales por el derecho a la educación. El caso de Argentina* [ponencia]. Primer Foro Mundial del Pensamiento Crítico / 8º Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

Gluz, N. (17-20 de julio de 2019). *Las políticas educativas destinadas a la atención de las desigualdades y los patrones de intervención sobre "la cuestión social" en el campo escolar*. [Ponencia]. XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”. Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, San Martín.

Gluz, N. y Chiara, M. (2007). *Momento 3: Análisis de la apropiación jurisdiccional del programa y la conformación y dinámica de trabajo de los equipos jurisdiccionales*. Documento de trabajo. Evaluación del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE).

Gluz, N. y Feldfeber, M. (2019). Derecho a la educación, inclusión y políticas sociales: los desafíos de la democratización escolar en la última década. En N, Gluz y C. Steinberg

(coords.), *Desigualdades educativas, territorios y políticas sociales*. UNIPE.

Gluz, N. y Feldfeber, M. (2021a). La construcción de un nuevo sentido común. Una lectura sobre el proyecto político-educativo de la Alianza Cambiemos en Argentina (2015-2019). En N. Gluz; R. Elías y C. Rodrigues (coords.), *La retracción del derecho a la educación en el marco de las restauraciones conservadoras: una mirada nuestroamericana*. CLACSO.

Gluz, N. y Feldfeber, M. (2021b). La democratización como horizonte y las políticas de “inclusión” en el campo educativo. En M. Feldfeber y N. Gluz (comps.), *Las tram(p)as de la inclusión. Políticas públicas y procesos de democratización en el campo educativo (2003-2015)*. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Gluz, N., Karolinski, M. y Diyarian, M. (2020). Diferencias e indiferencias. Pobreza y desigualdades en las políticas educativas argentinas del SXXI. *Revista de la Carrera de Sociología*, 10(10), 92-131.

Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (18 de marzo de 2013). Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21(21). <https://epaa.asu.edu/ojs/index.php/epaa/article/view/1102/1073>

Gluz, N., Rodríguez Moyano, I. y Diyarian, M. (18-20 de abril de 2018). *Derechos en tensión: una mirada sobre las políticas educativas del siglo XXI en un contexto de restauración conservadora en América Latina* [ponencia]. VII Congreso Nacional y V Internacional de Investigación Educativa. Universidad Nacional de Comahue, Argentina.

Gluz, N., Rodríguez Moyano, I. y Yapura, S. (16-18 de noviembre de 2016). Políticas de “inclusión”, condiciones de trabajo docente y construcción de sentidos: la educación secundaria en la provincia de Buenos Aires. En *Actas del XI Seminario Internacional de la Red Estrado, Movimientos pedagógicos y trabajo docente en tiempos de estandarización*. Ciudad de México.

Gorostiaga, J. (2012). La Reforma de la educación secundaria argentina en el contexto de América Latina. En S. Más Rocha (Comp.), *La educación secundaria como derecho* (pp. 17-48). Editorial La Crujía.

Hartong, S. (2018). Towards a topological re-assemblage of education policy? Observing the implementation of performance data infrastructures and ‘centers of calculation’ in Germany. *Globalisation, Societies and Education*, 16(1), 134-150, <https://doi.org/10.1080/14767724.2017.1390665>

Hartong, S., y Nikolai, R. (2017). Observing the “local globalness” of policy transfer in education. *Comparative Education Review*, 61(3), 519-537. <https://doi.org/10.1086/692503>

Hartong, S. y Piattoeva, N. (2019). Contextualizing the datafication of schooling – a comparative discussion of Germany and Russia. *Critical Studies in Education*, 62(2), 227-242, <https://doi.org/10.1080/17508487.2019.1618887>

Harvey, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.

Hernández, A., Machado, L. Moschini, G. y Roldan, S. (7-8 de abril de 2014). *Desafíos de la obligatoriedad en la escuela secundaria: una mirada desde proyectos escolares en la provincia de Neuquén*. Reunión Científica. La Investigación sobre Educación Secundaria en la Argentina en la última década (RIES II). FLACSO–Argentina.

Herrera, D. (octubre de 2019). Más obligaciones provinciales con menos aportes nacionales. Entrevista a la Ministra de Educación de Neuquén, Cristina Storioni. *La educación en debate*, 75. *Le Monde Diplomatique*.

<https://editorial.unipe.edu.ar/la-educacion-en-debate/numeros-68-al-77-ano-2019/item/103-el-financiamiento-la-nacion-y-las-provincias>

Horn, R. (2002). Mejoramiento de las Escuelas y la Calidad de la Educación en Brasil: el Enfoque de Fundescola. *Banco Mundial en Breve*, 10.

Houtart, F. (mayo-junio de 2016) América Latina: el final de un ciclo o el agotamiento del posneoliberalismo. *Le Drapeau Rouge*. Traducción disponible en <http://www.alainet.org/es/articulo/176862>

Iglesias, A. (2018). *UNICABA y Secundaria del Futuro: Dos caras de una misma moneda*. OPPEd. <http://iice.institutos.filo.uba.ar/sites/iice.institutos.filo.uba.ar/files/Iglesias.pdf>

Iglesias, A. (2020). Irrupción de las nuevas tecnologías en las escuelas secundarias y desafíos de la formación docente en el siglo XXI. *Virtualidad, Educación y Ciencia*, 20(11), 27-42.

Iglesias, A. y Saez, V. (2021) Nuevas tecnologías y escuela secundaria. Un análisis de las políticas de dotación tecnológica desde la prensa gráfica argentina (2010-2019). En prensa.

Indart, M. y Vázquez, S. (18-19 de agosto de 2016) *El nuevo conservadurismo educativo. Reflexiones sobre el discurso y las políticas públicas del gobierno macrista desde la sociología de la educación* [ponencia]. XIV Encuentro Nacional de Carreras de Educación y Escuelas de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

INDEC (2010). *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INDEC (2012). *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010: censo del Bicentenario: resultados definitivos*, Serie B nº 2. - 1a ed, 1, 378. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Isuani, F. (Ed.) (2010). *Política Pública y Gestión del Agua. Aportes para un debate necesario*. UNGS.

Jacinto, C. (2010). Consideraciones sobre estrategias de inclusión con calidad en la escuela secundaria. *SITEAL, Debate 7: Universalizar el acceso y completar la educación secundaria. Entre la meta social y la realidad latinoamericana*.

Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina*. Serie Documentos de Trabajo I-22UE. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea. Washington D.C.

Kesler, A. (1-5 de noviembre de 2021). *Entre lo pionero y lo desigual. Políticas educativas para atender la desigualdad en CABA durante el S XXI* [ponencia] XIV Jornadas de Sociología Sur, pandemia y después. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Kessler, G. (2002). *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. IIPE - Unesco Sede Regional Buenos Aires.

Kisilevsky, M. (1998). *Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas*. [Tesis de maestría. FLACSO, Buenos Aires].

Kolesnik, A. (15-16 de noviembre de 2018). *Seguimiento de Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4 Argentina*. Documento [PPT]. Encuentro organizado por el Instituto de Estadística de la UNESCO. Ciudad de México, México.

Krichesky, M., Gagliano, R. y Lucas, J. (2021). Escuelas promotoras y el cambio del formato escolar en el nivel secundario en la provincia de Buenos Aires (2018-2019). *RELAPAE*, (14), 51-63.

Laurente, M. y Penas, E. (12-13 de septiembre de 2013). *La configuración del trabajo docente de la escuela secundaria en las denominadas políticas de inclusión* [ponencia]. II Seminario Nacional de la Red Estrado “Trabajo Docente y pensamiento crítico. Políticas, prácticas, saberes y transformación social”. Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, Argentina.

Lauria, D. (2017). *La política educativa en la Provincia de Buenos Aires, 2001-2005: de la crisis a la gobernabilidad*. UNIPE Editorial Universitaria.

Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En C. Acuña (Ed.), *Instituciones y política en la Argentina* (pp. 209-248). Siglo XXI.

Ley 898 de 2002 (CABA). Obligatoriedad de educación hasta completar 13 años de escolaridad. 17 de septiembre de 2002.

Ley 2.905 de 2008 (CABA). Régimen de profesores por cargo. 6 de noviembre de 2008.

Ley 5.049 de 2014 (CABA). Lineamientos para los procesos de evaluación de la educación y del sistema educativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 21 de agosto de 2014.

Ley 888 de 1875 (prov. Buenos Aires). Ley provincial de educación. 14 de septiembre de 1875.

Ley 11.612 de 1994 (prov. Buenos Aires). Ley provincial de educación. 22 de diciembre de 1994.

Ley 12.867 de 2002 (prov. Buenos Aires). Suspensión de retribuciones especiales por egreso. 28 de Febrero de 2002.

Ley 13.688 de 2007 (prov. Buenos Aires). Nueva ley de educación provincial. 27 de junio de 2007.

Ley 242 de 1961 (prov. de Neuquén). Creación del Consejo Provincial de Educación. 6 de noviembre de 1961.

Ley 2.945 de 2014 (prov. de Neuquén). Ley Orgánica de Educación de la provincia de Neuquén. 16 de diciembre de 2014.

Ley Nacional 4.874 de 1905. Establecimientos educacionales. 18 de noviembre de 1905.

Ley Nacional 23.548 de 1988. Coparticipación federal de impuestos. 7 de enero de 1988.

Ley Nacional 24.049 de 1991. Ley de Transferencia Educativa. 6 de diciembre de 1991.

Ley Nacional 22.520 de 1992. Ley de Ministerios. 12 de marzo de 1992.

Ley Nacional 24.195 de 1993. Ley Federal de Educación. 14 de abril de 1993.

Ley Nacional 25.864 de 2003. Fijase un ciclo lectivo anual mínimo de ciento ochenta días efectivos de clase. 4 de diciembre de 2003.

Ley Nacional 25.919 de 2004. Fondo Nacional de Incentivo Docente. 2 de septiembre de 2004.

Ley Nacional 26.058 de 2005. Educación técnico profesional. 7 de septiembre de 2005.

Ley Nacional 26.075 de 2005. Ley de financiamiento educativo. 21 de diciembre de 2005.

Ley Nacional 26.150 de 2006. Ley Nacional de Educación Sexual Integral. 4 de octubre de 2006.

Ley Nacional 26.206 de 2006. Ley de Educación Nacional. 14 de diciembre de 2006.

Ley Nacional 26.835 de 2012. Promoción y Capacitación en las Técnicas de Reanimación Cardiopulmonar Básicas. 29 de noviembre de 2012.

Llinás, P. (febrero de 2004). Ciudad de Buenos Aires. Proyecto “Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas”. *Informe Jurisdiccional N°24*. CIPPEC.

Lodola, G. (2017) Reclutamiento político subnacional. Composición social y carreras políticas de los gobernadores en Argentina. *Colombia Internacional*, 91, 85-116. <https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.03>

Macchiarola, V., Mancini, A., Martini, C. y Montebelli, E. (2018) De las políticas educativas a los proyectos y las prácticas escolares. En E. Carniglia (Coord.) *Un territorio desigual*:

memorias y agendas de investigación para el sur de Córdoba (1a ed, pp- 159-171) . UniRío Editora.

Maguire, M., Perryman, J., Ball, S., & Braun, A. (2011). The ordinary school. What is it? *British Journal of Sociology of Education*, 32(1), 1–16,
<https://doi.org/10.1080/01425692.2011.527718>

Maimone, M. (2012). Un estudio de caso sobre los Planes de Mejora Institucional para la escuela secundaria en el conurbano bonaerense. En *Actas de las III Jornadas Nacionales y I Jornadas Latinoamericanas de Investigadores/as en Formación en Educación*. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.

Malamud, A. (2014). Federalismo distorsionado y desequilibrios políticos: el caso de la provincia de Buenos Aires. En M. I. Tula (Ed), *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense* (pp. 71-82). Prometeo.

Malgouyres, F. (2014). Descentralización y recentralización educativa en una perspectiva comparada de tres países federales latinoamericanos. *Trace [on line]*, (65).
<http://journals.openedition.org/trace/1361>

Marrone, L. (noviembre de 2014). *La educación, más privada y menos pública*. [ponencia] 3er Congreso Nacional de Educación. Escuela Normal N° 2 Mariano Acosta, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Marshall Infante, M. (2004). *Programas de mejoramiento de oportunidades educativas. El Liceo para Todos en Chile*. IIPE-París.

Martínez Nogueira, R. (1998). Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. CEPAL, *Serie Políticas Sociales*, 24.

Martínez Nogueira, R. (2004). Historia, aprendizaje y gestión pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente. En J. Bertranou, J. M. Palacio y G. M. Serrano (Comps.) *En el país de no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina* (pp. 145–165). Prometeo.

Martínez, S. (2018). La provincia de Neuquén, historia, política, trabajo y educación. Escuelas secundarias y jóvenes. En S. Martinez (comp.) *Conversaciones en la escuela secundaria: política, trabajo y subjetividad* (1a ed, pp. 189-224) . Publifadecs.

Más Rocha, S. M. (2007). Una política para la educación secundaria en la Ciudad de Buenos Aires: de un proyecto democratizador a una escuela reproductora. En *REXE. Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, 1 (1), 29-53.

Más Rocha, S. y Vior, S. (2009). Nueva legislación educacional: ¿nueva política? En S. Vior, M. Misuraca y S. Más Rocha (Comps.), *Formación de docentes ¿qué cambió después de los '90 en las políticas y los currículos y las instituciones?* (pp. 17-46). Jorge Baudino.

- Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En I. Vasilachis de Gialdino (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 65-106). Gedisa.
- Menghini, R. (2012). La «nueva» secundaria: acerca de las regulaciones que intentan garantizar su obligatoriedad. En S. Más Rocha, J. Gorostiaga, C. Tello y M. Pini (Comps.), *La educación secundaria como derecho* (pp. 169-204). Stella / La Crujía.
- Meo, A., Dabenigno, V. y Ryan, M. (2014). “Esta es una escuela sin paredes, pero no a la intemperie”: Redefiniendo las fronteras entre el adentro y el afuera en una escuela de reingreso. *Educação, Sociedade E Culturas*, (42), 157–176.
- Miguel, M. (2020). *Aprendizaje Salvaje*. Juan González del Solar.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2001). ¿Por qué y cómo reformar el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires? *Cuadernos de Economía* N° 62.
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (s/f). *Sistema abierto de consulta - Aprender* <http://aprenderdatos.educacion.gob.ar/>
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MEN). (2018b). *Programa Escuelas Faro. Informe*. Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (s/fa). *Educ.ar* <https://www.educ.ar/>
- Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (s/fb). *Plan Operativo Anual Integral*. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/poai>
- Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (s/fc). *Reglamento Operativo del PROMEDU II*. <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/pt/node/1249>
- Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (s/fd). *Sistema de Transferencia de Recursos Educativos*. <https://sitared.educacion.gob.ar/>
- Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (2009a). *Documento Base de las Mesas Federales del Instituto Nacional de Formación Docente*. Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (2009b). *Documento N° 1: Apoyo al Diseño del Plan Jurisdiccional*. Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (2010). *Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario*. Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (2011). *Diseño e implementación del Plan de Mejora Institucional*. Serie de documentos de apoyo para la escuela secundaria. Documento N° 1. Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (2012). *Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario*. Presidencia de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (2013). *Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario*. Presidencia de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (2014a). *Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario*. Presidencia de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (2014b). *Índice de Mejora de la Educación Secundaria Argentina (IMESA)*. Marcos de Política Educativa para la Educación Secundaria Obligatoria. Presidencia de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (2015a). *Relevamiento Anual 2015*.

Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (2015b). *Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario*. Presidencia de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (2017). *Programa Escuelas Faro. Caracterización*. Presidencia de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (2018a). *Relevamiento Anual 2018*.

Ministerio de Educación de la Nación (MEN) (2019a). *Relevamiento Anual 2019*.

Ministerio de Educación de la Nación (MEN). (diciembre de 2019b). *Asistiré. Informe de programa. Lineamientos*. Presidencia de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación (MEN) (2021). *Relevamiento de programas 2021. Informe de trabajo. Versión actualizada a septiembre. Proyecto de Relevamiento y Fortalecimiento de las Políticas Socioeducativas (RyFSE)*. Subsecretaría de Educación Social y Cultural del Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Educación de Neuquén. (2019). Plan Operativo Anual Integral (POAI) de la Provincia de Neuquén correspondiente al año 2019.

Ministerio de Educación Gobierno de Córdoba. (s/f). Escuelas ProA. Provincia de Córdoba. <https://www.cba.gov.ar/ministerio-de-educacion/escuelas-proa/>

Ministerio de Educación Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (MEGCABA). (s/f). *La escuela que queremos. Profundización de la NES*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ministerio de Educación Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (MEGCABA). (2013). *Nueva Escuela Secundaria de Calidad. Plan de Implementación. Introducción y cronograma de trabajo*.

Ministerio de Educación Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (MEGCABA). (2015). *Diseño curricular Nueva Escuela Secundaria de la Ciudad de Buenos Aires. Ciclo Básico*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Ministerio de Educación Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (MEGCABA).

(2017). *Escuela secundaria del futuro_1º_PPT*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ministerio de Educación Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (MEGCABA). (2019). *POAI CABA*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ministerio de Educación Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (MEGCABA). (16 de febrero de 2022). *Secundaria del Futuro: 123 escuelas comenzarán el ciclo lectivo bajo esta modalidad*.

<https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/secundaria-del-futuro-ya-son-123-escuelas-de-la-ciudad-que-cuentan-con-el-programa>

Ministerio de Educación Gobierno de Santa Fe (s/f) *Vuelvo a estudiar*. Gobierno de Santa Fe. https://www.santafe.gob.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=157681

Ministerio de Educación y Deportes (MEN) (2016). *Instructivo para la Ejecución de los Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario*. Presidencia de la Nación.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2015). *ATLAS ID-Indicadores de Desarrollo Territorial de la República Argentina*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

Ministerio de Transporte de la Nación (s/f). *SUBE*. <https://www.argentina.gob.ar/sube>

Minteguiaga, A. (enero de 2003). Provincia de Neuquén. Proyecto “Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas”. *Informe Jurisdiccional N°22*. CIPPEC.

Miño Chiappino, J. (2021). La construcción de identidades político-profesionales en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires: perfiles, trayectorias y discursos de la gestión educativa de la Alianza Cambiemos. *RELAPAE*, (14), pp. 115-127.

Miranda, E., Lamfri, N., Bocchio, M., Yelicich, C. y Maturo, Y. (2016). Aportes de Stephen Ball y Erhard Friedberg para el estudio de la política educativa en la escuela secundaria. *VII Encuentro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas (VII EIIPE)*. (pp. 174-184). Asociación de Universidades Grupo Montevideo, Universidad de la República.

Morduchowicz, A. (2009). *El Federalismo Fiscal-Educativo Argentino*. IIPE/UNESCO.

Morduchowicz, Alejandro. (octubre de 2019). El financiamiento, la Nación y las provincias. En *La Educación en debate*. N°75. Universidad Pedagógica Nacional. Suplemento del Diario Le Monde Diplomatique.

<https://editorial.unipe.edu.ar/la-educacion-en-debate/numeros-68-al-77-ano-2019/item/103-el-financiamiento-la-nacion-y-las-provincias>

Morduchowicz, A. y Arango, A. (2010). Diseño institucional y articulación del federalismo educativo. En R. Portela de Oliveira y W. Santana (Orgs), *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade* (pp. 109-148). UNESCO.

Morrone, A. y Terigi, F. (29-31 de octubre de 2014). *Inclusión educativa en el nivel secundario: políticas, escalas y formato escolar* [ponencia]. I Encuentro Internacional de Educación. *Espacios de investigación y divulgación*. Facultad de Ciencias Humanas. UNCPBA.

Moschini, G. (25-27 de noviembre de 2014). Políticas de fortalecimiento a la escolarización secundaria. Algunas notas sobre la implementación de los planes de mejora institucional en la provincia de Neuquén [Ponencia]. IV Jornadas nacionales y II latinoamericanas de investigadores/as en formación. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE)– FILO– UBA.

Navarro, A. (2012). Negotiating Access to an Argentinean military institution in democratic times: difficulties and challenges [Negociando el acceso a una institución militar en Argentina en tiempos democráticos: dificultades y desafíos]. En Carreiras, H. y Castro, C. (Ed), *Qualitative Methods in Military Studies*. Routledge.

No Child Left Behind Act of 2001, P.L. 107-110, 20 U.S.C. § 6319 (2002). United States of America.

Nosiglia, M. C. (6-8 de septiembre de 2001). *Concertación o imposición: Una aproximación al estilo de definición e implementación de las políticas de “Transformación Educativa” en Argentina* [paper]. 2000 Meeting of Latin American Studies Association, Washington DC.

Nosiglia, M. C. (2007). El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional n° 26.206: continuidades y rupturas. *Revista Praxis Educativa*, 11, 113-138.

Nosiglia, M. C. y Rebello, G. (2005). La concertación educativa: Una aproximación al estilo de definición e implementación de las políticas de “Transformación Educativa” en Argentina de los '90. 23, 3-12. *Revista IICE*

O'Donnell, G. (noviembre-diciembre de 1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 128, 62-87.

OCDE (s/f). *Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos* <https://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm>

Ollier, M. M. (2010). *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916- 2007)*. Unsam Edita.

Ollier, M. M. (1 de mayo de 2016). Maldita Buenos Aires. El resultado electoral 2015. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 10(1), 141-162.

Olmeda, J. C. y Cardini, A. (junio de 2003): Provincia de Buenos Aires. Proyecto “Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas”. *Informe Jurisdiccional N° 4*. CIPPEC.

ONU (s/f). *17 objetivos para transformar nuestro mundo*.

Oreja Cerruti, M. B. (2015). *Los programas del Ministerio de Educación Nacional para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria (2003-2013). Políticas y procesos institucionales*. [Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Luján].

Ortiz de Rozas, V. (2016a). La democracia argentina en clave subnacional: nuevos objetos de estudio e interpretaciones sobre el Estado, los partidos políticos y las elites políticas. En S. Mauro, V. Ortiz de Rozas y M. Paratz (Comps.) *Política Subnacional en Argentina: enfoques y problemas* (pp. 33 a 54) . Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.

Ortiz de Rozas, V. (2016b). Los estudios sobre política subnacional en Argentina: un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas. Sobre los aportes de una escala de análisis y su afinidad con un enfoque centrado en los actores políticos y sus prácticas. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Jujuy*, 0(50), 57-80. <http://revista.fhycs.unju.edu.ar/revistacuadernos/index.php/cuadernos/article/view/244/341>

Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo. *Desarrollo Económico*, 42(168), 519-543.

Ouviña, H. y Thwaites Rey, M. (comps.) (2018). *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. El Colectivo.

Oviedo Montaña, M. (2021). *El rol del Ministerio de Educación Nacional Contraposición de dos modelos de gestión: de la intervención (2003-2007) a la retracción (2015-2019)*. [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella].

Paviglianiti, N. (1988). *Diagnóstico de la administración central de la educación*. Ministerio de Educación y Justicia.

Paviglianiti, N. (1991). *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina del '90*. Libros del Quirquincho.

Pelsue, B. (2017). When it Comes to Education, the Federal Government is in Charge of...Um, What?, *Harvard Ed. Magazine* (Fall 2017) <https://www.gse.harvard.edu/news/ed/17/08/when-it-comes-education-federal-government-charge-um-what>

Perassi, Z. y Macchiarola, V. (coords.) (2018). *Políticas de inclusión educativa. La evaluación del impacto de algunas experiencias en Argentina*. Miño y Dávila.

Perazza, R. (2008). Lo político, lo público y lo educativo. En R. Perazza (Comp.), *Pensando lo público: reflexiones sobre la educación el Estado* (pp. 43-80). Aique.

Perazza, R. (2014). *Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del Mercosur*. Editorial Teseco.

Perez, H. y Alonzo Bra, M. (1997). La actual reforma educativa argentina y la institucionalización del espacio escolar: ¿de la administración burocrática a la gerencia

educativa?. Trabajo de la Maestría en Administración Pública de la UBA presentado al XI Concurso de Ensayos del CLAD “El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Perfil. (18 de agosto de 2019). Hacedores de la política educativa. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/educacion/hacedores-de-la-politica-educativa.phtml>

Perfil. (8 de diciembre de 2019). Mercedes Miguel: “La mayoría de nuestras políticas públicas tienen en el centro el propósito de aprender”. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/educacion/la-mayoria-de-nuestras-politicas-publicas-tienen-en-el-centro-el-proposito-de-aprender.phtml>

Peters, G. (1998). *La política de la burocracia*. Fondo de Cultura Económica.

Pinkasz, D. (2013). *Los Planes de Mejora Institucional de la Escuela Secundaria como herramienta de las políticas de inclusión educativa. Análisis de dos casos provinciales*. Informe Final de consultoría. CADE - Campaña Argentina por el Derecho a la Educación.

Pinkasz, D. (Noviembre de 2015). Sobre la escuela como eje del cambio de las políticas de educación secundaria en Argentina. *Propuesta Educativa*, 44(24)2, 8-23.

Ponce de León, A., Volonte, F. y Longobucco, H. (10-12 de diciembre de 2008). *Los perfiles profesionales de los inspectores de la provincia de Buenos Aires: entre los cambios socioeducativos recientes y las trayectorias laborales y formativas* [ponencia]. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata.

Potenza dal Masetto, F. (2004). *Coordinación intergubernamental en políticas sociales. El funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990-2004)*. [Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés]

Potenza dal Masetto, M. F. (2012). *La implementación de la Propuesta de Apoyo Socio-educativo para Escuelas Secundarias*. Documento de Trabajo N° 83. CIPPEC.

Pronko, M. y Vior, S. (1999). Consejo Federal de Cultura y Educación: ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas? En S. Vior, S. (Dir.), *Estado y educación en las provincias* (pp. 281-304). Miño y Dávila Editores.

Puiggrós, A. (1990). *Sujetos, Disciplina y Curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Editorial Galerna.

Ramos, J.P. (1910). *Historia de la Instrucción Primaria de la República Argentina (1810-1910)*. J. Peuser, 1910.

Raschia, J. y Wischnevsky, J. (2019). *Algunas reflexiones sobre la política de secundaria en la gestión Cambiemos*. Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación (OPPEd)- Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

Repetto, F. (2010a). Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. En Proyecto de Modernización del Estado (ed.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (pp.47-84). Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina.

Repetto, F. (junio de 2010b). Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. *Reforma y Democracia*, 47, 89-139.

Repetto, F., Ansolabehre, K., Dufour, G., Lupica, C. y Potenza Dal Masseto, F. (2001). *Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: un estudio comparado*. Documento de Trabajo N° 57, CEDI/SOPHIA.

Repetto, F. y Nejamkis, F. (2005). *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina*. Fundación PENT.

Requejo Coll, F. (2009). Federalismo y nacionalismo aspectos analíticos y normativos. *Crítica*, ISSN 1131-6497, 59(961), 62-67.

Resolución CFE 01 de 2007. Aprobar el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Federal de Educación. 27 de marzo de 2007.

Resolución CFE 18 de 2007. Acuerdos generales sobre la educación secundaria obligatoria. 19 de septiembre de 2007.

Resolución CFE 79 de 2009. Plan Nacional de Educación Obligatoria. 28 de mayo de 2009.

Resolución CFE 84 de 2009. Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria. 9 de Octubre de 2009.

Resolución CFE 86 de 2009. Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria. Borrador para la discusión. 25 de octubre de 2009.

Resolución CFE 88 de 2009. Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria. 27 de noviembre de 2009.

Resolución CFE 92 de 2009. Protocolo para entornos escolares saludables. 17 de diciembre de 2009.

Resolución CFE 93 de 2009. Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria. 17 de diciembre de 2009.

Resolución CFE 188 de 2012. Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente. 5 de diciembre de 2012.

Resolución CFE 201 de 2013. Programa permanente de formación. 21 de agosto de 2013.

Resolución CFE 263 de 2015. Establece la importancia estratégica de la enseñanza y aprendizaje de la “Programación” en el Sistema Educativo Nacional. 12 de agosto de 2015.

Resolución CFE 284 de 2016. Red Federal de Mejora de los Aprendizajes. 29 de junio de 2016.

Resolución CFE 285 de 2016. Aprobar el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina enseña y aprende”. 23 de agosto de 2016.

Resolución CFE 286 de 2016. Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021. 23 de agosto de 2016.

Resolución CFE 280 de 2016. Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa. 18 de mayo de 2016.

Resolución CFE 330 de 2017. Criterios para la elaboración de los Planes Estratégicos Jurisdiccionales del Nivel Secundario. 6 de diciembre de 2017.

Resolución CFE 343 de 2018. Núcleos de Aprendizaje Prioritarios para Educación Digital, Programación y Robótica. 12 de septiembre de 2018.

Resolución CFE 356 de 2019. Incorporar las orientaciones para el 25 de junio de 2019.

Resolución CPE 1.687 de 2011. Plan Jurisdiccional de Fortalecimiento de la Educación Secundaria 2011-2012 de la provincia de Neuquén. 7 de diciembre de 2011.

Resolución CPE 1.697 de 2015. Conformación de una Mesa para la Discusión Curricular del Nivel Secundario. 14 de septiembre de 2015.

