

**Universidad Nacional de La Plata**



**Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación**

---

**Tesis de Maestría en Educación**

**“Las políticas educativas para el nivel secundario en el período 2003-2019: un balance acerca del estado del conocimiento académico sobre las continuidades y diferencias entre las políticas del nivel secundario implementadas durante las gestiones del FPV y Cambiemos”**

**Autor: Vallejos, Nahuel**

**Director: Suasnábar, Claudio**

**Ensenada | 2023**

## **Agradecimientos**

Esta tesis no hubiese sido posible sin todas las personas que me ayudaron, apoyaron, estimularon, impulsaron, criticaron, enseñaron y acompañaron en este largo proceso. El mismo no ha sido precisamente un camino de rosas, sino que ha estado sin dudas lleno de complejidades, contratiempos y obstáculos difíciles de atravesar. Sin embargo, los he podido sortear y aquí me encuentro escribiendo estas líneas con la tesis de maestría finalizada y con mucho agradecimiento para quienes de alguna forma colaboraron para que así sea.

Dos personas han sido trascendentales para este trabajo y fueron las que me transmitieron la pasión por la investigación. En primer lugar, a Claudio Suasnábar, quien me dio una chance cuando pensaba que ya no la tenía. Fue quien confió en mí, quien me abrió las puertas de un campo que desconocía mostrándome que la curiosidad, el compromiso, la rigurosidad, las ganas de aprender y la suerte de rodearse de gente sumamente competente y de gran honestidad, son bendiciones que no voy a olvidar más. Él fue quien me guió en mis primeros pasos, las primeras ponencias, los primeros papers, el que me enseñó a cómo evaluarlos, publicarlos y siempre me impulsó, dejó crecer, estimuló y apoyó cuando parecía que no alcanzaba mis metas. En segundo lugar, la generosa y gran maestra del campo educativo, mi querida Guillermina Tiramonti. Sus devoluciones, comentarios y sugerencias en la primera etapa de este trabajo fueron las que me hicieron volcarme a esta hermosa tarea de investigar y que sin ese gran “telefonazo” por aquellos días de aislamiento del año 2021, quizás no hubiera descubierto nunca.

A la Universidad Nacional de La Plata y al equipo de trabajo de la Maestría por su acompañamiento en esa etapa de tantas incertidumbres que significó la pandemia. Asimismo, quiero mencionar al hermoso grupo de estudios sobre Política y Administración de la Educación cuyos integrantes me han brindado comentarios siempre inteligentes y profundos, en especial a mi estimado doctor Sebastián Koc Muñoz y a Emanuel Stefanelli compañeros de charlas y con comentarios siempre elocuentes que me han permitido seguir pensando el derrotero de las políticas educativas contemporáneas.

A Fernando, a Analía, a Noe (& co) y Meli (& co), a Coti y a Juani por sus apoyos incondicionales y en especial a mis abuelas Hebe y Lita, quienes siempre creyeron en mí.

A mi querida Cande quien, a través de cada desafiante charla e intercambio sobre cultura griega, política y literatura, me sigue enseñando y permitiendo repensar cada una de mis ideas.

A Mailen, mi sostén y apoyo desde hace 11 hermosos años, el amor de mi vida, quien me abrió su corazón y acompaña siempre con lecturas, consejos y quien ha hecho de mi vida de la misma sustancia que los sueños. Por último, a quién junto a ella cambiaron mi vida para siempre y que nos ha hecho las personas más felices de este mundo, a nuestra Felicitas.

## **Resumen**

En la presente tesis realizaremos un análisis de la producción académica del período 2016 – 2021 sobre las políticas educativas para el nivel secundario de los gobiernos del Frente para la Victoria (FPV) y de Cambiemos. A través de una exhaustiva revisión de fuentes que incluirá un proceso de selección, codificación y análisis de los principales aportes del campo académico, el trabajo procura establecer las continuidades y diferencias entre las mencionadas administraciones, a partir de la recuperación de los diagnósticos y problemas educativos detectados, las agendas educativas y los instrumentos de política educativa diseñados por las respectivas gestiones estudiadas. Planteado de esta manera, nuestro trabajo presenta un balance del estado del conocimiento académico sobre las continuidades y diferencias entre las políticas del nivel secundario implementadas durante las gestiones del FPV y Cambiemos y, asimismo, intenta establecer algunas áreas de vacancias temáticas que entendemos podrían constituir un aporte al conocimiento sobre las políticas educativas para el nivel secundario en nuestro país.

## **Palabras claves**

Producción Académica, políticas educativas, Argentina, escuela secundaria

## **Abstract**

In the present thesis we will perform an analysis of the academic production from the 2016-2021 period of educative policies for the secondary level carried by the Frente para la Victoria (FPV) and the Cambiemos administration. Throughout this exhaustive revision of sources which will include a process of selection, codification and analysis of the main contributions from the academic field, this work seeks to establish continuities and differences among the aforementioned administrations, based off of the recovery of the diagnoses and educational problems detected, the educational agendas and educational policy instruments designed by the respective administrations studied. I.e. our work presents a balance of the state of academic knowledge on the continuities and differences between the policies of the secondary level implemented during the administrations of the FPV and Cambiemos as well as trying to establish some areas of thematic vacancies that we understand could constitute a contribution to knowledge about educational policies for the secondary level in our country.

## **Key words**

Academic production, educative policies, Argentina, secondary school

## ÍNDICE

CAPÍTULO 1.....	1
Introducción.....	1
1.1 Presentación.....	1
1.2 Focalización de objeto de estudio.....	1
1.3 Estructura de la tesis.....	6
CAPÍTULO 2.....	8
El contexto sociopolítico global-regional de los 2000. El ascenso del FPV y sus políticas educativas.....	8
a) La Crisis del 2001 y la recuperación.....	8
b) Tendencias regionales (los 2000).....	15
c) El gobierno del FPV (2003-2015).....	18
d) Balance del mandato del FPV: tendencias contrapuestas.....	23
d.1) Los indicadores sociales.....	23
d.2) Las políticas educativas durante el FPV.....	24
CAPÍTULO 3.....	28
El gobierno de Cambiemos (2015-2019).....	28
a) Tendencias regionales (la segunda mitad de los 2010).....	28
b) El gobierno de Cambiemos (2015-2019).....	30
c) Balance socioeconómico del gobierno de Cambiemos y su política educativa.....	37
CAPÍTULO 4.....	41
Marco teórico-metodológico.....	41
a) Definiciones conceptuales.....	41
b) Selección de estrategias de construcción y análisis de la información.....	47
b.1) Técnicas de recolección.....	47
b.2) Técnicas de análisis.....	49
b.3) Fuentes documentales seleccionadas.....	50
CAPÍTULO 5.....	54
Continuidades y rupturas.....	54
5.1) Descripción del corpus documental.....	54
5.2) Continuidades y rupturas entre las iniciativas para la escuela secundaria de las gestiones del FPV y Cambiemos.....	57
5.2.a) Los diagnósticos socioeducativos.....	57
5.2.b) Las Agendas de Política Educativa.....	61
5.2.b.1) Orientación Ideológica de la agenda.....	61
5.2.b.2) La agenda, los Actores internacionales y empresariales.....	67
5.2.b.3) La agenda del cambio de formato.....	70
5.2.b.4) La agenda y su politización.....	73

5.2.b.5) Financiamiento .....	75
5.2.C) Instrumentos de Política .....	80
5.2.c.1) Modelo Pedagógico .....	82
5.2.c.2) Política curricular .....	84
5.2.c.3) Gobierno .....	86
5.2.c.4) Evaluación .....	90
5.2.c.5) Políticas de TICS.....	91
CONCLUSIONES .....	94
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	99

# CAPÍTULO 1

## Introducción

---

### 1.1 Presentación

La investigación que presentamos como Tesis de Maestría en el marco de la carrera académica de la Maestría en Educación de la Universidad Nacional de La Plata pretendió analizar la producción académica sobre las políticas educativas para la escuela secundaria en el período 2016-2021, observando particularmente las continuidades y diferencias que la misma ha identificado entre las gestiones educativas del Frente Para La Victoria (FPV) y Cambiemos, respecto del diagnóstico y problemas detectados; de la agenda de políticas y los instrumentos de política. En esta línea, nuestro trabajo presenta un balance del estado del conocimiento académico sobre las continuidades y diferencias entre las políticas del nivel secundario implementadas durante las gestiones del FPV y Cambiemos y, asimismo, intenta establecer algunas áreas de vacancias temáticas que entendemos podrían constituir un aporte al conocimiento sobre las políticas educativas para el nivel secundario en nuestro país. En este primer capítulo presentamos el desarrollo de nuestro objeto de estudio y los objetivos de investigación. Asimismo, los articularemos tanto con las líneas teóricas que guiaron nuestro estudio como con la metodología utilizada a tales efectos.

### 1.2 Focalización de objeto de estudio

Tras una década de reconversión y reestructuración socioeconómica, hacia fines de la década del noventa la prosperidad internacional que acompañó durante el primer lustro a la región se detuvo iniciando así un largo ciclo de deterioro y recesión que, en nuestro país, culminaría con las movilizaciones y el estallido del año 2001. El saldo en términos sociales fue un monumental aumento de la desigualdad y la profundización de la exclusión social que decantarían en una crisis de cohesión social e inestabilidad política no solo en Argentina sino en toda la región. Desde el punto de vista educativo, la reforma implementada en estos años mostró algunos logros y avances como el aumento de la tasa de escolarización del nivel secundario, pero, paralelamente, y acompañando el deterioro generalizado de la sociedad argentina, se desarrolló una fuerte tendencia hacia la fragmentación y pérdida de calidad educativa.

En un extenso escrito que analiza la situación educativa tras doce años de gobiernos del Frente Para La Victoria (FPV), Flavia Terigi (2016) discurre sobre los indicadores que daban cuenta de los resultados de la reforma educativa implementada en los '90 y el estado en el

cual se hallaba el sistema educativo nacional a inicios del siglo XXI. En base a un informe del Ministerio de Educación de la Nación (2015), la autora comenta algunos indicadores educativos que marcaban la crisis que vivía el sector. Por su relevancia para este estudio, mencionaremos los siguientes:

- Tasa de Promoción efectiva en el nivel secundario: 80,1% (año 2003);
- Tasa de Abandono interanual en el nivel secundario: 11,6% (año 2003);
- Tasa de Egreso del nivel secundario: 39,5% (año 2003) y
- Población 25-29 años con secundaria completa: 58,9% (año 2003).

Estas cifras responden a la consolidación sistémica de tendencias educativas de largo plazo, cuyas características fundamentales, según la autora, serían la combinación de bajas cifras de analfabetismo, alta tasa de asistencia a la educación primaria, pero con el gran problema irresuelto de las últimas décadas: la educación secundaria.

Específicamente, sobre este problema, algunas autoras desde una perspectiva sociológica (Ziegler y Tiramonti, 2008; Ziegler, 2011 y Tiramonti, 2011) han dado cuenta de los poderosos mecanismos de “selección social” que han operado históricamente en las escuelas argentinas. Estos mecanismos se consolidaron a través de “la movilización de un individualismo desinstitucionalizante” que a la vez que depositó la promoción de los alumnos en sus recursos individuales y en su capacidad de movilizarlos, no proporcionó soportes institucionales que develen con claridad las reglas y secretos en las que se basa la posibilidad de la promoción” (Tiramonti, 2011, citado por Pinkasz coord., 2018). Los resultados de esta “pedagogía invisible” (Bernstein, 1993 citado en Tiramonti, 2011: 700), configuraron dos fenómenos característicos de la educación secundaria en Argentina: “la dificultad que experimentan los adolescentes para completarla en tiempo y forma (la tasa de egreso en 2003 era del 39,5%), y la persistencia para sostener su trayectoria escolar más allá de la edad teórica del nivel (por eso el 58,9% de la población de 25 a 29 años había completado el nivel)” (Terigi, 2016: 10). A partir de los primeros años de la década de 2000 un hecho transmutará la suerte de América Latina y marcará un cambio de frente en la dinámica del capitalismo global: el ascenso de China como motor principal de la economía mundial. Así, entre 2003 y 2008, el gigante asiático crecerá a un promedio anual de 10 % que se manifestará no solo en su transformación como potencia exportadora sino también por su demanda insaciable de materias primas (“boom de los commodities”) que experimentará la región. En paralelo, la llegada al gobierno de fuerzas o coaliciones de orientación progresista en distintos países de la región fue una respuesta frente al fracaso de las reformas estructurales de la década de 1990 y sus consecuencias de crisis socioeconómica e inestabilidad política.

En este marco, se inicia una nueva etapa en el campo educativo regional que Suasnábar (2017) denominará como la reforma educativa de la década de los 2000. Esta, a diferencia del formato “paquete de reformas” adoptado en la década de los 90, se trató de un conjunto de iniciativas de reparación social que sería el resultado de la convergencia de diferentes

políticas educativas nacionales. En nuestro país, y teniendo en cuenta que constituye el nivel más crítico para la mejora de la equidad de los sistemas educativos (Gorostiaga, 2010: 59), el secundario será el nivel priorizado por las políticas del gobierno asumido en el año 2003. Allí el Frente Para La Victoria (FPV) desplegará una nueva narrativa y una agenda de políticas educativas que, principalmente, girarán en torno al derecho a la educación y que reconfigurarán el campo educativo nacional. Dentro de esta reconfiguración, y a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) en el año 2006, la incorporación de la obligatoriedad a todo el nivel secundario se convirtió en la más importante iniciativa del gobierno, no sólo por la incorporación de más alumnos al sistema, sino también por el cambio en los fines y la naturaleza de ese nivel en tanto dejó de ser considerado una instancia selectiva, como históricamente fue percibido, y pasó a ser parte del derecho a la educación de cada ciudadano.

A los fines de alcanzar la meta de la obligatoriedad, dos años y medio después de promulgada la LEN, se contó con el primer Plan Nacional de Educación Obligatoria, aprobado por Resolución 79/09 del Consejo Federal de Educación (en mayo de 2009) y elaborado durante el ministerio de Juan Carlos Tedesco (2007-2009). Si bien no todos los lineamientos estipulados en el plan alcanzaron pleno cumplimiento, sí establecieron condiciones favorables para una estrategia de trabajo plurianual. De esta manera, una de las contribuciones más importantes del Plan del año 2009 sería la organización y coordinación de los esfuerzos tanto de las jurisdicciones provinciales como de la cartera nacional.

Por último, nos interesa destacar que el despliegue de esta reforma educativa fue acompañado de un fenómeno característico del período bajo estudio: la polarización ideológica en la sociedad (Quevedo y Ramírez, 2021). En este sentido, Gené y Perelmiter (2022) sostienen que gran parte de este proceso comenzó en el año 2008, luego del conflicto entre el gobierno del FPV y las organizaciones agrarias, y continuó consolidándose en los sucesivos escenarios de competencia electoral hasta el establecimiento de dos grandes coaliciones en el año 2015. Este proceso de polarización no dejará indemne al campo académico educativo. Como veremos más adelante, ya desde las consultas realizadas en el marco de la discusión sobre la Ley de Educación Nacional del año 2006, comenzarían a emerger algunas voces críticas respecto al cambio discursivo y de orientación de las políticas educativas. Al respecto, Suasnábar (2018) señala que el debate y los distintos posicionamientos del campo en relación con el balance de las políticas educativas de este gobierno “no tuvieron una gran visibilidad pública, sino que más bien circularon por publicaciones académicas y eventos específicos, hecho que marcaría un contraste notorio con la repercusión de los debates de la década de 1990” (p. 49). En este sentido, el autor sostiene que el clima de fuerte polarización política e ideológica del período puede ser uno de los factores para explicar los posicionamientos de numerosos intelectuales que moderaron y

regularon sus intervenciones frente a un contexto que ofrecía pocos espacios para análisis complejos y miradas críticas (Isola, 2014).

La mencionada polarización no solo tuvo lugar en Argentina, sino que abarcó a gran parte de la región. Algunos autores registrarán que estos procesos políticos traerán un cambio de tendencia política a nivel regional (Svampa, 2019). En este contexto, en el año 2015, tras doce años de mandato, el kirchnerismo perdería las elecciones presidenciales en un ajustado ballottage. Así, los comicios presidenciales del mencionado año en Argentina, junto con el caso de Chile, representaron, hasta ese momento, los únicos procesos de alternancia democrática de un gobierno de centroizquierda hacia uno de centroderecha (Vommaro, 2017). En este sentido, uno de los desafíos más importantes que tuvo el gobierno electo de Cambiemos fue el de reorientar las políticas públicas en virtud de un proyecto de «cambio cultural». De esta manera, primero en la campaña electoral y luego en la gestión, la cuestión de la calidad educativa y los desafíos de la universalización del nivel secundario constituirían los objetivos sectoriales más importantes para la alianza triunfante.