Resolución CPE 1.463 de 2018. Diseño curricular. 24 de octubre de 2018.

Resolución CPE 1.044 de 2019. Ciclo Orientado de la Modalidad Secundaria Orientada. 27 de agosto de 2019.

Resolución CPE 1.045 de 2019. Ciclo Orientado de la Modalidad Enseñanza Técnico Profesional (ETP). 27 de agosto de 2019.

Resolución CPE 1.046 de 2019. Ciclo Orientado de la Modalidad Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA). 27 de agosto de 2019.

Resolución CPE 1.264 de 2021. Implementación del Diseño Curricular del nivel secundario. 28 de diciembre de 2021.

Resolución DGCyE 6.017 de 2003. Regionalización educativa en la provincia de Buenos Aires. 29 de diciembre de 2003.

Resolución DGCyE 300 de 2005. Adecuación de la estructura. 25 de enero de 2005.

Resolución DGCyE 473 de 2005. Organigrama. 21 de febrero de 2015.

Resolución DGCyE 587 de 2011. Régimen general académico para la educación secundaria. 22 de marzo de 2011.

Resolución DGCyE 1.480 de 2011. Nivel de educación secundaria. 16 de junio de 2011.

Resolución DGCyE 334 de 2018. Red de Escuelas de Aprendizaje. 16 de febrero de 2018.

Resolución DGCyE 748 de 2018. Aprobar la experiencia pedagógica para la Escuela Secundaria. 27 de marzo de 2018.

Resolución MECCyT 2.407 de 2017. Creación del Programa Asistiré. 15 de mayo de 2017.

Resolución MEcon PBA 80 de 2013. Sistema de Cuenta Única del Tesoro. 10 de octubre de 2013.

Resolución MEGCABA 321 de 2015. Diseño Curricular y Estructura Curricular para el Ciclo Básico de la Escuela Secundaria. 26 de enero de 2015.

Resolución MEGCABA 1.189 de 2015. Nueva adecuación de la escuela secundaria. 2 de marzo de 2015.

Resolución MEN 903 de 2006. Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación. 21 de julio de 2006.

Resolución MEN 1.111 de 2010. Aperturas inferiores de segundo nivel operativo Ministerio de Educación. 9 de agosto de 2010.

Resolución MEN 2.092 de 2011. SITRARED. 22 de noviembre de 2011.

Resolución MEN 1.041 de 2012. Sistema integral de información educativa y el portal Infoedu - líneas de acción. 6 de julio de 2012.

Resolución MEN 2.288 de 2016. Escuela de Gobierno de Política Educativa. 23 de noviembre de 2016.

Resolución MEN 4.440 de 2017. Programa Escuelas Faro. 24 de noviembre de 2017.

Resolución SE MEN 912 de 2012. Plan de trabajo para el acompañamiento a las escuelas en la gestión y administración de los recursos nacionales. 18 de junio de 2012.

Resolución SED MEGCBA 3.919 de 2007. Creación del Programa Club de Jóvenes y de Chicos. 14 de septiembre de 2007.

Rey, M. (febrero de 2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 55, 71-108.

Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación: Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Granica.

Rivas, A. (2008). *¿Cómo gobernar la educación? Claves frente a los desafíos de la nueva agenda educativa*. Documento 1, Proyecto NEXOS, CIPPEC.

- Rivas, A. (2009). *Lo uno y lo múltiple. Esferas de justicia del federalismo educativo*. Academia Nacional de Educación.
- Rivas, A. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. CIPPEC.
- Rivas, A. (coord.). (2012). *Balance de la gestión educativa de la Provincia de Buenos Aires (2007-2011)*. Documento N°89. CIPPEC.
- Rivas, A. y Dborkin, D. (2018). *¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina?* Documento de Trabajo N° 162. CIPPEC.
- Rockwell, E. (2011). *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. (1 ed. 1 reimp). Paidós.
- Rodrigo, C. (2016). ¿Qué es la “política nacional”? En S. Mauro, V. Ortiz de Rozas y M. Paratz (Comps.), *Política Subnacional en Argentina: enfoques y problemas* (pp. 55-66). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.
- Rodrigo, L. (primer semestre de 2016). Entre la formalidad de integrar la evaluación y el desinterés hacia sus datos. El caso de Argentina en las pruebas PISA de la OCDE. *Revista Temas de Educación*, 22(1), 147-165.
- Rodrigo, L. (enero-junio de 2019). Los programas internacionales de evaluación estandarizada y el tratamiento de sus datos a nivel nacional. El caso de Argentina en el estudio PISA de la OCDE. *Foro de Educación*, 17(26) 73-94.
- Rodrigo, L. (2020). Medición, rendimiento y calidad. Las políticas de evaluación del sistema educativo en la Argentina reciente (2015-2019). *Educere Et Educare*, 15(35), DOI: 10.17648/educare.v15i35.23893. <https://doi.org/10.17648/educare.v15i35.23893>
- Rodríguez, L. (2017). "Cambiemos": la política educativa del macrismo. *Question*, 1 (53), 90-108. *Memoria Académica*. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9159/pr.9159.pdf
- Rodríguez, L. (2019). Cien años de normalismo en Argentina (1870-1970). Apuntes sobre una burocracia destinada a la formación de docentes. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 30 (59). <https://doi.org/10.33255/3059/690>
- Rodríguez Moyano, I. y Rodrigo, L. (agosto de 2020). Los programas de evaluación en la agenda de gobierno en la Argentina reciente. Discursos, acciones e institucionalidades de las políticas orientadas a la mejora de la calidad educativa durante la gestión de Cambiemos (2015-2019). *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, 24, 762-777. <https://doi.org/10.22633/rpge.v24iesp1.13784>
- Romualdo, V. (2017). *Políticas educativas y desigualdades escolares: El caso del programa Plan de Mejora Institucional (PMI) en el conurbano Bonaerense*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Luján]. <https://ri.unlu.edu.ar/xmlui/handle/rediunlu/880>

Romualdo, V. (2019). *Las complejas relaciones Nación-provincia en la política educativa argentina. El caso de los Planes Jurisdiccionales y los Planes de Mejora Institucional para el nivel secundario en la Provincia de Buenos Aires (2009-2015)*. [Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires].

http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/tpos/document/1502-1271_RomualdoV

Romualdo, V. (2021). La configuración de la relación Nación-provincias para materializar el derecho a la educación secundaria. En M. Feldfeber y N. Gluz (comps.), *Las tram(p)as de la inclusión. Políticas públicas y procesos de democratización en el campo educativo (2003-2015)*. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Rosenberg, D. (2017). *Proyecto de Profesor por Cargo en CABA ¿es la continuidad del Proyecto de Profesores de Tiempo Completo de los años 70?*. [Tesis de Maestría, Universidad Di Tella].

Ruiz, G. (Comp.). (2016). *La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales*. EUDEBA.

Sales de Souza, D. (5-7 de diciembre de 2012). *La política educativa nacional en la provincia de Neuquén: El caso de la mesoburocracia neuquina en el cumplimiento de la ley 26.206* [ponencia]. VII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, Argentina. Académica. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2242/ev.2242.pdf

Sanchez, L. E. (3-5 de diciembre de 2014). *Estrategias metodológicas para el abordaje de funcionarios públicos* [ponencia]. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.

Sassera, J. (2022). Reformas de la educación secundaria y técnica en las provincias de Argentina: una exploración de las transformaciones curriculares e institucionales recientes. Espacios en Blanco. *Revista de Educación*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 1(32), 23-36.

Sautu, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO.

Savage, G. C. y Lewis, S. (2017). The phantom national? Assembling national teaching standards in Australia's federal system, *Journal of Education Policy*, 33(1),118-142. <https://doi.org/10.1080/02680939.2017.1325518>

Schoo, S. (2014a). Los colegios nacionales en el período fundacional del sistema educativo argentino: incidencias y variaciones locales (1863-1888). *Historia de la educación-anuario*, 15(2), 37-68.

Schoo, S. (23-26 de julio de 2014b). *Los Planes de Mejora Institucional en el marco de la obligatoriedad de la escolaridad secundaria. Notas sobre los procesos de implementación de políticas públicas en un sistema educativo federal*. XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario, Argentina.

- Scioscioli, S. (2015). *La educación como derecho humano fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado Federal*. EUDEBA.
- Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SICE). (s/fa). *Articulación y trayectorias integradas. Aportes para una discusión federal. Secundaria Federal 2030*.
- Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SICE). (s/fb). *Marco para la Implementación de la Escuela Secundaria Federal 2030. Aprendizaje 2030. Secundaria Federal 2030*.
- Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SICE). (2017). *Marco para la Implementación de la Escuela. Secundaria Federal 2030*. Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.
- Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SICE). (2019). *Oferta de cursos de formación y actualización de la Escuela de Gobierno de Política Educativa de 2019*.
- Senén González, S. (enero-abril de 1994) Una nueva agenda para la descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*. 4, 11-27.
- Senén González, S. (2008). Política, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y micro política. En R. Perazza (Comp.), *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Aique Grupo Editor.
- Senén González, S. (27-28 de agosto de 2015). *Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Apuntes para la discusión*. Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo. Mendoza, Argentina.
- Senén González, S. y Arango, A. (julio de 1996). *La descentralización educativa ¿Política educativa o política fiscal?* [ponencia]. Seminario Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego. Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires.
- Senén González, S. y Kisilevsky, M. (1993). De la nación a las provincias: el tránsito hacia la descentralización educativa. *Revista Argentina de Educación*, XI(20), 39-56.
- Serafinoff, V. (5-8 de septiembre de 2007). *Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión* [ponencia]. Meeting of the Latin American Studies Association, Montreal, Canada.
- Serafinoff, V. (septiembre de 2012). Los Consejos Federales ¿Espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la ‘explotación oportunista’? *Revista Voces en el Fénix*, 3(18), 84-91.
- Serafinoff, V. (29-30 de mayo de 2014). *El rol de las burocracias en la coordinación interjurisdiccional para la implementación de políticas públicas en estados federales*. [ponencia] X Conferencia Anual del INPAE, Los Polvorines, Malvinas Argentinas.
- Sinisi, L. (2008). *El Programa de Fortalecimiento Institucional en las Escuelas Medias. Un estudio sobre los procesos de apropiación, negociación y resistencias en la relación política educativa y cotidianeidad escolar*. Ministerio de Educación del GCABA.

- Solari, M. (1986). *Historia de la educación argentina*. Paidós.
- Sordini, M. V. (2019). La entrevista en profundidad en el ámbito de la gestión pública. *Revista Reflexiones*, 98(1), 75-88. <https://dx.doi.org/10.15517/rr.v98i1.33083>
- Sosa, C. (2015). *Estructuras organizativas para el gobierno de la educación: El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella].
- Southwell, M. (dir.) (2020). *Hacer posible la escuela: vínculos generacionales en la secundaria* (1a ed.). UNIPE: Editorial Universitaria.
- Spiridonov, M. (2012). *Los Inspectores de Enseñanza: tensiones entre el deber y la posibilidad de hacer. Estudio de Caso en un Distrito de la Provincia de Buenos Aires*. [Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés].
- Spiegelburd, R. (2011). *Todo. Apátrida, doscientos años y unos meses*. Atuel.
- Stahl, K. (1994). Política social en América Latina: la privatización de la crisis. *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, 131, p. 48-71, 1994.
- Steinberg, C., Tiramonti, G. y Ziegler, S. (2019). *Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*. UNICEF-FLACSO.
- Suárez Cao, J. (noviembre de 2011). ¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina. *Revista SAAP*, 5(2), 305-321.
- Suárez-Cao, J., Batlle, M., y Wills-Otero, L. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, 90, 15-34.
- Suasnábar, C. (2000). *La administración de la educación en la Argentina: la conformación de un campo y el perfil de los administradores de la educación*. Organización de Estados Iberoamericanos.
- Tedesco, J. C. (1986). *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Ediciones Solar.
- Tedesco, J. C. (2000). Los desafíos de las reformas educativas en América Latina. *Revista Pedagogía y Saberes*, 14, 5-14.
- Tedesco, J. C. (2002). Los problemas de la transición. En *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red* (pp. 49-51). IIPE/UNESCO-Sede Buenos Aires.
- Tedesco, J. C. y Tenti Fanfani, E. (2001). *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*. Proyecto Las Reformas Educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay. BID/Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford [Borrador para discusión]. Buenos Aires.

- Tenti Fanfani, E. (II semestre de 2003). La escuela y los modos de producción de la hegemonía. *Revista Colombiana de Educación*, 45. <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/view/5490/4517>
- Tenti Fanfani, E. (2007). *La cuestión social y la escuela. Ensayos de sociología de la educación*. Siglo XXI.
- Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria Argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, 17(1), 63-72.
- Terigi, F., Briscioli, B., Scavino, C., Morrone, A. y Toscano, A. (2013). La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala. *Revista del IICE*, 33, 27-46.
- Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires. (2013). *Modelo Funcional del Sistema Cuenta Única del Tesoro*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. (1999). *El Estado: notas sobre su(s) significado(s)*. Publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Thwaites Rey, M. y López, A. (eds.) (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometeo.
- Tiramonti, G. (1999). Los imperativos de la política educativa de los 90. *Revista Propuesta Educativa*, FLACSO, 17.
- Tiramonti, G. (Ed.). (2004). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Manantial.
- Tokatlian, J. (abril de 2014). El neogolpismo. *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur. Nº 178 - Rupturas constitucionales de nuevo signo.
- Torres, M. (2019). ¿Innovan las innovaciones? Un análisis de Conectar Igualdad y Aprender Conectados. *Revista Hipertextos*, 12(7), 120-138. <https://doi.org/10.24215/23143924e006>
- UNESCO (s/f). *Evaluación de la Calidad de la Educación en América Latina* <https://es.unesco.org/fieldoffice/santiago/projects/lece>
- UNESCO. (2016). *Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Educación 2030*.
- UNESCO. (24-25 de enero de 2017). *Declaración de Buenos Aires. E2030: Educación y habilidades para el siglo 21. Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, República Argentina.
- UNIPE. (marzo de 2019). Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE, 5(7). <http://observatorio.unipe.edu.ar/attachments/article/153/Dossier-del-Observatorio-Educativo-de-UNIPE-Evaluaciones.pdf>

- Vecino, L., Jacome, A., Noguera, M. y Boero, S. (24-26 de junio de 2015). *La implementación de los Planes de Mejora Institucional en cuatro escuelas secundarias públicas de gestión estatal de un distrito del oeste del conurbano bonaerense* [ponencia]. V Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación. Educación y Futuro, Debates y desafíos en perspectiva internacional. Buenos Aires, Argentina.
- Veleda, C., Rivas, A. y Mezzadra, F. (2012). *Lecciones de un país que no miramos: federalismo educativo en acción*. Documento de políticas públicas N°103. CIPPEC.
- Vilas, C. (enero-marzo de 1997). De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. *Desarrollo económico. Revista de Ciencias Sociales*, 36(44), 931-952. IDES.
- Vior, S. (diciembre de 2008). La política educacional a partir de los '90. *Educación, Lenguaje y Sociedad*, V(5). 59-78.
- Volonté, F., Longobuocco, H. y Ponce de León, M. (2007). *Los perfiles profesionales de los inspectores de la provincia de Buenos Aires: entre los cambios socioeducativos recientes y las trayectorias laborales y formativas*. Serie: Líneas de Investigación. Año 1,(3). Centro Provincial de Investigación y Prospectiva Educativa. DGCyE. Provincia de Buenos Aires.
- Vommaro, G. (2019). De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiemos y los límites del 'giro a la derecha' en Argentina. *Colombia Internacional* (99),91-120. <https://doi.org/10.7440/colombiaint99.2019.04>
- Wallner, J ; Savage, G. C.; Hartong, S. ; Engel, L. C. (2020). Laboratories, coproducers, and venues: roles played by subnational governments in standards-based reforms in four federations. *Comparative Education Review*, 64(2) 20.
- Wong, K. (2008a). Federalism and the Politics of Data Use. En M. Kanstroroom y E. Osberg, (eds.), *A Byte at the Apple* (pp. 70-88). Fordham Foundation.
- Wong, K. (2008b). Federalism Revised: The Promise and Challenge of the No Child Left Behind Act. *Public Administration Review*. 68,175-185. Doi: [10.1111/j.1540-6210.2008.00987.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00987.x)
- Wong, K. (2010). Review Essay: Toward Federalizing Education Policy?. *Publius*. 40, 226-233. Doi: [10.2307/40608347](https://doi.org/10.2307/40608347)
- Wong, K.; Knuepling, F.; Koelling, M. and Chebenova, D. (2018) *Federalism and Education Governance: Lessons from Ten Nations Charlotte*. Information Age Publishing Inc.
- Zangrossi, G.M. (2020). La reforma educativa en los '90. Un análisis comparado de su implementación en dos jurisdicciones: la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *RELAPAE*, (13), 27-35.

Anexo

Listado de entrevistas realizadas

N°	Cargo y fecha en que lo ocuparon ²⁰⁴	Fecha de la entrevista	Codificación en el cuerpo de la tesis
Nivel nacional de gobierno			
1	Directora de Educación Secundaria 2012-2015	Julio 2018	Funcionaria FPV
2	Integrante del equipo coordinador de la DES Nación y Referente Técnico Regional de la región Cuyo 2006-2015	Julio 2018	Miembro Equipo técnico DES
3	Referentes Técnicas Regionales de la región Centro y Sur de la DES Nación 2009-2015	Octubre 2016	Miembro Equipo técnico DES
4	Subsecretario de Equidad y Calidad Educativa 2013-2015	Julio 2018	Funcionario FPV
5	Director de Administración y Gestión Financiera 2006-2019	Julio 2018	Funcionario FPV y AC
6	Referente Técnica Regional de la región Centro de la DES Nación 2009-2012	Agosto 2018	Miembro Equipo técnico DES
7	Integrante del equipo de la DAGF 2009-2015	Agosto 2018	Miembro Equipo técnico DAGF
8	Secretario General del Consejo Federal de Educación (CFE) 2014-2015	Agosto 2018	Funcionario FPV
9	Director de Educación Secundaria 2009-2012	Agosto 2018	Funcionario FPV
10	Ministro de Educación de la Nación 2009-2015	Agosto 2018	Funcionario FPV
11	Directora Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas 2017-2019	Agosto 2019	Funcionaria AC
12	Secretario de Gestión Educativa 2018-2019*	Octubre 2019	Funcionario AC
13	Directora Nacional de Evaluación de la calidad y equidad educativa 2018-2019*	Octubre 2019	Funcionaria AC
14	Director de Diseño de aprendizajes 2016-2019	Octubre 2019	Funcionario AC
15	Integrante del equipo de la SGE 2016-2019	Julio 2019	Miembro Equipo Técnico SGE

²⁰⁴ Se incluyen sólo los cargos ocupados durante nuestro período de análisis y por los cuales fueron entrevistados.

16		Coordinadora de la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes 2017-2019	Agosto 2019	Funcionaria AC
17		Subsecretario de Gestión y Políticas Socioeducativas 2016 y Asesor de la SICE 2017-2019	Agosto 2019	Funcionario AC
18		Coordinadora del Programa Asistiré 2018-2019*	Agosto 2019	Funcionaria AC
19		Director de contabilidad y finanzas 2006-2012 y Director General de Programas y Proyectos sectoriales y especiales 2012-2019	Agosto 2019	Funcionario FPV y AC
20		Integrante de equipos del área de Evaluación del MEN 2006-2019	Abril 2021	Miembro Equipo técnico evaluación
21		Integrante de equipos técnicos de la DINIECE 2006-2015 y de la EGPE 2016-2019	Diciembre 2021	Miembro Equipo técnico capacitación
Provincia de Buenos Aires				
22		Directora Provincial de Educación Secundaria (Gestión Estatal) 2007-2011 y 2012-2015 Subsecretaria de Educación 2011-2012	Agosto 2018	Funcionaria PBA
23		Coordinadora de PMI 2009-2011 y 2012-2015 Asesora de la Subsecretaría de Educación 2011-2012	Agosto 2018	Funcionaria PBA
24		Referente contable del equipo de la DES PBA 2011-2019	Agosto 2018	Miembro Equipo Técnico PBA
25		Integrante del equipo de PMI 2009-2012 y del equipo de la DES PBA 2012-2018	Agosto 2018	Miembro Equipo Técnico PBA
26		Integrante del equipo de la DES PBA 2007-2015 y Directora Provincial de Educación Secundaria (Gestión Estatal) 2016-2019	Diciembre 2019	Funcionaria PBA
27		Directora de la Red de Escuelas de Aprendizaje 2017-2019 y 2018-2019 Directora Provincial de Evaluación y Planeamiento*	Noviembre 2020	Funcionaria PBA
28		Directora Provincial de Planeamiento Educativo 2016-2017	Octubre 2020	Funcionaria PBA
Ciudad Autónoma de Buenos Aires				
29		Gerenta Operativa de Inclusión Educativa 2016-2019*	Octubre 2020	Funcionaria CABA
30		Integrante del equipo de la DEM y Coordinadora de PMI 2009-2017 y Directora General de Educación de Gestión Estatal 2018-2019	Octubre 2020	Funcionaria CABA
31		Directora General de Planeamiento Educativo 2008-2010	Octubre 2020	Funcionaria CABA
32		Gerenta Operativa de Currículum 2011-2015 y Subsecretaria de Planeamiento e Innovación	Octubre 2020	Funcionaria CABA

		Educativa 2016-2017		
33		Jefa de Gabinete de la Dirección General de Planeamiento Educativo 2010-2013	Agosto 2019	Funcionaria CABA
34		Gerenta Operativa de Currículum 2016	Agosto 2019	Funcionaria CABA
Provincia de Neuquén				
35		Ministra de Educación 2015-2019 y también Presidenta del Consejo Provincial de Educación (CPE) 2017-2019	Noviembre 2019	Funcionaria Neuquén
36		Docente de la UNCo coordinadora del proceso participativo de construcción curricular del nivel secundario 2015-2019	Noviembre 2019	Asesora Neuquén
37		Vocal de Representación del Ejecutivo -Nivel Medio, Técnico y Superior- en el CPE 2015-2017 y Directora Provincial de Nivel Secundario 2018-2019	Noviembre 2019	Funcionaria Neuquén
38		Secretaria de Media y Superior de ATEN 2015-2019	Noviembre 2019	Representante de ATEN
39		Vocal de Representación docente -Nivel Medio, Técnico y Superior- en el CPE 2018-2019 y miembro de ATEN	Noviembre 2019	Representante de ATEN
40		Directora Provincial de Acuerdos Federales 2015-2019	Noviembre 2019	Funcionaria Neuquén
41		Integrante del equipo técnico de la DES 2010-2012 y Asesora del Ministerio y del CPE en nivel secundario 2013-2019	Noviembre 2019	Asesora Neuquén
42		Coordinador de Programas nacionales 2006-2009, Coord. del Programa Nuestra Escuela 2013-2015 y Coord. de Formación Situada 2016-2019	Noviembre 2019	Funcionario Neuquén
43		Director Provincial de Administración 2015-2019	Noviembre 2019	Funcionario Neuquén
44		Secretario General de ATEN 2014-2019	Noviembre 2019	Representante de ATEN
45		Coordinador del Programa provincial "Al Patio" 2016-2019 (principal política socioeducativa del período)	Noviembre 2019	Funcionario Neuquén
46		Directora Provincial de Nivel Superior 2008-2012	Noviembre 2019	Funcionaria Neuquén

*Tomadas por otros miembros del proyecto UBACyT en el cual se enmarcó esta tesis.

Guías de entrevista utilizadas

A continuación se incluyen dos ejemplos de los instrumentos utilizados como guías para las entrevistas semiestructuradas realizadas a técnicos y funcionarios de los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno. Los mismos fueron adaptados para cada ocasión y también fueron modificándose durante el transcurso de la investigación pero los ejes y temas de las entrevistas se mantuvieron.

Guía de entrevista del nivel nacional: Directora Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas (2017-2019)

Presentación: Esta entrevista se realiza en el marco del Proyecto UBACyT “Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal”, en el que soy becaria tesista doctoral. Nos concentramos en el nivel secundario desde su obligatoriedad hasta la fecha y yo particularmente estoy estudiando el federalismo educativo argentino.

A) Sobre la trayectoria de la entrevistada

Para empezar, pedir que nos cuente su recorrido en la gestión pública en educación: desde cuándo trabaja, en qué áreas estuvo, en cuál está ahora, cómo llegó a cada una, qué formación y experiencia laboral tiene.

B) Sobre la Dirección de Planeamiento

- Quisiéramos que nos cuentes un poco sobre la organización del Ministerio, cómo fue la creación de la **Secretaría de Innovación y Calidad Educativa**, de qué se ocupa. ¿Y qué líneas están específicamente a cargo de la **Dirección de Planeamiento**?
- ¿Cómo está compuesto el **equipo nacional** de la Dirección de Planeamiento y cuáles son sus tareas?
- ¿Cómo fue el proceso de elaboración del **Plan Estratégico Nacional 2016-2021**? ¿Quiénes participaron del mismo? (*Ver lugar de las provincias y trabajo en el CFE*) (*Preguntar por la desarticulación de la organización por niveles*)
- ¿Cómo se articula su trabajo con las provincias? ¿Hay **equipos jurisdiccionales** que coordinan líneas de política? ¿En qué políticas? ¿Cómo se componen?
- ¿Qué preocupaciones tienen respecto del funcionamiento de esos equipos jurisdiccionales? ¿Ven diferencias entre las provincias? ¿Tienen acciones específicas de fortalecimiento hacia esos equipos, cuáles y quiénes participan hoy de las mismas y por qué?
- (*Si no lo menciona en la pregunta anterior*) En la página web del Ministerio aparece como una línea de acción la **Escuela de Gobierno de Política Educativa**. ¿Cómo surgió esta iniciativa? ¿En qué consisten los encuentros, quiénes participan de ellos,

con qué frecuencia se realizan y dónde, quién los coordina y financia? ¿Qué evaluación podría realizar de esta propuesta?

- Como nivel nacional, ¿Tienen trabajo específico y **directo con escuelas**? En caso afirmativo, ¿a través de qué líneas, trabajan con el universo o con una selección de instituciones, cómo se define? ¿Y con los **municipios**, sobre todo en provincias grandes, como Buenos Aires? Identifique fortalezas y debilidades al respecto.
- ¿Cuáles son los **recursos** con los que cuenta el Ministerio nacional para implementar las políticas para el nivel secundario (*Materiales, Formación, Dinero. A las jurisdicciones, a las escuelas*)? ¿Con qué criterios se distribuyen los fondos? (*ver si hubo/hay pretensión de universalizar o no, los fundamentos*)

C) Sobre el trabajo con las jurisdicciones

- ¿Cómo se articula el **trabajo entre la Nación y las provincias**? ¿Quiénes son sus interlocutores jurisdiccionales? ¿Qué instancias de trabajo conjunto existen? (*Ver para qué etapas -diseño/implementación-*)
- (*Para cada uno de los espacios mencionados*) ¿Qué tipo de trabajo se desarrolla en esos espacios? ¿Cómo funcionan en la práctica?
- (*Si no lo menciona antes*) Por lo que estuvimos leyendo diseñaron una instancia llamada **Red Federal de Mejora de los Aprendizajes**. ¿Cómo surgió la idea de su creación? ¿Quiénes están a su cargo a nivel nacional y jurisdiccional? ¿En qué consisten los encuentros, con qué frecuencia se realizan y dónde, quién los coordina y financia? ¿Qué tipo de actividades se desarrollan allí y quiénes participan? ¿Cómo evaluaría esta propuesta?
- ¿Existen además **espacios de trabajo informales** entre la Nación y las jurisdicciones -llamados telefónicos, mails, etc. para la resolución de conflictos, gestión cotidiana de la política-? ¿Algún ejemplo que puedas darnos?
- En el plan estratégico se le asigna un lugar central a la planificación y vimos en la web institucional que desarrollaron un nuevo instrumento, los **Planes Operativos Anuales Integrales (POAI)**. Contanos un poco en qué consisten, cuál es su propósito, cómo están funcionando. ¿Cómo es el proceso de su elaboración, qué rol asumen las jurisdicciones (¿todas tienen la capacidad para elaborarlo?) y qué rol tienen en la coordinación de las políticas educativas?
- ¿Realizan un **seguimiento de las políticas**, de lo que está sucediendo a nivel jurisdiccional? ¿Tienen algún **mecanismo de control/evaluación**? ¿Cuál, qué información brinda y en qué medida los ayuda a revisar o fortalecer el trabajo? (*Si no lo menciona antes*) ¿Qué aportan los operativos **Aprender** y los operativos internacionales como **PISA** a ese seguimiento?
- ¿Van pudiendo monitorear la implementación de los POAI? ¿Qué avances y dificultades observan y cómo actúan desde planeamiento? ¿Qué cosas han tenido que redefinir en este tiempo de gestión y por qué?
- ¿Utilizan mecanismos de **rendición de cuentas** de los mismos? En caso que sí, ¿cuáles son? ¿Usan el SITRARED (*sistema transferencias de recursos educativos*)?