Cambiemos iniciará su gestión educativa con un acuerdo-marco en el Consejo Federal de Educación (CFE)<sup>1</sup> denominado “Declaración de Purmamarca”<sup>2</sup>, que tuvo lugar el día 12 de febrero del año 2016 en la provincia de Jujuy, a partir de la cual se comenzará a definir los ejes para llevar a cabo una “revolución educativa” para el país. Meses después, por iniciativa de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (en adelante, SICE), se conformó la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes (Resolución CFE N° 284/16) con la finalidad de desarrollar líneas de política educativa estratégicas para lograr aprendizajes relevantes junto a los Ministerios y/o Consejos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta Red, a su vez, fue articulada con el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende” (Resolución CFE N° 285/16) y con los planes provinciales elaborados a partir de él. Este plan estratégico fungió como marco general de educación y abarcó todos los niveles, organizándose en tres partes: Introducción, Ejes y Objetivos educativos prioritarios, y Matriz de seguimiento. Pese a no haber presentado un diagnóstico claro y detallado, “implícitamente se señalan déficits importantes en los procesos de enseñanza y aprendizaje” (Gorostiaga et al, 2018: 103).

En función de este marco normativo, durante 2016 y 2017, se comenzó a avanzar de forma sistemática en encuentros federales en los que participaron todos los equipos técnicos jurisdiccionales del CFE para discutir y elaborar colaborativamente documentos de alcance nacional sobre temas enfocados en la mejora de los aprendizajes de todos los niveles educativos, pero fundamentalmente de la Educación Secundaria. A finales del año 2017, la

---

<sup>1</sup> Creado por la LEN, el Consejo Federal de Educación (CFE) es la reunión de los titulares de las carteras educativas de todo el país con el objetivo de debatir sobre las políticas nacionales a través de un trabajo articulado.

<sup>2</sup> Según Correa, este documento representará uno de los antecedentes más importantes de la propuesta de reforma integral del nivel secundario diseñada por el gobierno (Furman, 2017) en el cual se definirán los ejes para llevar a cabo la mencionada revolución educativa para el país (Correa, 2019)

Asamblea Federal del CFE mediante resolución 330/17 aprobó el Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina (MOA) “Secundaria Federal 2030” (SF 2030). Esta política y sus orientaciones, junto con su variante para las escuelas rurales Secundaria Rural 2030 y el Programa “Escuelas Faro”, según Ziegler et. al (2019), inauguran una profunda reorientación tanto en los marcos normativos como en el dispositivo de los programas: desde el punto de vista de los marcos normativos los autores señalan que las nuevas orientaciones establecieron como parámetros el logro de ciertas capacidades y la introducción de contenidos tecnológicos y, en el segundo caso, disminuyeron progresivamente el incentivo financiero que proporcionaban a las escuelas los PMI.

Por último, mencionaremos que, en el marco de debates encendidos y la polarización ideológica que también será transversal a este período, el gobierno de Cambiemos mantuvo algunas políticas implementadas en el período previo como es el caso de los Planes FINES y el programa Conectar Igualdad. Sin embargo, a partir de lecturas y diagnósticos disímiles a los de la administración antecesora, la gestión introducirá importantes modificaciones tanto en términos administrativos como en relación con las orientaciones de estas políticas.

Como hemos intentado mostrar brevemente en estas líneas, las políticas educativas desarrolladas entre 2003-2019 constituyen uno de los períodos de la historia educativa reciente de mayor dinamismo en el cual convergen cambios en las normativas, intentos de reformas, movimientos de contrarreforma y encendidos debates político-académicos. Hasta el momento, la gran mayoría de los estudios e investigaciones han focalizado su interés en las gestiones educativas del FPV o de Cambiemos. En este sentido, algunos se han encargado de marcar las diferencias entre los modelos pedagógicos de las respectivas propuestas de reforma; una segunda línea de indagación ha avanzado en las rupturas entre las formas de construir la política educativa y su relación con las jurisdicciones; y una tercera línea de trabajos ha marcado interesantes puntos de continuidad entre las políticas implementadas por el CFE durante las dos administraciones. Sin embargo, pocos trabajos han avanzado en una mirada del campo académico educativo nacional (entendido este como un espacio de producción, formación y difusión de conocimientos) de forma panorámica y comparada sobre las líneas de continuidad y diferencias entre ambas gestiones.

Desde nuestra perspectiva, y dado lo prolífico del período en materia de políticas educativas, es necesario avanzar en un estudio del campo educativo que nos permita establecer un balance acerca del estado del conocimiento académico sobre las continuidades y diferencias entre las políticas del nivel secundario implementadas durante las gestiones del FPV y Cambiemos. En este sentido, la presente tesis se propone responder la siguiente pregunta: durante el período 2016-2021<sup>3</sup> y en relación con las indagaciones realizadas por la producción

---

<sup>3</sup> Momento a partir del cual la producción académica comienza a realizar las primeras comparaciones entre las dos administraciones educativas nacionales

académica, entendida como artículos, libros, capítulo de libros, en torno a las políticas educativas del nivel secundario, ¿cuáles fueron los ejes sobre los cuales han girado los debates del campo educativo argentino? ¿Qué espacios y cómo han abordado los contrastes entre las gestiones de Cambiemos y del FPV? ¿De qué manera han sido interpretadas las semejanzas y continuidades entre las dos gestiones educativas?

De esta manera, el presente trabajo tendrá por objetivo general analizar la producción académica sobre las políticas educativas para la escuela secundaria en el período 2016-2021. En esa dirección, interesará dar cuenta de las continuidades y diferencias que la producción académica ha identificado entre la gestión educativa del FPV y la de Cambiemos, respecto del diagnóstico y problemas detectados; de la agenda de políticas y de los instrumentos de política.

Los objetivos específicos planteados en esta tesis serán los siguientes

1) Analizar las continuidades y rupturas que la producción académica ha identificado entre el FPV y Cambiemos respecto a los diagnósticos socioeducativos de la escuela secundaria. Entendemos que avanzar en el análisis de los distintos diagnósticos que han relevado los distintos trabajos sobre las mencionadas gestiones resulta un factor clave para comprender integralmente cómo los dos gobiernos han entendido la falta de oportunidades educativas en la escuela secundaria.

2) Describir y caracterizar las continuidades y diferencias entre las respectivas agendas de política educativa (problemas, prioridades y líneas de acción) de ambas gestiones que la producción académica ha abordado.

3) Analizar las continuidades y rupturas entre las mencionadas gestiones educativas que la producción académica ha trabajado en relación con las propuestas de modelo pedagógico, el régimen académico, el planeamiento institucional y la propuesta curricular entendidos como instrumentos de política. Entendemos que esta indagación nos ayudará a esclarecer las continuidades y diferencias en cómo las dos propuestas conciben la relación gobierno/gobernado y las concepciones sobre el poder social y las formas de ejercerlo.

### 1.3 Estructura de la tesis

Para finalizar esta introducción describiremos los principales apartados en que está dividido este trabajo. Además de esta introducción y de la conclusión que resume los principales hallazgos de nuestra investigación, la tesis está organizada en cinco capítulos.

En los capítulos 2 y 3 analizaremos el contexto que estos dos gobiernos tuvieron que enfrentar. En esta dirección, en el capítulo 2 iniciaremos nuestro recorrido por la crisis del año

2001 y la recuperación política y macroeconómica de nuestro país a partir del cual se gestarán estas dos fuerzas políticas. Haremos mención también al contexto regional de giro a la izquierda y de nuevos gobiernos y los respectivos debates en torno al populismo y al progresismo de la primera década de los 2000. En el capítulo 3, abordaremos los cambios políticos en la región y la respectiva declinación de los gobiernos progresistas juntamente con la emergencia de administraciones de centroderecha en la segunda década del milenio. Allí observaremos los balances económicos, sociales y educativos que se han realizado luego de los doce años de kirchnerismo y los desafíos que enfrentó la administración de Cambiemos al momento de asumir su mandato. Cerraremos este apartado con un análisis del saldo que dejó la coalición Cambiemos tras cuatro años de gobierno.

El cuarto capítulo estará dedicado a exponer la perspectiva teórico-metodológica. En este sentido, abordaremos la estrategia metodológica a partir de la cual pretendemos resolver los interrogantes que nos formulamos en esta investigación. Aquí nos explayaremos sobre el análisis documental y las fuentes secundarias. Asimismo, desarrollaremos la perspectiva teórica que nos permita alumbrar aspectos del fenómeno bajo estudio, que los artículos y libros abordados han dejado sin explorar.

El capítulo quinto estará dedicado a las reformas educativas de los 2000 y a exponer las continuidades y rupturas entre las políticas para la escuela secundaria de las dos administraciones. A partir de un pormenorizado análisis de la producción académica sobre las políticas educativas para la escuela secundaria en el período 2016-2021, estudiaremos los aportes que se han realizado sobre las continuidades y las diferencias entre el FPV y Cambiemos. En este marco, determinaremos las constantes, las inconsistencias, las tendencias, y los posibles núcleos problemáticos de interés sobre los cuales consideramos necesario profundizar para aproximarnos más acabadamente al fenómeno.