¿Tienen manejo uds. como área o eso se gestiona desde la dirección de administración?

- ¿Con qué provincias consideran que el trabajo es más fluido, con cuáles resulta más difícil trabajar? ¿A qué lo atribuye? En particular, estamos buscando analizar los procesos de construcción de políticas educativas a nivel nacional y en **CABA, Provincia de Buenos Aires y Neuquén**. ¿Cómo ha sido el trabajo con cada una de ellas?
- ¿Cómo afectan las **desigualdades entre las jurisdicciones** para la puesta en marcha de las políticas? ¿Qué intervenciones vienen desarrollando para atender a las desigualdades en relación al nivel secundario?
- Si tomamos en consideración la relación entre la Nación y las provincias, ¿Qué aspectos han decidido cambiar a partir de diciembre de 2015 y por qué? ¿Qué líneas de continuidad pueden identificarse respecto de la gestión anterior?

D) Sobre Secundaria Federal 2030

- ¿Podrás contarnos cómo surgió la **Secundaria Federal 2030** -qué preocupaciones emergieron, a qué sectores sociales afectaban, qué se propusieron hacer, qué líneas de acción se diseñaron para llevar adelante esta propuesta?
- ¿Cómo se definió esta política y quiénes participaron?
- Desde que se estableció la obligatoriedad de la escuela secundaria, la Nación viene impulsando políticas para garantizarla. ¿Qué líneas de trabajo mantuvieron, cuáles fueron las nuevas líneas que incorporaron y por qué? ¿Qué debates internos se suscitaron al respecto?
- Anteriormente fuiste parte de un equipo jurisdiccional de la **CABA**, ¿encontrás continuidades en la Secundaria Federal 2030 con las líneas de trabajo que esa jurisdicción venía desarrollando previamente para el nivel secundario? ¿Cuáles?
- ¿Cómo se **posicionaron las provincias** frente a la Secundaria Federal 2030: cuáles mostraron mayor grado de acuerdo y cuáles mayor desacuerdo? ¿Secundaria 2030 se implementa de la **misma manera en todas las provincias**? En caso que no, ¿por qué?
- ¿Cómo se integra el **equipo del nivel nacional** que lleva adelante esta política y qué tareas desarrollan? (*Pedir que nos contacte con posibles entrevistados*)
- ¿**Articulan** con otras líneas de intervención del Ministerio nacional en el nivel secundario? ¿Cómo se construye esa articulación al interior del ministerio? (*Si no lo nombraron antes*): ¿Tiene alguna vinculación con **Escuelas Faro**? ¿Con **Asistiré**? ¿Con alguna línea para el secundario que funcione en otra área?
- ¿Tienen algún **seguimiento respecto de la implementación** de la Secundaria 2030, hay información disponible sobre su impacto, cambios alcanzados? (*Pedir documentos, instructivos, materiales que nos puedan facilitar*)

- ¿Qué **dificultades** se les han planteado en el desarrollo de esta línea? ¿Qué cambios sufrió la política a lo largo del tiempo y a qué se debieron los cambios? ¿Qué impactos tuvieron?
- ¿Y cómo llegó esta línea a las **escuelas**, qué saben sobre **aceptación/resistencia/repercusiones**? ¿Generó nuevas demandas, cuáles?
- *(En caso que no haya salido antes)* ¿Cómo ve a **los docentes** frente a la Secundaria Federal 2030? ¿Qué cosas cree que es necesario fortalecer o modificar en términos de su formación o del puesto de trabajo? ¿Están desarrollando líneas de formación específicas, cuáles, desde dónde, para quiénes? ¿Realizan acciones conjuntas con el INFoD?
- Desde tu perspectiva, a modo de balance, ¿qué te parece **positivo** de las acciones que viene desplegando el Ministerio nacional en relación con la secundaria en general y la Secundaria Federal 2030 en particular? ¿Por qué? ¿Qué te parece que **habría que modificar** y por qué?

Guía de entrevista del nivel jurisdiccional: Funcionaria de la Dirección de Educación
Media del Ministerio de Educación de la CABA

Presentación: Esta entrevista se realiza en el marco del Proyecto UBACyT “Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal”, en el que soy becaria tesista doctoral. Nos concentramos en el nivel secundario desde su obligatoriedad hasta la fecha y yo particularmente estoy estudiando el federalismo educativo argentino.

A) Sobre la trayectoria de la entrevistada

Para empezar, pedir que nos cuente su recorrido en la gestión pública en educación: desde cuándo trabaja, en qué áreas estuvo, cómo llegó a cada una, qué formación y experiencia laboral tiene.

B) Sobre Secundaria

- Por lo que sé estás trabajando en el marco de la DEM desde 2009 podés contarnos ¿Cuál fue la **agenda para el nivel secundario** en CABA en ese período? ¿Cuáles fueron las **preocupaciones que tenían respecto del nivel secundario**, los **problemas** que identificaban o las cuestiones que se proponían modificar? *(Ver continuidades/rupturas con las gestiones previas)*
- ¿Cuáles fueron las **principales políticas o líneas de acción para el nivel** en CABA? ¿Se mantuvo a lo largo de los dos períodos de gobierno del PRO? ¿Sabés qué similitudes y diferencias tenían con las llevadas a cabo por la gestión anterior, cuando se dieron los primeros pasos en la secundaria obligatoria?
- Sabemos que a partir de la asunción del PRO se realizaron algunos **cambios a nivel organizativo en la gestión educativa jurisdiccional**. Contanos un poco si sabés qué se pretendía cambiar y con qué objetivos. ¿Qué lugar ocupó la DEM en esos

cambios? ¿Cómo estaba compuesto el equipo jurisdiccional y cuáles eran sus tareas?

- ¿Cómo fue el proceso de **trabajo con la Nación a partir de la extensión de la obligatoriedad** en 2006 y sobre todo desde 2009 que se empezaron a aprobar las resoluciones del CFE que fueron marcando algunas orientaciones para avanzar en condiciones que permitieran garantizar la obligatoriedad del nivel? ¿Qué cuestiones ya se venían trabajando en CABA, cuya secundaria era ya obligatoria desde 2002? ¿Qué cuestiones nuevas surgieron, con cuáles acordaron y tomaron y cuáles no?
- En 2009 se elaboró el **PNEO** y fue sancionado por el CFE. ¿Cómo se posicionó CABA frente a la elaboración del plan, en especial respecto del capítulo de secundaria? ¿Estuvieron de acuerdo con el PNEO, qué les sirvió y qué no para orientar o ajustar políticas previas? ¿Participó la gestión en el proceso de elaboración (*ver Mesas Federales, dónde, cuándo, quiénes*)?
- El PNEO tuvo como eje la **preocupación por la desigualdad**. Para ello se propuso intervenciones ligadas a transformar la organización escolar, el régimen académico a la vez que fortalecer la articulación con las políticas socioeducativas. ¿Qué líneas de trabajo tomaron ustedes, cuáles decidieron no tomar, cuáles fueron las nuevas líneas que incorporaron y por qué? ¿Qué debates internos se suscitaron al respecto? (*Ver si menciona los programas nacionales*) (*Si no lo menciona ella preguntar por el Programa de Fortalecimiento de Media*)
- Hace unos años cuando te entrevisté eras coordinadora del Plan de Mejora Institucional (PMI) a nivel jurisdiccional y me contaste sobre su funcionamiento en CABA. ¿Cómo fueron los procesos de elaboración de los **Planes Jurisdiccionales y los PMI** en 2009/2010, qué rol asumieron ustedes como jurisdicción y qué rol tuvo el nivel nacional? (*Ver si los convocaron para debates previos al CFE de definición de la política o durante la implementación*)
- A partir de las Res. CFE N° 84 y 93 se definieron las **orientaciones para el nivel secundario** a nivel nacional, ¿CABA participó de las discusiones previas? ¿Cuáles eran los debates? ¿Qué sucedió luego con el **proceso de definición curricular jurisdiccional**, en qué consistió y qué rol tuvo la Nación en él?
- (*Si no lo menciona en la anterior*) ¿En qué consistieron las dos últimas propuestas jurisdiccionales para el nivel secundario: **la NES y la Secundaria del Futuro**? ¿Qué cambios se propusieron llevar a cabo en la escuela secundaria mediante dichas iniciativas? Contanos cómo fueron los procesos de diseño y puesta en marcha de las mismas.
- La última propuesta nacional de la gestión de la Alianza Cambiemos para el nivel, aprobada por el CFE, fue la **Secundaria Federal 2030** a fines de 2017 y ese mismo año unos meses antes CABA había lanzado la Secundaria del Futuro ¿Qué similitudes y diferencias hay entre ambas propuestas? ¿Qué aportó CABA a la discusión federal (*ver si fueron el modelo de inspiración de la Secundaria 2030*) y qué les aportó a ustedes el marco federal?

- ¿Qué **dificultades** se les han planteado en el desarrollo de políticas para el nivel secundario en este período? ¿Cuál cree que fue el **impacto o el grado de apropiación** de las políticas implementadas en las escuelas secundarias? ¿Hubo **resistencias** en algunas escuelas o ustedes identificaron alguna tensión o conflicto?
- ¿Cuáles eran los **recursos propios con los que contaba la CABA** para implementar las políticas para el nivel secundario? ¿Y con qué **presupuesto propio**? ¿Con qué criterios se distribuían los fondos? (*ver si hubo pretensión de universalizar o no, los fundamentos*) ¿Utilizaban mecanismos de rendición de cuentas de los mismos? En caso que sí, ¿cuáles? (*Si no lo menciona ella preguntar por **Profesor por Cargo***)
- ¿Hubo **transferencia de fondos específicos** para escuela secundaria **desde Nación**? ¿Para qué acciones? ¿Cómo se definían sus usos y destinos? ¿Utilizaban mecanismos de rendición de cuentas de los mismos? En caso que sí, ¿cuáles? ¿Cómo resultó la implementación del **SITRARED**? ¿Qué aportó a la gestión de las políticas? ¿Tenían manejo ustedes como área o eso se gestionaba desde la dirección de administración?

C) Sobre el trabajo con el nivel nacional

- ¿Cómo fue el trabajo con el nivel nacional de gobierno? ¿**Cómo se articuló el trabajo** con el Ministerio de Educación Nacional, quiénes fueron sus interlocutores en ese nivel? ¿Era igual para todas las políticas/programas?
- ¿Qué **instancias de trabajo conjunto** Nación-provincia existieron? (**Mesas Federales y Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes**. *Ver para qué etapas -diseño/implementación-*) ¿Eran convocados por el nivel nacional para algún tipo de encuentro?
- (*Para cada uno de los espacios mencionados*) ¿Qué tipo de trabajo se desarrollaba en esos espacios? ¿Cómo funcionaban en la práctica? ¿Quiénes estaban a su cargo a nivel nacional y jurisdiccional? ¿En qué consistían los encuentros, con qué frecuencia se realizaban y dónde, quién los coordinaba y financiaba? ¿Quiénes participaban? ¿Cómo evaluaría esas propuestas? (*Ver elaboración colectiva del PEN y de Secundaria Federal 2030 en la Red Federal, qué aportes específicos hizo CABA, si se escucharon sus demandas, etc.*)
- ¿Se realizaron (durante el período 2006-2019) acciones específicas por parte del nivel nacional de **acompañamiento y/o fortalecimiento** hacia sus equipos provinciales, cuáles y quiénes participaron de las mismas? (*Si no sale antes*) ¿Participaron en alguna iniciativa de la **Escuela de Gobierno de Política Educativa**? ¿En qué consistieron los encuentros, quiénes participaron de ellos, con qué frecuencia se realizaron y dónde, quién los coordinó y financió? ¿Qué evaluación podría realizar de esa propuesta? (*Si no sale antes*) ¿Participaron del **PNFP**? ¿Mediante qué iniciativas?
- Con el cambio de gestión nacional, desde 2016 se empezaron a implementar los **Planes Operativos Anuales Integrales-POAI como herramienta de planificación**. Contanos un poco cómo fueron los procesos de su elaboración, qué rol asumieron ustedes como jurisdicción y qué rol tuvo el nivel nacional. ¿Y anteriormente qué

herramienta usaban? ¿Los Planes Jurisdiccionales funcionaban de la misma manera? ¿Qué variaciones hubo entre unos y otros? ¿Y en el proceso de su elaboración Nación-provincia? (*Ver tema fondos rotatorios*)

- ¿Realizaban un **seguimiento de las políticas** para el nivel secundario a nivel jurisdiccional? ¿Tenían algún mecanismo de **control/evaluación**? ¿Cuál, qué información brindaba y en qué medida los ayudaba a revisar o fortalecer el trabajo?
- ¿Qué aportaron los **ONE/Aprender** y los operativos internacionales como **PISA**? ¿Qué uso han dado a la información?
- Si tomamos en consideración la relación entre la Nación y la CABA en el período 2006-2019, ¿Qué aspectos cambiaron y qué líneas de continuidad pueden identificarse entre las diferentes gestiones nacionales? ¿Cómo afectó el cambio de signo del nivel nacional a la jurisdicción?

D) Balance

- Desde tu perspectiva, ¿qué aspectos te parecen positivos de lo que vienen haciendo en CABA en relación con la secundaria? ¿Por qué? ¿Qué aspectos te parece que habría que modificar y por qué? ¿Y en cuanto a las políticas nacionales para el nivel?
- Desde tu perspectiva y tu experiencia, ¿Qué cambia de la relación Nación-provincia cuando ambos gobiernos son del mismo signo? ¿Qué aspectos te parecen positivos del vínculo Nación-provincia en los casos de la CABA? ¿Por qué? ¿Qué aspectos te parece que habría que modificar y por qué?

Cuadro N° 1. Distribución de la matrícula en función de estructuras académicas. Año 2006.

Estructura única			Estructura múltiple	
7-5	9-3	6-6	7-5/9-3/6-6	6-6/9-3
CABA Jujuy Mendoza Neuquén Río Negro	La Pampa Catamarca Santa Cruz	PBA Córdoba Corrientes Entre Ríos Tierra del Fuego	Salta Santa Fe Chaco Formosa Santiago del Estero	Chubut La Rioja Misiones San Juan San Luis Tucumán

Fuente: DINIECE (2007)

Cuadro N° 2: Opciones de estructura académica según jurisdicción. Año 2012.

7 años de educación primaria y 5 años de educación secundaria	6 años de educación primaria y 6 años de educación secundaria
CABA Chaco Jujuy La Rioja Mendoza Misiones Neuquén Río Negro Salta Santa Cruz Santa Fe Santiago del Estero	PBA Catamarca Córdoba Corrientes Chubut Entre Ríos Formosa La Pampa San Juan San Luis Tierra del Fuego Tucumán

Fuente: Elaboración propia en base a DINIECE (2013a).