Concluiremos este trabajo con un balance sobre el estado del conocimiento en el campo educativo académico y, sin pretensión de exhaustividad, presentaremos algunas posibles líneas de investigación que consideramos necesario seguir elaborando para profundizar el conocimiento sobre las políticas educativas en el nivel secundario en la Argentina reciente.

# CAPÍTULO 2

## El contexto sociopolítico global-regional de los 2000. El ascenso del FPV y sus políticas educativas

---

En el presente apartado analizaremos el contexto local y regional que el gobierno del FPV tuvo que enfrentar durante su respectiva administración. En esta dirección, vincularemos a la gestión con los debates políticos latinoamericanos del Siglo XXI y con las tendencias ideológicas contemporáneas, a saber: los populismos progresistas y los debates sobre las herencias del Neoliberalismo.

### **a) La Crisis del 2001 y la recuperación**

El inicio del siglo en Argentina encuentra al país sumido en una profunda crisis. Los sucesivos ajustes económicos, devaluación, el corralito bancario, la renuncia del presidente Fernando de la Rúa y la sucesión de cuatro presidentes provisionales daban cuenta del alcance institucional de la crisis y mostraban que en el 2001 el sistema institucional había tocado fondo (Quiroga, 2005; Puchiarelli y Castellani 2014; Novaro, 2006). Por su magnitud y las repercusiones históricas que tendría para el sistema político argentino, es necesario detenernos en algunos factores que permitan comprender el origen de esta crisis de hegemonía (Svampa, 2011).

Tras dos mandatos presidenciales (1989-1999), Carlos Menem no logra ser reelecto por tercera vez y es derrotado por una fuerza política que tendría como ejes de su campaña la restauración de la ética en la función pública y el respeto al gobierno de la ley. Sin embargo, transcurridos dos años de gobierno, la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (1999-2001) no pudo modificar la profunda recesión iniciada en el año 1998 y la implementación de políticas de austeridad fiscal sólo lograron empeorar el estado de situación (De Riz, 2008). En este sentido, sostiene Ollier (2008) que los recursos objetivos con los exhibía su cuales Fernando De La Rúa alcanzó la primera magistratura se mostraron escasos ya que nunca logró consolidar su jefatura ni hacia el interior de la alianza, ni obtuvo la de su propia agrupación política: la Unión Cívica Radical (UCR). Este partido, mayoritario dentro del gobierno, contaba con una sólida estructura en todo el territorio nacional; su líder, aunque debilitado, seguía siendo el ex presidente Raúl Alfonsín. Por su parte, el FREPASO, en tanto socio principal, propio jefe político, Carlos Álvarez. De La Rúa como representante del ala

conservadora de la UCR, profesaba un dogma diametralmente distinto a las restantes fuerzas. Con esta distribución del poder político, el presidente incorporó una situación de gobierno dividido que impactó menos en la Cámara Baja y más donde radicaba la real fortaleza de la oposición peronista (Partido Justicialista), en el Senado y, en consecuencia, en las gobernaciones (Ollier, op cit). De esta manera, la autora señala que el principal problema del presidente radicaba en los escasos “recursos territoriales”, ya que sólo había logrado la victoria en 7 provincias (sobre 24) y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El bloque aliancista en Diputados a poco de andar llegó a su fractura, al convertirse el Parlamento en el ámbito donde se dirimían las disputas de sectores de la UCR y del FREPASO contrarios a las iniciativas que provenían del Ejecutivo. Se impugnaron desde la reforma laboral (discutida luego de dos meses de gobierno) pasando por el recorte salarial al sector público y llegando a la reducción de las pensiones (medidas impopulares para los propios votantes de la coalición).

Antes de cumplir el año, se produjo el gran escándalo mediático a partir del cual renunciaría el vicepresidente Álvarez fundado en la sospecha de la existencia de sobornos en el Senado para pasar la ley de reforma laboral. La ley dañaba los intereses de los trabajadores y perjudicaba al sindicalismo mayoritariamente peronista, una fuente de poder político controlada por el justicialismo. El partido justicialista estaba dispuesto a utilizar los cuantiosos recursos objetivos que ostentaba en su propio beneficio. Si bien habían sido derrotados en las elecciones de 1999, los gobernadores peronistas pudieron retener el poder federal reflejado en el Senado: sus catorce gobernaciones incluían los Estados subnacionales de mayor peso político (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba). Con esta poderosa oposición, la renuncia de Álvarez terminó acelerando el desgranamiento en el parlamento, dejando en una posición de extrema debilidad institucional, la cual no se iba a detener hasta el final del gobierno (Novaro, 2006: 288).

Hacia marzo del 2001, en medio de tensiones con el ala alfonsinista de la coalición, De La Rúa decide reemplazar al por entonces ministro Machinea y, en su lugar, asumiría el ortodoxo Ricardo López Murphy. Sus primeras medidas constituirían lo que Novaro denominó “un ajuste draconiano” cuyo objetivo primordial sería la baja del déficit que generara las condiciones para la tan ansiada recuperación de una economía deprimida desde el año 1998. El anuncio produjo una ola de renuncias de los principales referentes de la coalición gobernante y detonaría la prematura eyección del propio ministro. A los fines de afianzar a su entorno y dado el respaldo político que tenía su figura, el presidente se inclinó por la vuelta del ex ministro de economía de Menem, Domingo Cavallo. La gestión del “padre de la convertibilidad” intentó casi todo para sostener el esquema heredado de la Convertibilidad: planes de ajuste del déficit, préstamos de organismos europeos, del FMI. Sin embargo, la crisis de confianza azotaba al gobierno y fundamentalmente a las reservas, vía recurrentes e incesantes corridas sobre los depósitos bancarios.

En este ominoso contexto político, De La Rúa tuvo que afrontar de cara a los comicios legislativos de octubre de 2001. El peronismo fue el ganador de una elección que exhibiría el descrédito en el que había caído la clase política: los votos nulos y en blanco (denominado posteriormente «voto bronca») y la tasa de abstención ascendieron a niveles inéditos (Gordillo, 2013: 122). A los recursos objetivos (los sindicatos, el Senado y las gobernaciones) sumaría el dominio de la Cámara Baja, así el peronismo entendió que había llegado su hora (Ollier, op. cit.). Frente a una probable renuncia presidencial, el justicialismo priorizó la lógica de acumulación de poder para garantizar la transición institucional: por un lado, en ausencia del vicepresidente de la nación nombró a un miembro de su partido, Ramón Puerta, en vez de un radical, lo cual marcaba el retiro del respaldo al gobierno, advirtiendo sobre su predisposición al recambio presidencial; y por otro, inició en el Parlamento una serie de medidas que tradicionalmente correspondió al Ejecutivo, como la coparticipación de una fracción del impuesto al cheque que redundaría en el otorgamiento de beneficios a los gobernadores.

A los fines de dimensionar la fenomenal crisis de representación que atestó a nuestro país en los mencionados comicios, Juan Carlos Torre, en su clásico escrito sobre los huérfanos de la política (Torre, 2003), realiza una interesante comparación entre los resultados de las elecciones del año 1999-2001. El autor observa:

Con respecto a los votos obtenidos dos años antes, la Alianza de la UCR y el Frepaso perdió 4.531.465 votos, un 59,7 %; entretanto, el partido del ministro Cavallo, APR, perdió 1.200.675 votos, un 87%. En segundo lugar, los datos electorales indican que el Partido Justicialista vio disminuido su caudal electoral en 667.130 votos, esto es, sólo un 12,2% por debajo de su nivel inmediato anterior. Combinando estas dos observaciones tenemos que la fidelidad del electorado peronista no fue significativamente afectada por el generalizado clima de protesta ciudadana, que arrasó prácticamente con la opción partidaria de centro-derecha y asestó un golpe letal sobre los apoyos electorales de la coalición gobernante (Torre, 2003: 654)

De esta manera, la catástrofe electoral encontró a un poder ejecutivo que no acusaba recibo sobre sus responsabilidades políticas, lo cual profundizó el aislamiento de la gestión. De Riz op. cit. sostiene que la percepción generalizada de un Estado a la deriva -la crisis de gobernabilidad, y en particular, de liderazgo- motorizó el desenlace. La negativa del Fondo Monetario Internacional (FMI) a adelantar un desembolso de U\$S 1600 millones, que hubiera dado un respiro al gobierno, “llevó a Cavallo a imponer estrictos límites a los retiros bancarios y a la circulación de efectivo en un intento por frenar la fuga de capitales del sistema financiero” (p.2). Es en este registro en donde debe entenderse la explicación de lo ocurrido a propósito

de las medidas de emergencia económica ordenadas hacia fines de noviembre de 2001 por el ministro de Economía: por sus consecuencias, el «corralito» fue la más importante<sup>4</sup>.