Cuadro N° 3: Datos sociodemográficos y educativos de la provincia de Buenos Aires. Año 2019.

Superficie	307.571 km ²
Población	15.625.084
Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)²⁰⁵	11%
Cantidad de escuelas secundarias	4655
Porcentaje escuelas secundarias de gestión estatal	65%
Porcentaje de escuelas secundarias en el ámbito urbano	92%
Cantidad de alumnos en el nivel secundario	1.573.550

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC, 2012) y el Relevamiento Anual 2019 (MEN, 2019a).

²⁰⁵ El concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de ingresos (INDEC, 2012).

Cuadro N° 4: Datos sociodemográficos y educativos de la CABA. Año 2019.

Superficie	200 km ²
Población	2.890.151
Población con NBI	7%
Cantidad de escuelas secundarias	501
Porcentaje escuelas secundarias de gestión estatal	32%
Porcentaje de escuelas secundarias en el ámbito urbano	100%
Cantidad de alumnos en el nivel secundario	199.178

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC, 2012) y el Relevamiento Anual 2019 (MEN, 2019a).

Cuadro N° 5: Datos sociodemográficos y educativos de la provincia de Neuquén. Año 2019.

Superficie	94.078 km ²
Población	551.266
Población con NBI	12%
Cantidad de escuelas secundarias	140
Porcentaje escuelas secundarias de gestión estatal	73%
Porcentaje de escuelas secundarias en el ámbito urbano	84%
Cantidad de alumnos en el nivel secundario	51.695

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC, 2012) y el Relevamiento Anual 2019 (MEN, 2019a).

Cuadro N° 6: Cantidad de espacios educativos en los que se implementaron el Programa Nacional de Coros y Orquestas, el Programa Nacional de Ajedrez y el Parlamento Juvenil del Mercosur por jurisdicción. Año 2012.

Jurisdicción	Programa Nacional de Orquestas y Coros	Programa Nacional de Ajedrez	Parlamento Juvenil del Mercosur
Pcia. de Buenos Aires	32	390	0
CABA	1	186	0
Catamarca	4	4	0
Chaco	3	47	0
Chubut	3	5	0
Córdoba	0	58	26
Corrientes	3	72	0
Entre Ríos	0	17	0
Formosa	2	36	0
Jujuy	5	34	0
La Pampa	4	27	25
La Rioja	0	2	0
Mendoza	4	173	0
Misiones	0	92	34
Neuquén	3	8	0
Río Negro	0	11	0
Salta	7	4	6
San Juan	4	4	0
San Luis	0	138	0
Santa Cruz	2	56	53
Santa Fe	4	224	28
Santiago del Estero	sin datos	sin datos	sin datos
Tierra del Fuego	0	20	0
Tucumán	8	32	60

Fuente: Elaboración propia en base a DNPS (2012).

Cuadro N° 7: Evolución anual de cantidad de CAJ por jurisdicción 2010-2015.

Jurisdicción	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pcia. de Buenos Aires	0	128	182	185	271	436
Catamarca	63	63	61	73	94	104
CABA	0	0	0	0	0	0
Chaco	75	115	115	130	139	155
Chubut	41	41	41	51	62	71
Córdoba	209	299	298	298	348	358
Corrientes	75	102	105	105	131	131
Entre Ríos	40	40	39	55	72	82
Formosa	86	86	86	86	86	97
Jujuy	118	123	123	123	139	145
La Pampa	3	13	20	30	36	38
La Rioja	45	44	44	59	59	59
Mendoza	116	116	116	136	137	148
Misiones	49	99	99	118	144	159
Neuquén	8	8	8	10	13	13
Rio Negro	0	0	40	50	75	77
Salta	95	95	94	114	124	139
San Juan	95	108	108	128	129	129
San Luis	61	67	63	76	77	78
Santa Cruz	35	37	37	42	45	45
Santa Fe	0	0	20	26	55	60
Santiago del Estero	57	57	77	92	97	107
Tierra del Fuego	12	12	12	15	16	17
Tucumán	172	173	173	188	193	203
TOTAL	1455	1826	1961	2190	2542	2851

Fuente: DNPS (2016).

Cuadro N° 8: Cantidad de escuelas secundarias estatales y razón de escuelas por CAJ por jurisdicción. Año 2015.

Jurisdicción	Escuelas secundarias estatales	Escuelas secundarias estatales por cada CAJ
Pcia. de Buenos Aires	3090	7.1
Catamarca	359	3.5
CABA	158	-
Chaco	289	1.9
Chubut	150	2.1
Córdoba	581	1.6
Corrientes	238	1.8
Entre Ríos	401	4.9
Formosa	308	3.2
Jujuy	171	1.2
La Pampa	123	3.2
La Rioja	228	3.9
Mendoza	272	1.8
Misiones	503	3.2
Neuquén	97	7.5
Rio Negro	148	1.9
Salta	333	2.4
San Juan	237	1.8
San Luis	201	2.6
Santa Cruz	60	1.3
Santa Fe	582	9.7
Santiago del Estero	562	5.3
Tierra del Fuego	29	1.7
Tucumán	442	2.2
TOTAL	9562	3.4

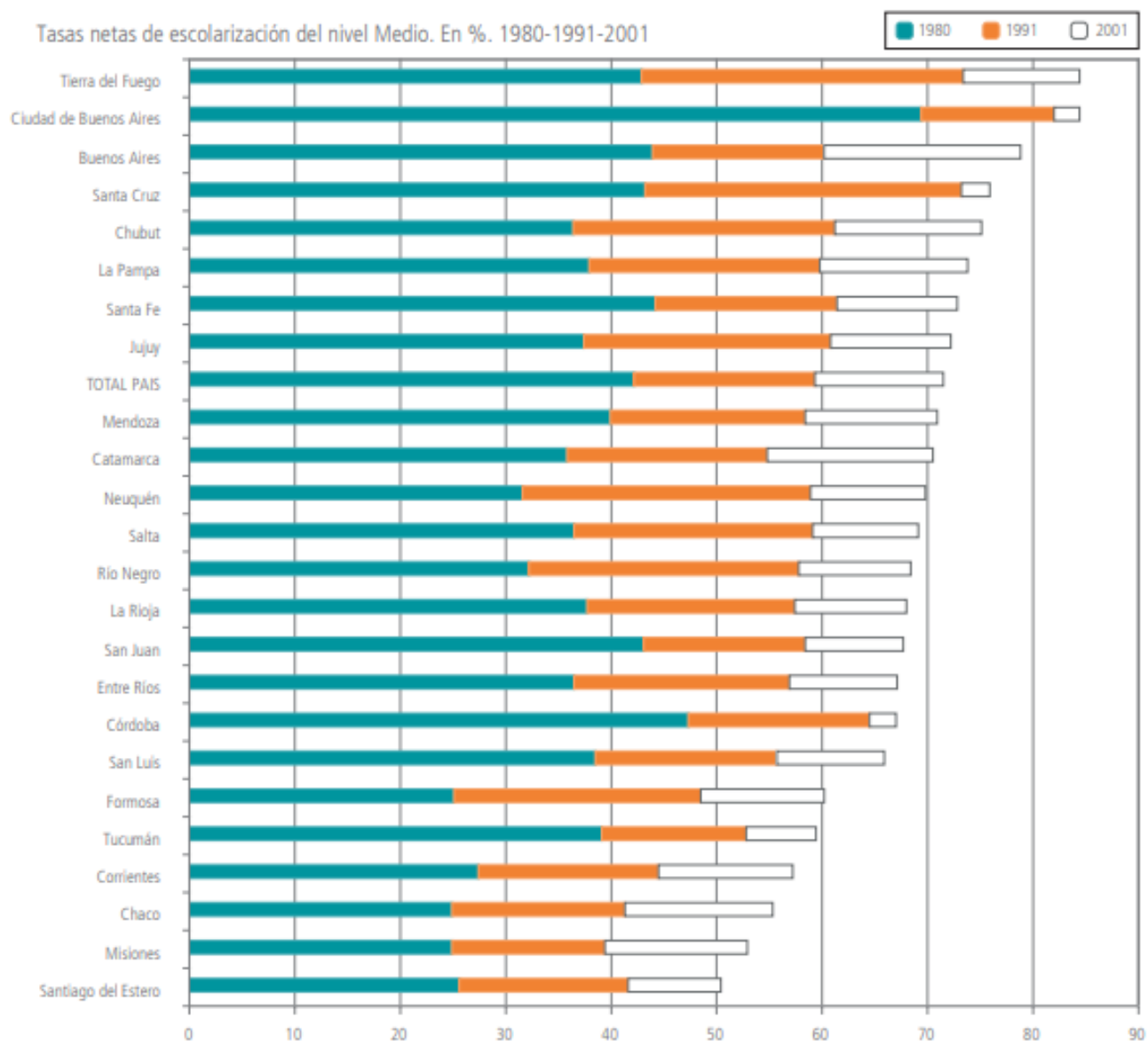
Fuente: Elaboración propia en base a DNPS (2016) y RA (MEN, 2015a).

Cuadro N° 9: Cantidad de escuelas secundarias Faro y proporción del total de escuelas secundarias estatales por jurisdicción. Año 2018.

Jurisdicción	Cantidad de escuelas secundarias estatales	Escuelas secundarias Faro	Proporción de Escuelas secundarias Faro
Buenos Aires	3041	0	0
Catamarca	217	106	2
CABA	158	14	11.3
Chaco	302	148	2
Chubut	148	34	4.4
Córdoba	595	96	6.2
Corrientes	249	136	1.8
Entre Ríos	423	0	0
Formosa	306	0	0
Jujuy	181	42	4.3
La Pampa	124	7	17.7
La Rioja	184	53	3.5
Mendoza	276	71	3.9
Misiones	500	203	2.5
Neuquén	101	5	20.2
Rio Negro	151	28	5.4
Salta	250	83	3
San Juan	240	41	5.9
San Luis	220	0	0
Santa Cruz	61	0	0
Santa Fe	591	0	0
Santiago del Estero	668	204	3.3
Tierra del Fuego	27	6	4.5
Tucumán	453	158	2.9
TOTAL	9466	1435	6.6

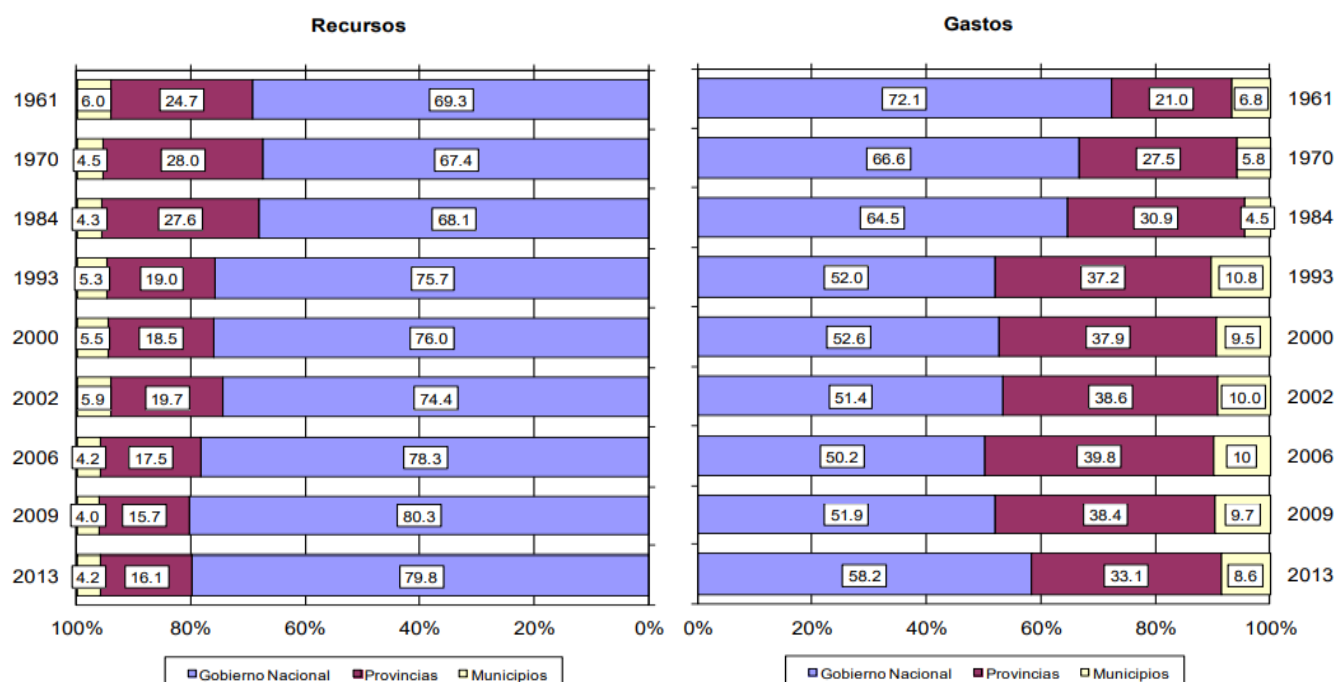
Fuente: Elaboración propia en base a MEN (2019b) y RA (MEN, 2018a).

Gráfico N° 1. Tasas netas de escolarización del nivel medio 1980-1991-2001. En porcentajes.



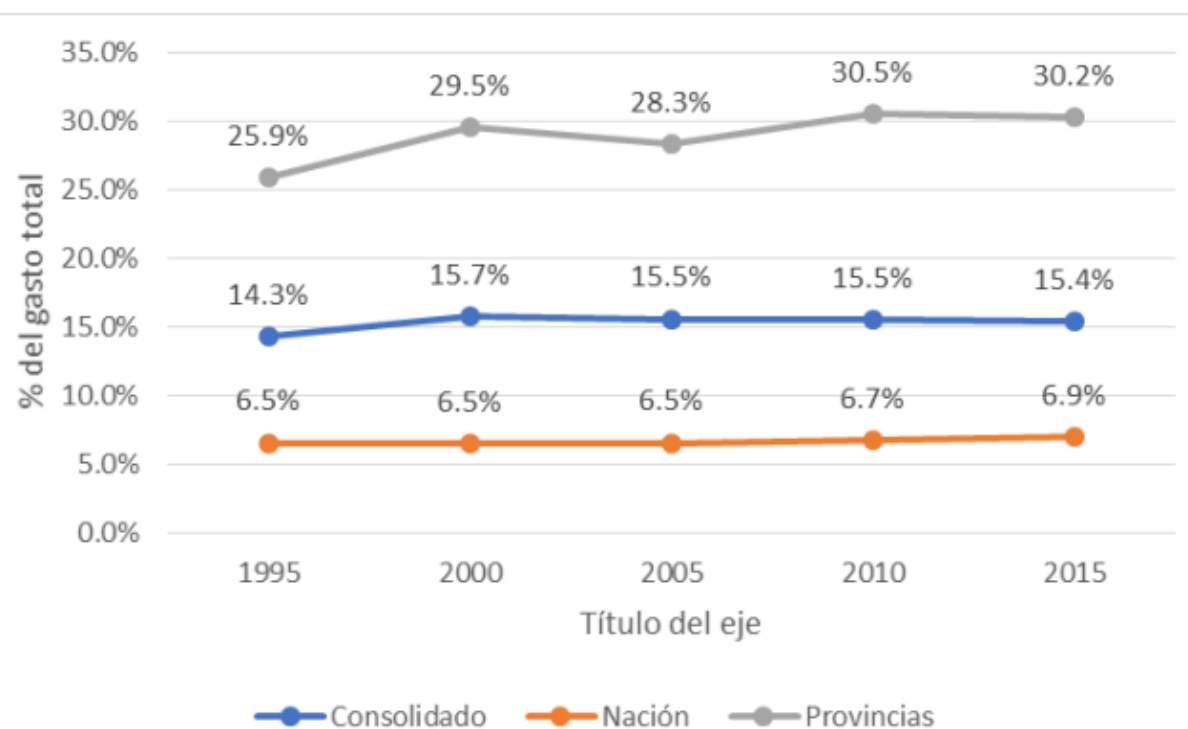
Fuente: DINIECE (2007)

Gráfico N° 2. Estructura de recursos (tributarios y no tributarios) y erogaciones por nivel de gobierno (1961-2013). En porcentajes.



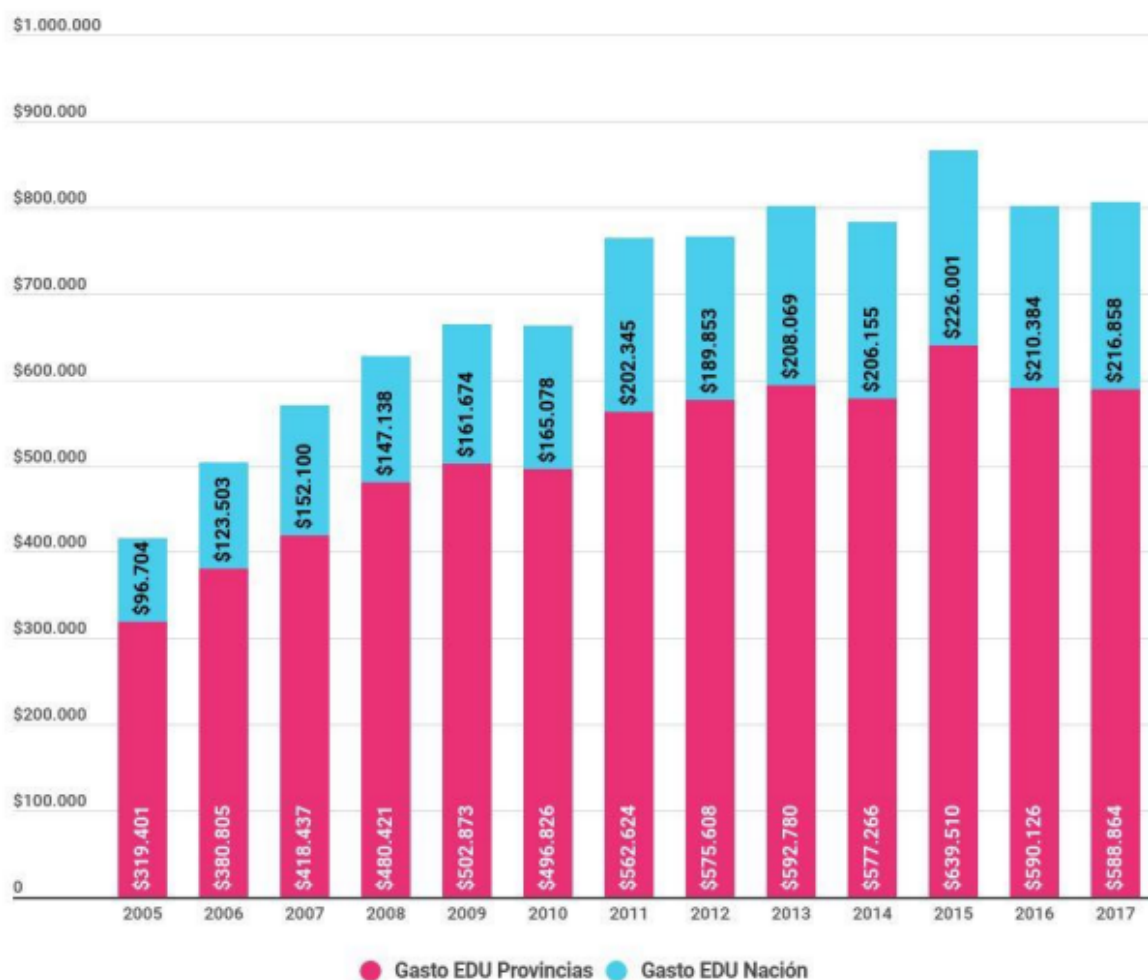
Fuente: Cetrángolo (2017).

Gráfico N° 3. Evolución del Gasto Público en Educación y Ciencia y Técnica por nivel de gobierno como porcentaje del gasto total (1995-2015).



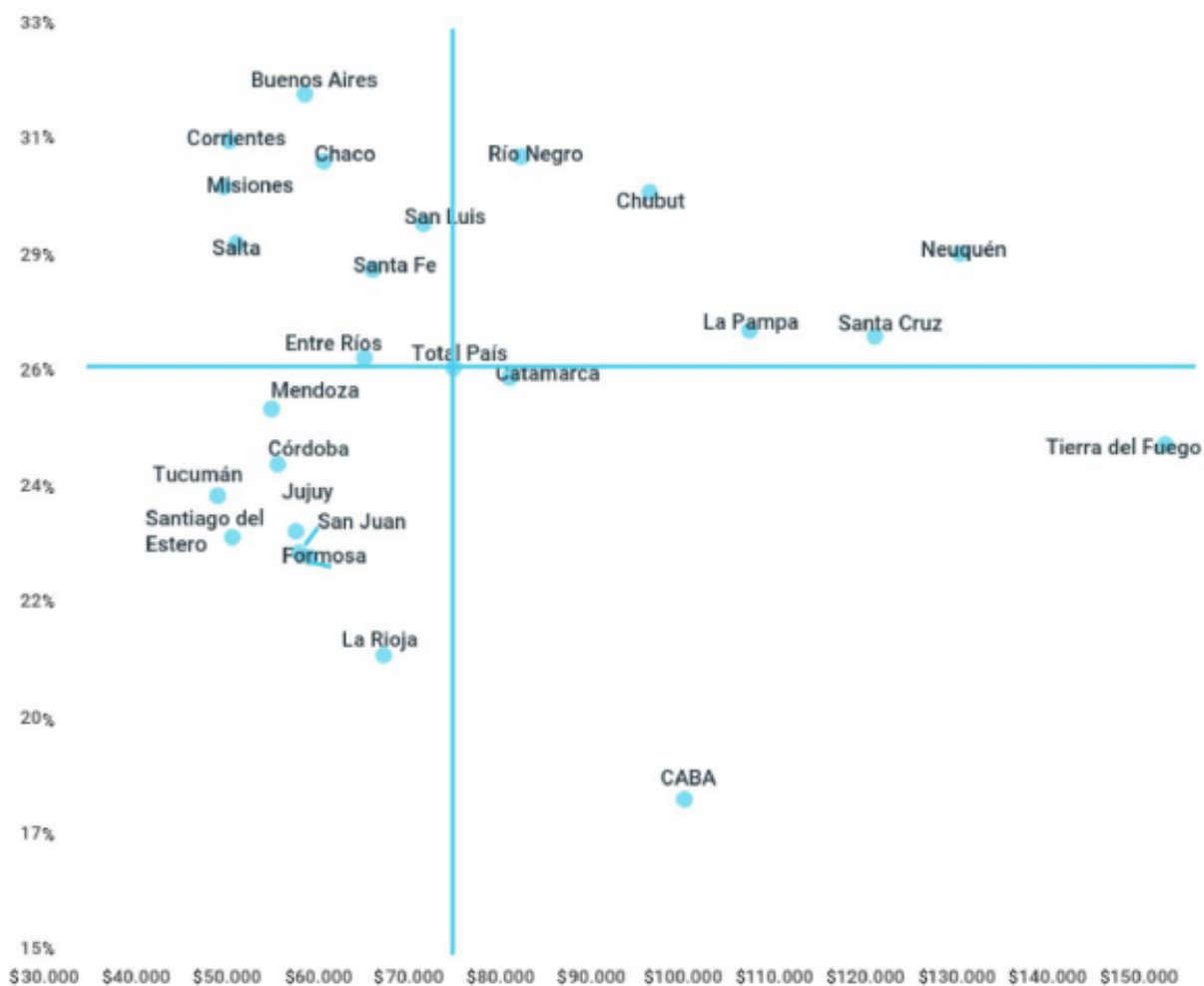
Fuente: Rivas y Dborkin (2018).

Gráfico N° 4. Inversión consolidada en educación (en millones de pesos constantes de 2018).
2005-2017.



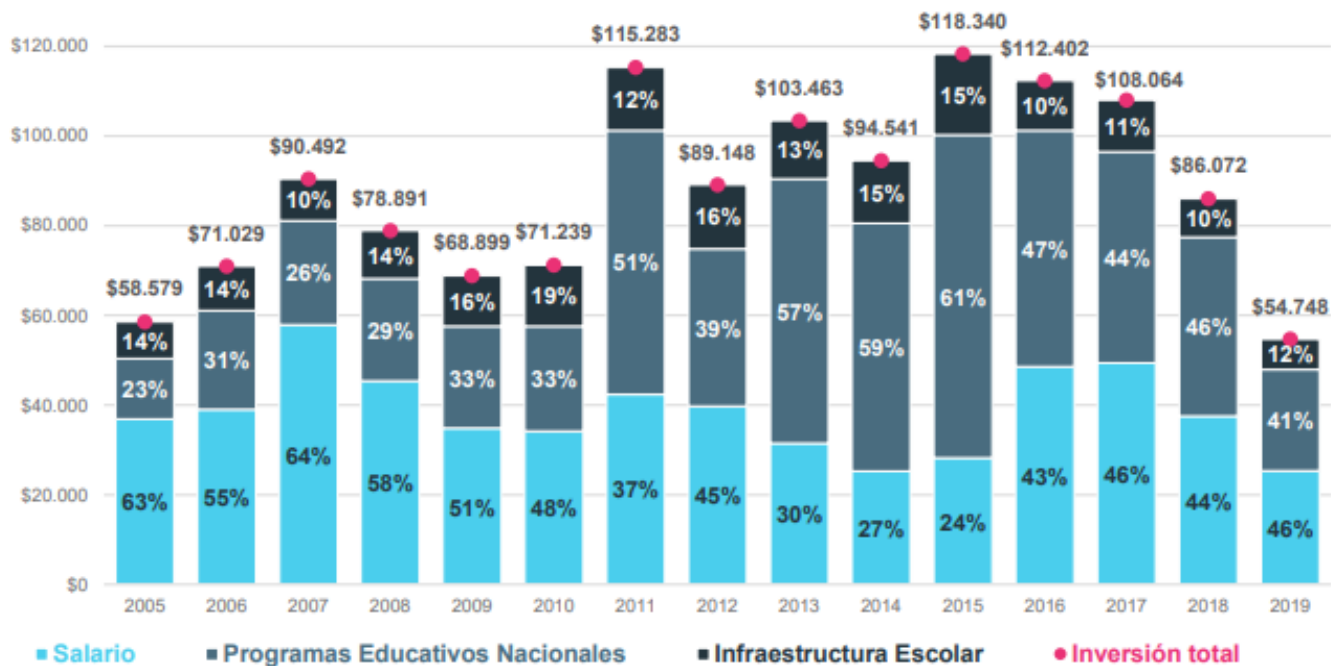
Fuente: Claus y Sánchez (2019).

Gráfico N° 5. Inversión educativa provincial por alumno de gestión estatal y esfuerzo educativo provincial (en pesos de 2018 y en %, respectivamente). 2017.



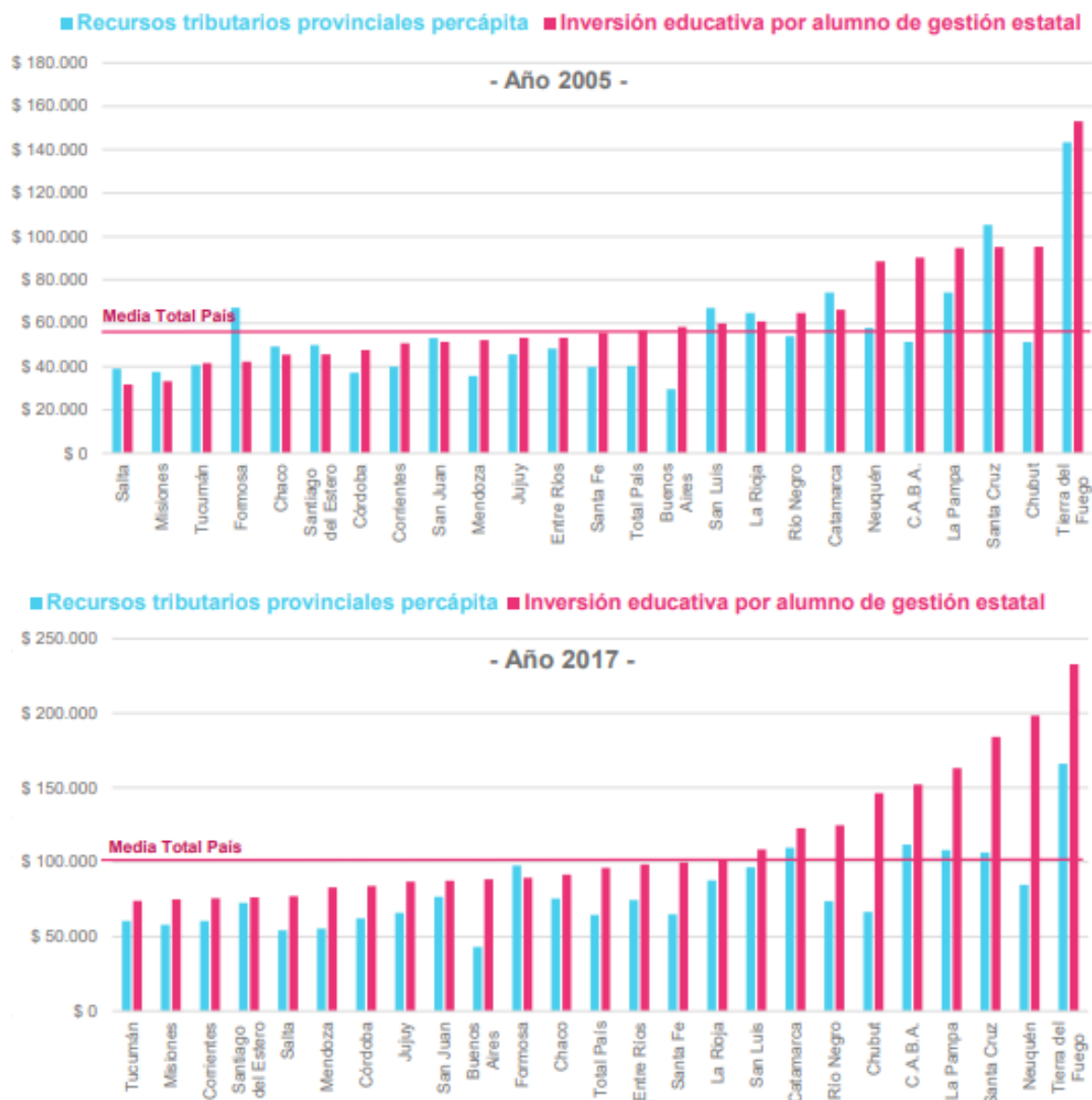
Fuente: Claus y Sánchez (2019).