Esta medida resultó ser el disparador del enojo de la base electoral que respondía al presidente y que se expresó en los cacerolazos ocurridos en los diferentes barrios porteños de clase media. A ellos se sumaron los saqueos a supermercados y a comercios más pequeños que habían comenzado apenas un tiempo antes. Para Gordillo op. cit., todos estos acontecimientos se conjugaron en diciembre del 2001 y, envueltos en múltiples conflictos políticos y económicos tanto internos como externos a la política partidaria, “otorgaron la *oportunidad política* para el pasaje a la acción” (p. 20). Así, distintos actores y desde diferentes tradiciones, reivindicaciones e historias, confluyeron y lograron la generalización del cuestionamiento al sistema representativo.

Desde una perspectiva similar, Maristella Svampa (2005) arguye que *la política retornó a las calles*. Las mismas se convirtieron en espacios públicos para una diversidad de demandas tomando la forma de un ciclo de movilizaciones<sup>5</sup>. En sólo un mes el país se sumió en la crisis más brutal que comprendería una sucesión de hechos extraordinarios los cuales daban cuenta de la magnitud del derrumbe. Lo que había comenzado como una protesta contra la gestión de Fernando De la Rúa, se convirtió en una masiva rebelión cívica contra toda la dirigencia política. La rebelión llevaba una crítica implacable contra todo el sistema político. Bajo el slogan “Que se vayan todos”, las protestas atacaron los tres órdenes de gobierno, exigiendo la renuncia de todo el Congreso y la Corte Suprema de Justicia. La impugnación a la democracia representativa “y el reclamo de formas de democracia directa que cortaran de raíz con el pasado inmediato, tuvo su centro en la ciudad de Buenos Aires y entre sus principales protagonistas a los ahorristas provenientes de la clase media” (De Riz, Op. Cit: 3). En los días 18 y 19 de diciembre de 2001, Argentina fue sacudida por una ola de protestas, en gran parte espontáneas -manifestaciones a veces violentas, bloqueo de rutas por desocupados, demostraciones de decenas de miles de ahorristas golpeando cacerolas- y, en menor medida, menos espontáneas, como lo fue la anunciada ola de saqueos<sup>6</sup>, que abarcó a gran parte del país. La represión de las masas movilizadas ante la casa de gobierno para reclamar la renuncia del presidente y todo su gabinete dejó un saldo de 30 muertos y decenas de heridos.

---

<sup>4</sup> Esta desesperada medida impedía retirar los ahorros de los bancos con el objeto de detener la fuga de capitales, la caída de los depósitos y, asimismo, frenar una inminente devaluación de la moneda.

<sup>5</sup> La autora sostiene que en este período extraordinario para nuestro país nacieron nuevas modalidades de institucionalidad que priorizaban la autoorganización y autogestión política.

<sup>6</sup> Según Novaro, no hay dudas acerca de que fueron sectores del peronismo, específicamente los nucleados en el conurbano bonaerense, quienes fueron los que alentaron este tipo de manifestaciones que darían el golpe final al gobierno de la Alianza (2006: 292). Profundizando esta idea, Auyero sostiene que, en los saqueos a los pequeños negocios, era posible advertir la presencia de «punteros» justicialistas (jefes políticos barriales), los cuales contrastaban con la falta de personal policial. Así, el autor concluye que los «punteros» peronistas junto con piqueteros fueron partícipes participaron activamente de los asaltos (Auyero, 2007 citado en Novaro, 2006).

Como afirmamos anteriormente, frente a la renuncia del presidente, era el PJ quién disponía de la mayor cantidad de recursos políticos. Sin embargo, tenía un problema fundamental muy caro en la tradición de este partido: no existía un liderazgo unificado. En este sentido, la sucesión de cuatro mandatarios presidenciales en tan sólo diez días respondió, según Ollier, a la querrela intrapartidaria en la cual los postulantes sobaban<sup>7</sup>. En este sentido, entre fines de diciembre de 2001 y principios de enero de 2002, “el país tuvo tres presidentes peronistas como consecuencia de la dificultad para llegar a un acuerdo dentro de esa fuerza sobre el rol y duración que debía tener el gobierno de emergencia” (Novaro, 2003: 348).

El primero en suceder a De La Rúa fue el entonces presidente del senado Ramón Puerta. Sin embargo, por representar un liderazgo regional, carecía de los recursos político-territoriales necesarios para afrontar la crítica situación del país, lo cual le valió su desplazamiento. En su lugar y, por designación de la Asamblea Legislativa, fue nombrado Rodríguez Saá. Aunque resultó un candidato consensuado por la mayoría de las fuerzas del parlamento, los acuerdos a los cuales se había comprometido y que lo promovieron a la primera magistratura no fueron cumplimentados<sup>8</sup>.

Luego del escándalo y posterior renuncia de Rodríguez Saá, una coalición de peronistas y radicales de la provincia de Buenos Aires en la Asamblea Legislativa ungió como presidente a Duhalde<sup>9</sup>. A diferencia de su predecesor, el flamante titular del ejecutivo supo que debía generar recursos subjetivos adicionales a los propios apoyos de la provincia de Buenos Aires. Ollier sostiene que, entre otras acciones, Duhalde trasladó la coalición parlamentaria al gobierno (incluyendo ministros radicales), apeló el consenso como un instrumento para superar la crisis y obtener el apoyo circunstancial del peronismo; este último lo logró constituyendo a Menem en su único adversario. De este modo, disminuyó las chances del ex presidente para volver a postularse e incrementó las posibilidades de otros dirigentes.

Ni bien asumió Duhalde supo que era necesaria una salida de la convertibilidad y, en este sentido, consideró la devaluación como inexorable (Novaro, 2006: 294). Algunos sectores del peronismo, ligados a Menem, proponían la total dolarización del país; sin embargo, desaconsejado tanto por los organismos internacionales de crédito como por los países desarrollados, sumado esto a la escasez de reservas internacionales, tornaban inviable la medida. El 6 de enero de 2002 Duhalde avanzó con la devaluación del peso y completó la ruptura definitiva del esquema de convertibilidad que ya se había iniciado en el corralito

---

<sup>7</sup> Los principales exponentes eran los peronistas R. Puerta, C. Ruckauf, M. De la Sota, C. Reuteman, E. Duhalde, C. Menem, N. Kirchner y A. Rodríguez Saá.

<sup>8</sup> Novaro menciona que las condiciones de su designación fueron que decretara la moratoria unilateral de la deuda externa, devaluara la moneda y convoque a elecciones por un plazo de 90 días, manteniéndose prescindente de ellas. Cumplió lo primero, pero se negó a la segunda condición lo cual le valió el vaciamiento del apoyo político y un total aislamiento partidario presentando la renuncia a los pocos días de haber asumido (2006: 293).

<sup>9</sup> Los resultados de las elecciones fueron 262 votos a favor, 21 en contra y 18 abstenciones.

(adoptada por De La Rúa) y en el default de la deuda externa con Rodríguez Saá. En este punto Gerchunoff y Kacef (2016) se realizan la siguiente pregunta:

en un contexto de inestabilidad social, política y macroeconómica ¿cómo pudo suceder [la recuperación económica del país en el año 2002], cuando lo esperable es que las devaluaciones reales provoquen una caída de los salarios reales y con ello una recesión y cuando en el caso particular del final de la convertibilidad, la devaluación significó además un colapso financiero y contractual que hundió adicionalmente la actividad económica? (p. 8).

Para contestar esta pregunta, los autores van a apelar tanto a factores externos como a internos. Entre los externos, mencionan la combinación de dos circunstancias internacionales: por un lado, luego de los atentados a las torres gemelas, y para devolver la confianza a los ciudadanos estadounidenses, la Reserva Federal de ese país impulsó una caída de la tasa de interés, cuyo efecto fue el aumento de la liquidez disponible para las economías emergentes, entre ellas la Argentina; por otro, ya en el año 2001, China comenzaría un acelerado proceso de apertura comercial externa e ingresaría a la Organización Mundial de Comercio. Desde el punto de vista doméstico, como consecuencia de la devaluación, Argentina se había vuelto tan barata que los capitales comenzarían a volcar importantes partes de esos ahorros al negocio inmobiliario. Un segundo elemento fundamental, vinculado al contexto internacional, fue el repunte de las exportaciones. Los incentivos generados por los buenos precios internacionales confluyeron con el desarrollo tecnológico registrado en los '90 del sector agropecuario y, asimismo, el nuevo tipo de cambio estimuló la sustitución de importaciones. Otro factor de relevancia, para pensar la *paradójica* recuperación del país, tiene que ver con que se registró un importante aumento de la demanda, pero en el contexto de una brutal tasa de desempleo. Sumado a este factor, Damill y Frenkel (2015) mencionan la introducción de impuestos de exportación cuyo objetivo fundamental fue evitar el traslado de la suba de los correspondientes precios -medidos en pesos- a los mercados internos. Por último, mencionan que, en ese marco de alta desocupación, las subas de salarios nominales se mantuvieron inicialmente acotadas y los productores de bienes y servicios para el mercado interno encontraban difícil trasladar a precios los incrementos de los costos de los bienes importados. En síntesis, la combinación de los factores recientemente descriptos posibilitó un traspaso mucho más lento de la devaluación a los precios locales. Así, la reactivación generó más reactivación, lo cual se tradujo “en más empleo y en mejores salarios para los trabajadores” (Gerchunoff y Kacef, Op. Cit.: 9), sin que la tasa de inflación se dispare. Estos factores tuvieron un importante grado de eficacia, sin embargo, el escenario social todavía se percibía crítico. Según los autores:

si bien la economía argentina ya estaba creciendo al 7,7% anual durante el otoño del 2003 y terminaría el año creciendo al 8,8% anual, el desempleo era todavía del 17,8% y el subempleo del 11,8%, de modo que más de un cuarto de la población urbana vivía aún en condiciones precarias y angustiosas. Esos números exuberantes eran ya menores que el 21,5% de desocupación registrado un año antes, pero el cuadro de situación de los ingresos populares agregaba más problemas en este respecto: más de la mitad de la población urbana vivía en hogares que se encontraban por debajo de la línea de la pobreza y más de un cuarto en hogares que se encontraban por debajo de la línea de indigencia (p. 9).

En el plano político, el principal objetivo de Duhalde era establecer un candidato propio que pudiese impedir la postulación de Carlos Menem. En una polémica medida, el presidente modificó las reglas de juego suspendiendo las internas partidarias (cuyo candidato favorito era Menem) delegando en cada formación política la selección del método que considerase más apropiado para elegir a su representante en las próximas elecciones del año 2003. El Partido Justicialista dejó sin efecto las internas y habilitó a tres candidatos, a saber: Menem, Kirchner y Rodríguez Saá. Con estas nuevas reglas, Duhalde postuló estratégicamente a su propio candidato (Kirchner), respondiendo a las distintas miradas que existían hacia el interior del partido (Novaro, 2006: 300).

El presidente logró generar consensos para atravesar la crisis, lo cual lo ayudó a mejorar su popularidad desde su asunción<sup>10</sup>. Sin embargo, la oposición social obligó al adelantamiento de las elecciones fijadas para diciembre de 2003. En junio de 2002, el asesinato de dos piqueteros (Maximiliano Kosteki y Darío Santillán) durante una movilización en el puente Avellaneda llevó a Duhalde a adelantar el cronograma electivo (para fines de marzo de 2003) –tal como demandaban los gobernadores peronistas–. Aunque no detuvo las protestas, fijar el horizonte electoral calmó los ánimos, impidiendo que los jefes peronistas le retiraran su apoyo y un nuevo estallido lo desalojara del gobierno sin haber culminado la transición. Así logró llevar las elecciones a una mesa de negociaciones (con tres candidatos), consiguiendo como aliado al radicalismo.

Los resultados de los comicios presidenciales del año 2003 determinaron lo siguiente: en primer lugar, los tres candidatos peronistas ocuparon, durante la mayor parte de la campaña, las tres primeras posiciones de las encuestas y, en la primera vuelta del año 2003, alcanzaría a reunir poco más del 60%; en segundo lugar, las elecciones arrojaron por resultado un panorama claramente desfavorable para Menem en la segunda vuelta ya que si bien éste obtuvo un modesto primer puesto, gracias principalmente a la lealtad del voto peronista (el 43% de los identificados con ese partido declararon haberlo votado, contra el 34 de Kirchner y el 23 de Rodríguez Saá), no logró recuperar respaldos importantes fuera de esa fuerza; en

---

<sup>10</sup> Su imagen positiva ascendió al 46% a los dos meses.

tercer lugar, en la oposición se produjo un reagrupamiento que dividió el voto no peronista en dos opciones fuertemente enfrentadas entre sí, una de centroizquierda (el ARI), liderada por Elisa Carrió, quien obtuvo el 14% de los votos, y otra de centroderecha liberal, RECREAR, que trepó al 16%. Aunque ninguna de estas fuerzas logró finalmente pasar a la segunda vuelta ni ganar el respaldo masivo de los independientes disgustados con la “vieja política”, su desempeño no fue despreciable. Finalmente, el peronismo “logró atravesar exitosamente la crisis e iniciar el difícil proceso de reunificación interna bajo un nuevo liderazgo” (De Riz, op cit: 5). El presidente Kirchner fue consagrado con el 22,4% de los sufragios, tras la renuncia de Menem a competir en la segunda vuelta.

## **b) Tendencias regionales (los 2000)**

En términos del contexto regional, luego de décadas de inestabilidad democrática, una primera característica que interesa destacar, sobre todo en el momento en que Néstor Kirchner asume la presidencia, es el *enraizamiento democrático en América Latina*. Isidoro Cheresky sostiene que el nuevo milenio encuentra a Latinoamérica con un importante signo de enraizamiento democrático, es decir, las elecciones fueron adquiriendo un rol central en la política regional (Cheresky et al., 2007). En términos generales, la vida pública se fue ordenando en vista a los procesos electorales como modo privilegiado de acceso al poder en nuestras sociedades. Esto tiene una enorme significación porque supone un enraizamiento de la democracia desplazando a dos tradiciones que pesaron en América Latina: la tradición corporativista y la tradición vanguardista<sup>11</sup>. Sin embargo, el autor sostiene que las elecciones en tanto dispositivos representativos han mutado y no solo ellas, sino la democracia en su conjunto. Así, los canales clásicos de expresión de la ciudadanía, es decir el sistema de partidos políticos, se fueron debilitando y perdieron anclaje social como resultado de la desarticulación de las organizaciones históricas y de la emergencia de movimientos políticos inorgánicos. En su lugar, emergen líderes de popularidad afines a los partidos y en muchos casos outsiders. La lógica de la popularidad asentada en la imagen pública del líder y en su capacidad de conquistar un electorado fluctuante, mayoritariamente sin pertenencias o en todo casi sin obediencias, prima por sobre la lógica de la organización o de los aparatos partidarios. Así, los líderes de popularidad son los articuladores, no de partidos sino de coaliciones con diferentes redes organizacionales algunas ideológicas y muchas *completamente pragmáticas*.

---

<sup>11</sup> El autor sostiene que la tradición vanguardista proponía la idea de que hay un saber sobre el pueblo que va más allá de la expresión del pueblo mismo, y que lo sustituye, o que se le anticipa. La otra tradición es la corporativista que proponía los arreglos corporativos - no sólo de la corporación militar, sino de todas las otras corporaciones - como representaciones legítimas y más auténticas que la “ficción electoral” (Cheresky et al., 2007: 8).

Ahora bien, según Cheresky (2015) la transformación principal es que el acto electoral no produce una cesión *completa* de la soberanía. En las sociedades actuales, no es suficiente la legitimidad que otorgan las elecciones; el soberano no se retira a la espera de los próximos comicios, sino que al día siguiente de la votación está alerta y proclive a reactivar su desconfianza y expresar su veto virtual como humor social recogido por las encuestas o, directamente, a movilizarse. La legitimidad está en juego en cada decisión que toman los gobernantes y la ciudadanía se mantiene expectante, vigilante, a distancia del poder y desconfiando del mismo. Éste se sustenta en el actual momento de internet y las nuevas tecnologías de la comunicación y de la caída de las adscripciones ideológicas. De este modo, se genera un nuevo espacio público en Internet que genera identificaciones como resultado de la interacción propia de esa sociabilidad, que con frecuencia son débiles o efímeras, pero que efectivamente para los individuos son decisivas.

Hasta aquí las mutaciones generales del régimen democrático descritas por Cheresky. En este marco de nuevas tendencias y transformación del régimen democrático, es que se ubica el declamado “giro a la izquierda”, “ola rosa” o “ciclo progresista” que vivieron los países latinoamericanos en la primera década del Siglo XXI. El cambio de época tomó un nuevo giro con la emergencia de diferentes gobiernos que, apoyándose en políticas económicas heterodoxas, se propusieron articular las demandas promovidas «desde abajo», al tiempo que valorizaron la construcción de un espacio regional latinoamericano. Pese a la reducida significación de la perspectiva ideológica para los procesos políticos latinoamericanos (Malamud, 2015), no fueron pocos los autores que, a partir de las grandes expectativas de cambio, escribieron con optimismo acerca del «giro a la izquierda», la «nueva izquierda latinoamericana» y el «posneoliberalismo», entre otros tópicos<sup>12</sup>. Frente a estas iniciáticas caracterizaciones, irían consolidándose otras conceptualizaciones que recuperarían la controvertida categoría de *populismo* y desplazarían a las demás formas. Si bien no necesariamente son conceptualizaciones incompatibles, creemos con Svampa (2016), Retamozo (2014) y Murillo (2017) que esta forma de abordar el fenómeno puede ser más precisa para caracterizar la dinámica sociopolítica de la región y las inflexiones políticas producidas por ella.

Ahora bien, utilizar esta conceptualización para dar cuenta de experiencias del nuevo milenio llevó a un proceso de aclaraciones y precisiones terminológicas. En este sentido, Retamozo op cit. retoma las discusiones sobre el *neopopulismo* que se dieron en los años '90 (Viguera, 1993, citado en Retamozo, Op. Cit.) para caracterizar las experiencias políticas de Carlos Menem, Alberto Fujimori, entre otros. Estas experiencias, sustentaban políticas contrarias a las implementadas por los populismos clásicos y lo hacían desde ideologías neoliberales. Fue allí donde el término *neopopulismo* “cobró fuerza como manera de designar a estas

---

<sup>12</sup> Para un estado del debate sobre el “giro a la izquierda”, véase Stoessel (2015)

experiencias que reeditaron aspectos del populismo tradicional, pero desafiaban otros” (Vilas, 2003, como se citó en Retamozo, Op. Cit.: p. 224). Para Retamozo, en la actualidad, la emergencia de la nueva *ola populista* (Hugo Chávez, Néstor Kirchner, Evo Morales y Rafael Correa) nuevamente fue tensionando el concepto, puesto que desde el ejercicio de liderazgos fuertes repusieron políticas similares a las de los populismos clásicos, revirtiendo así aspectos significativos del orden neoliberal.

Por su parte, Svampa (2016) mantiene la utilización del concepto, pero opta por distinguir a los populismos de *baja* y *alta* intensidad. Entre los primeros, la autora ubica a las experiencias de los noventa, las cuales, en relación con los populismos clásicos, se caracterizarían por su unidimensionalidad, es decir, sólo compartirían con estos el estilo político y liderazgo sin programas económico *estado-céntrico*. Las experiencias políticas del nuevo milenio resultarían configuraciones políticas más típicas que señalan coincidencias más profundas con los populismos clásicos de los ´40. Sus características principales, según la autora, serán la reivindicación del Estado “como [re]constructor de la nación luego del pasaje del neoliberalismo” (p. 450); el ejercicio de la política como permanente contradicción entre dos polos antagónicos y, por último, la centralidad de la figura de líder o lideresa. En este sentido, su propuesta ofrece una lectura *crítico-comprensiva* que observa una paulatina reactivación de la matriz populista producto de la dinámica de la construcción de la hegemonía en las respectivas sociedades en donde tienen lugar.

A estas características, Svampa suma algunas aclaraciones. En primer lugar, los populismos presentarían una concepción dual de la legitimidad, que es una suerte de exceso con respecto a la legitimidad propia de la democracia y un déficit en relación con la imposición autoritaria. En segundo lugar, en su prédica antagonista y dicotómica, oculta y obtura otros conflictos minimizados o invalidados y expulsados de las agendas políticas. Todo esto complejizaría las discusiones en torno a las difíciles tensiones entre la inclusión y la tramitación de demandas y la cancelación del pluralismo que operan las experiencias populistas.

Por su parte, Murillo (2017) opta por una definición *historicista* del populismo. En este sentido, va a prescindir de la inclusión de las experiencias de los años 90 dentro de esta categoría dado que las mismas no tendrían la característica redistributiva en lo material y en lo simbólico que son los elementos que producen el antagonismo social y generan la polarización política que caracteriza a este fenómeno en su versión *clásica*. Así, en estos populismos y los del nuevo milenio es “la inclusión de nuevos grupos en el sistema político, la expansión de sus oportunidades económicas y su reconocimiento como agentes políticos” (p. 168) lo que da origen a la polarización populista. Otra característica importante para comprender este fenómeno, según la autora, es la débil institucionalidad estatal, lo cual constituye una clave importante para comprender la reiteración de los ciclos populistas en un mismo país y la importancia de las anteriores experiencias históricas para dar cuenta de la emergencia y reemergencia del populismo. La histórica debilidad estatal para garantizar y universalizar

derechos y las promesas de redención y expectativas que el populismo genera es donde se asientan estas experiencias en América Latina.

Así, los ciclos populistas han sido momentos de expansión de derechos, aunque no necesariamente esa expansión fue acompañada por un aumento de la capacidad estatal que los hiciera efectivos. Es decir, se montaron sobre expectativas preexistentes y las legitimaron, pero no establecieron reformas impositivas y administrativas que garantizaran su sostenibilidad en el *largo plazo*. Murillo sostiene que tal vez “el sentido de la oportunidad explica el carácter disruptivo del populismo incluyente, pero sus limitaciones administrativas lo condenan, muchas veces, a no poder satisfacer una universalización de derechos que lo sobreviva de forma efectiva” (p. 171).

En relación con la definición del pueblo, la autora sostiene que es en el antagonismo (división del espacio social en dos: Nosotros vs Ellos) a partir del cual el populismo le otorga sus contornos. El populismo a toda oposición señala como «oligarquía corrupta», su oposición reacciona con igual virulencia y, cuando lo realiza, ayuda a configurar al pueblo «populista». Al igual que Svampa, Murillo sostiene que esta forma de construcción política tensiona a la democracia por su reticencia a aceptar el pluralismo político y tiende a concentrar el poder en el Ejecutivo pagando un elevado costo político al seguir sus propias reglas. La heterogeneidad del pueblo realmente existente y las diferencias intertemporales en la opinión de los sujetos que lo componen generan límites propios a la experiencia populista.

Desde nuestra perspectiva, las anteriores conceptualizaciones sobre los populismos latinoamericanos del S. XXI nos ayudan a comprender y contextualizar esta experiencia política tan compleja que fue el gobierno del FPV. Como veremos en los próximos apartados, la polarización ideológica que atravesó a la región y a nuestro país durante las primeras dos décadas del nuevo milenio no dejará indemne a ningún sector de la sociedad y caracterizará los debates sobre las políticas educativas y los balances sociales de esta gestión.

### **c) El gobierno del FPV (2003-2015)**

Néstor Kirchner asume la presidencia con una promesa y un mandato claro: la reconstrucción de las instituciones a través de la conducción de nuestro país a la *normalidad* (Stefanoni, 2021). Aunque en franca recuperación y con altas expectativas de crecimiento para el país y la región, todavía al momento de la asunción de Kirchner en la presidencia presentaba una considerable gravedad de la situación económica y social en mayo de 2003. No mucho mejor era el panorama político para el presidente quien asumió la presidencia en ese mes con un bajo porcentaje de votos con los que ganó la elección, aportados en su mayoría por Duhalde (Romero, 2013: 103). A este panorama se sumaba la carencia de la doble legitimidad de origen que sí había podido obtener Menem en los comicios del año 1989: victoria en la competencia intrapartidaria y victoria en la elección nacional.

En este respecto, Romero sostiene que el primer objetivo de Kirchner fue la construcción de una base política propia que le permitiera librarse de la tutela duhaldista. Urgido por la construcción de su propia base de sustento político, Gerchunoff y Kacef op. cit. sostienen que, en sus primeras iniciativas (que luego serían una constante en el estilo de gestión kirchnerista a lo largo de su mandato) existió “una obligada preferencia por el presente y por el futuro inmediato” (p. 10).

Por su parte, Svampa (2011) sostiene que una de las características del momento inicial de la estrategia política de Kirchner fue la configuración de un discurso progresista «desde arriba». Éste fue facilitado por la emergencia de un espacio progresista a escala regional<sup>13</sup> y por la revalorización del rol del Estado. En esta línea, el presidente se abocó a tomar medidas que le permitiesen la reconfiguración del campo político desde la esfera institucional; entre otras, la autora destaca las siguientes iniciativas:

los cambios positivos en la Corte Suprema de Justicia, la asunción de la política de derechos humanos como política de Estado, la reivindicación de una cierta autonomía de la política respecto de la economía, en el marco del default y, por último, la opción por una política económica heterodoxa (p. 23).

Estos gestos que apelaban a la bendición de la opinión pública para lograr la legitimidad que le negaron las urnas (Ollier op. cit.), interpelaron a un conjunto de organizaciones sociales entre las que se destacaron diversos organismos de derechos humanos, que habían sido golpeados duramente por las sucesivas leyes de impunidad (dictadas por Raúl Alfonsín y Carlos Menem), y varias organizaciones de desocupados, ancladas en la tradición nacional-popular, pero desvinculadas –hasta ese momento– del Partido Justicialista<sup>14</sup>.