Gráfico N° 6. Inversión educativa del MEN a la educación básica clasificada por tipo de fondos, en porcentaje del total y millones de pesos constantes de 2019 (2005-2019).



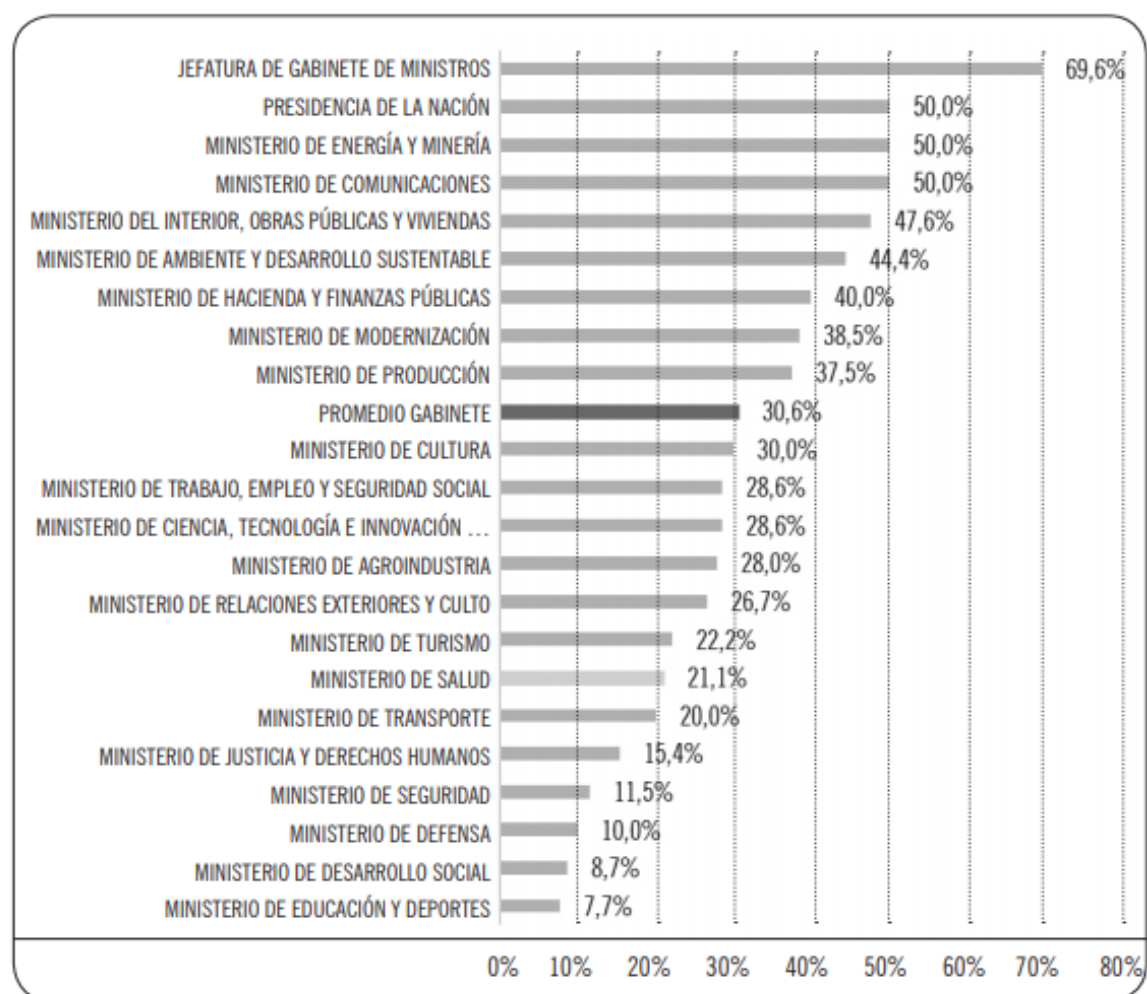
Fuente: Claus y Bucciarelli (2020).

Gráfico N° 7. Recaudación tributaria provincial per cápita e inversión educativa por alumno de gestión estatal en pesos constantes de 2019 por provincia (2005 y 2017).



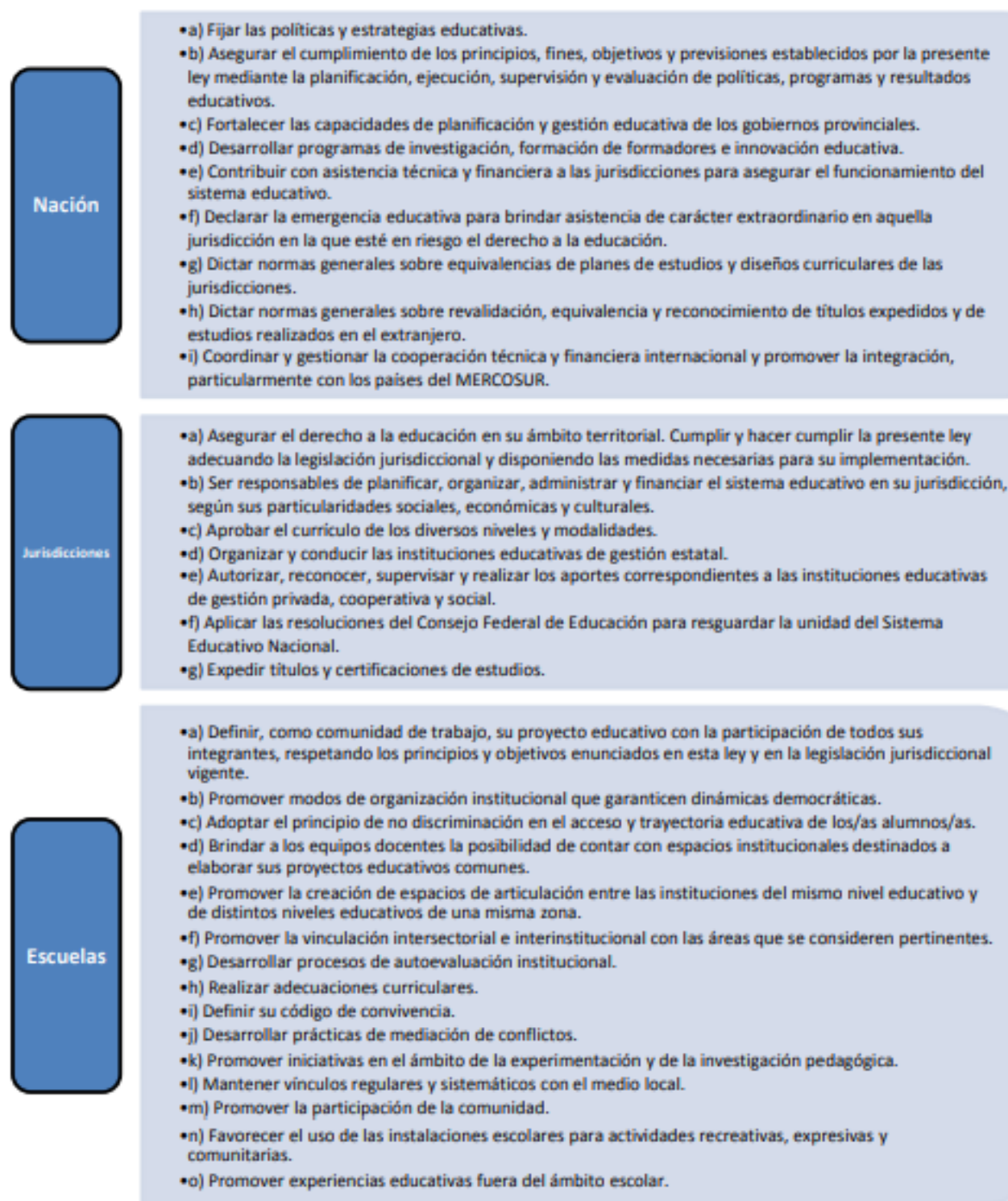
Fuente: Claus y Bucciarelli (2020).

Gráfico N° 8. Porcentaje de *CEOs* en cada dependencia del gabinete inicial nacional de la gestión de la AC. N=350.



Fuente: Canelo (2021).

Esquema N° 1. Distribución de responsabilidades y funciones en materia de gobierno y administración de la educación entre la Nación, las jurisdicciones y las escuelas según la LEN.



Elaboración propia en base a la LEN N°26.206/2006

Documento N° 1. Fragmentos de un folleto de la Escuela de Gobierno de Política Educativa con la oferta de cursos de formación y actualización de 2019.

Políticas Educativas- Marcos normativos, diseño e implementación. Desarrolla los saberes, herramientas y capacidades fundamentales para el diseño, implementación y monitoreo de acciones priorizadas por la política educativa. Destinatarios: funcionarios, equipos técnicos y profesionales, supervisores e inspectores. Curso virtual Duración: 4 meses.	Sistemas de información, evaluación y financiamiento de la educación. Aborda los procesos de recolección, procesamiento y análisis de la información y estadística educativa, incluyendo las variables vinculadas con el contexto, los recursos, procesos y resultados educativos. Destinatarios: funcionarios, equipos técnicos y profesionales, supervisores e inspectores. Curso virtual Duración: 4 meses.	Innovación en los sistemas educativos. Analiza las características que asumen las innovaciones y transformaciones de los sistemas educativos en el siglo XXI y los nuevos esquemas de gestión para poder liderarlas. Destinatarios: funcionarios, equipos técnicos y profesionales, supervisores e inspectores. Curso virtual Duración: 4 meses.
El desarrollo curricular como estrategia formativa. Desarrolla la construcción de una visión integral del currículum conectado con el desarrollo profesional docente y la mejora de la enseñanza y de los aprendizajes, en el marco de la Educación Secundaria 2030. Destinatarios: equipos técnicos jurisdiccionales, vinculados con tareas curriculares o con la producción de materiales didácticos. Curso virtual Duración: 4 meses.	Políticas socioeducativas en el marco de la Secundaria 2030. Promueve espacios de trabajo entre los diferentes actores jurisdiccionales a fin de orientar la planificación y gestión de las acciones socioeducativas a la implementación de la Secundaria 2030. Destinatarios: funcionarios, equipos técnicos y profesionales, supervisores e inspectores. Curso virtual Duración: 4 meses.	Uso de Estadísticas Educativas: de la producción del dato a la elaboración de informes. Desarrolla competencias para proveer información elaborada y actualizada, que constituya un insumo para el proceso de toma de decisiones de los equipos de gestión. Destinatarios: profesionales y técnicos de las áreas de estadística educativa, planeamiento, evaluación e investigación. Curso virtual Duración: 2 meses.
Introducción al lenguaje SQL utilizando PostgreSQL- Nivel I . Desarrolla habilidades para la realización de consultas mediante el lenguaje SQL y la posterior elaboración de informes estadísticos. Destinatarios: profesionales y técnicos de las áreas de estadística educativa que realizan tareas específicas de resolución de solicitudes de información y elaboración de informes estadísticos. Curso virtual Duración: 2 meses.	Lectura y análisis de datos: informe descriptivo jurisdiccional. Fortalece las capacidades de búsqueda y análisis de información con foco en las dimensiones relevantes del sistema educativo. Destinatarios: a equipos técnicos y profesionales, en áreas de estadística o planeamiento con dominio intermedio de Excel y conocimiento del sistema educativo jurisdiccional, excluyente. Curso virtual Duración: 2 meses.	Introducción al lenguaje SQL utilizando PostgreSQL - Nivel II . Desarrolla habilidades para realizar consultas mediante el lenguaje SQL para la posterior elaboración de informes estadísticos. Destinatarios: dirigido a profesionales y técnicos de las áreas de estadística educativa que realizan tareas específicas de resolución de solicitudes de información estadística. Curso virtual Duración: 2 meses.
Determinación y análisis de costos para el diseño de políticas educativas. Brinda herramientas de trabajo y criterios metodológicos aplicables a la estimación de los recursos necesarios para la ejecución de las líneas de acción de política educativa. Destinatarios: equipos técnicos de aquellas jurisdicciones que se encuentran conformando o reforzando una Unidad de Análisis de Costos (Inscripción como equipo jurisdiccional). Curso semipresencial Duración: 4 meses.	Integración de educación digital, programación y robótica en el nivel inicial. Presenta el Plan Aprender Conectados y acerca estrategias para integrar la alfabetización digital, la programación y la robótica en el nivel inicial. Destinatarios: directores de nivel inicial, referentes y coord. de Educ. Digital para el Nivel Inicial, supervisores y equipos directivos de escuelas de nivel inicial (Inscripción como equipo jurisdiccional). Curso semipresencial Duración: 4 meses.	Estrategias de Monitoreo y Evaluación para la política Secundaria 2030. Brinda herramientas conceptuales e instrumentales para diseñar una estrategia de monitoreo y evaluación de los Planes Jurisdiccionales del Nivel Secundario (Resolución CFE 330/17). Destinatarios: profesionales y técnicos involucrados en el diseño, implementación y/o seguimiento del Plan de las áreas de planeamiento, estadística, evaluación y del nivel secundario (Inscripción como equipo jurisdiccional). Curso semipresencial Duración: 8 meses.

Fuente: SICE (2019) Oferta de cursos de formación y actualización de la Escuela de Gobierno de Política Educativa de 2019.