Desde el punto de vista de la política económica, y en virtud de la continuidad demostrada entre las administraciones Duhalde-Kirchner, Gerchunoff y Kacef (op cit) proponen una lectura en términos de la unidad, sobre todo en sus *resultados*:

El crecimiento del PBI alcanzó al 8,6% anual en ese año y medio de renacimiento productivo; la inversión lideraba esa dinámica con el 31,6% anual. Todas las buenas noticias se combinaron: el desempleo cayó de su máximo de 21,5% al 12,1%; con las mejoras en las condiciones del mercado laboral los salarios reales comenzaron su recuperación –casi 27% en el sector privado formal- después de la brutal caída que acompañó a la devaluación real.

---

<sup>13</sup> Para una discusión teórica acerca de sus implicancias a nivel regional, véase Stoessel Op. Cit., Panizza (2009) y Paramio (2009).

<sup>14</sup> En Ollier (2014) se profundiza acerca de estas primeras medidas y su vinculación con el espectro progresista en la interna peronista.

Y no se trató sólo de la evolución de la economía real y de los indicadores sociales. Hubo también registros de una creciente solidez macroeconómica: la inflación descendió de un promedio cercano al 30% durante la primera mitad del período a un promedio del 4,4% durante la segunda mitad; la combinación de una todavía moderada mejora en los términos del intercambio, de los mayores volúmenes exportados y del estímulo a la sustitución de importaciones generó un superávit de la cuenta corriente del balance de pagos superior al 2% del PBI; las reservas internacionales casi se duplicaron; el efecto conjunto de la depreciación real, del aumento del nivel de actividad y los impuestos adicionales sobre las exportaciones impulsaron la presión tributaria de casi el 20% al 26,4% del PBI, lo que resultó en un superávit fiscal primario del 4% del PBI y en un superávit fiscal financiero del 2,7% del PBI (p. 14).

Estos excedentes permitieron iniciar un proceso de reestructuración de la deuda externa y también a las puertas de la cancelación anticipada de las obligaciones con el FMI, que ocurriría en diciembre del 2005.

Así, los autores sostienen que las características fundacionales de la coalición a la que el kirchnerismo se iba aproximando fueron las siguientes: en primer lugar, un esquema de salarios reales crecientes en todos los sectores de la economía; en segundo lugar, los desocupados que encontraban trabajo o percibían una probabilidad alta de encontrarlo; en tercer lugar, la industria favorecida por el alto tipo de cambio real y por el moderado proteccionismo que le brindaban las retenciones; por último, el campo tolerando esas retenciones en parte por el alto tipo de cambio real y en parte por los precios internacionales que lentamente iban aumentando (Gerchunoff y Kacef Op. Cit.:16).

Sin embargo, la inflación comenzaría a generar problemas al esquema anteriormente descrito. La persistencia de la presión salarial y la novedad de la inflación importada como consecuencia del aumento de los precios de los bienes exportables llevaron a un importante aumento de la tasa de inflación y, para comienzos de 2007, el ritmo de incremento de los precios ya sobrepasaba el 20% anual. La respuesta de Néstor Kirchner fue posponer cualquier solución económica. Desde enero de 2007 se decidió trastocar la metodología del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y así se subestimó la verdadera inflación en las estadísticas oficiales desplazando de la agenda electoral el tema de los precios (p. 16). El riesgo-país aumentó bruscamente en comparación con el de otras economías emergentes y la Argentina ya no pudo regresar al mercado de capitales.

En este contexto, el flamante gobierno de Cristina Fernández, elegido en primera vuelta en octubre de 2007, se embarcó en una vía para generar ahorro público que consideraba políticamente menos costosa y que tenía la virtud adicional de recortar directamente los precios de las materias primas: el aumento de las retenciones. En este sentido, se ensayó un sistema de retenciones móviles que aumentaba fuertemente la presión impositiva. La resistencia abierta del sector agropecuario, ahora excluido definitivamente de la coalición

gobernante, le infligió al kirchnerismo una de sus pocas derrotas en el campo de las movilizaciones callejeras y contribuyó, en gran medida, a una derrota parlamentaria de gran significación en junio de 2009.

Por otro lado, en ese mismo año se produjo la Gran Recesión mundial que tuvo importantes repercusiones internas. En el contexto de una profunda contracción económica del comercio mundial y el aumento de la tasa de desempleo, los países se volvieron más proteccionistas:

Para la Argentina, ello significó un descenso en las exportaciones del 20% y uno del 32% en las importaciones, de modo que el superávit de cuenta corriente del balance de pagos se amplió al 3,6% del PBI, el porcentaje más alto desde 2006. Sin embargo, no era un superávit deseado ya que estaba gestado por la crisis. Su correlato social fue un aumento de la tasa de desempleo y un miedo extendido en la sociedad a que siguiera extendiendo los efectos de la crisis. En consecuencia, descendieron el consumo y las inversiones, víctimas y a la vez propiciadoras de la recesión (Gerchunoff y Kacef Op. Cit.: 24).

En este marco económico, y con el resultado adverso en las elecciones parlamentarias del año 2009, en noviembre de 2009 el FPV retomó la iniciativa política y puso en marcha una de las políticas más importantes del período bajo análisis: fue la Asignación Universal por Hijo (AUH). Esta medida de transferencias condicionadas al estilo de las que ya funcionaban en México y Brasil fue una de las iniciativas con las que el kirchnerismo aspiraba a recuperar votos en los estratos de menores ingresos. A partir de ella y de la nacionalización de los fondos de pensión el kirchnerismo comenzaría el proceso de reconstrucción de la coalición mayoritaria.

La evolución favorable de la economía ayudó a que la recuperación fuera rápida y generalizada. Sin embargo, a medida que se acercaban las elecciones presidenciales de octubre comenzaban a percibirse signos de fatiga productiva y volvía a acelerarse la tasa de inflación, que se instaló en un nivel de entre el 23% y el 25%. Esto no impidió que siguieran incrementándose los salarios reales, “probando una vez más que, por lo menos en el corto plazo, no todo proceso inflacionario afecta negativamente a los ingresos populares” (Gerchunoff y Kacef, Op. Cit.: 28). El costado malo de la nueva estrategia económica post-crisis era que el sector privado había desacelerado fuertemente la creación de empleo o simplemente *ya no lo creaba*.

Con estas medidas económicas fue que Cristina Kirchner alcanzó el 54% de los votos en las elecciones presidenciales de octubre de 2011. Pero esta victoria se obtenía en medio de un desequilibrio macroeconómico que llevaba al límite a la estrategia seguida en los últimos tres años y que abriría nuevos dilemas de política económica.

Los mencionados desequilibrios se hicieron visibles con una corrida cambiaria larvada desde principios de año, pero que se aceleró en los días previos a las elecciones y colocó al gobierno

frente a la necesidad de tomar decisiones de peso: ahora la cuenta corriente de la balanza de pagos se había tornado negativa y como consecuencia de sus propias decisiones el kirchnerismo no tenía acceso a los mercados de capitales. Para enfrentar estos nuevos desafíos, el gobierno de Cristina descartó la devaluación optando por un férreo control de cambios y un sistema generalizado de permisos previos a las importaciones. Esta medida detuvo el atesoramiento de divisas y limitó severamente la remisión de utilidades y dividendos por parte de las empresas extranjeras.

Hacia fines del 2013, la distribución del ingreso todavía era mejor que la que había dejado Menem; las inversiones habían caído algo en comparación con el auge de 2007, pero se sostenían en magnitudes apreciables, concentradas en sectores mercado-internistas protegidos y en la industria automotriz; la primarización de las exportaciones era más moderada que la observada en otros países de la región, esto se debía básicamente a la demanda de manufacturas por parte de Brasil, cuya economía comenzaba a debilitarse. Así, el deterioro de las expectativas por una economía estancada y el cepo cambiario complicaron a la coalición electoral triunfante apenas dos años antes. El FPV perdería las elecciones legislativas de medio término al tiempo que la economía se encaminaba, a fines del 2013, a una nueva crisis cambiaria.

En el marco de este ominoso contexto económico es que el gobierno aceleró el ritmo devaluatorio. Fue así como en enero de 2014 se devaluó la moneda, se aceleró la inflación y luego se aumentaron las tasas de interés a fin de moderar el traslado de la devaluación a precios. Sin embargo, esta estrategia no logró desactivar ni corregir los desequilibrios acumulados.

Cerrada toda posibilidad de recurrir al financiamiento externo convencional<sup>15</sup> la restricción externa cada vez más aguda alejó cualquier posibilidad de recuperación de la economía y dejó al gobierno apenas con el objetivo de llegar al final del mandato. En este sentido, la complejidad de la situación externa era de tal magnitud, que el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos no solo era creciente, sino que, en términos reales, se acercaba a niveles de inicios de la década del 80. La aceleración inflacionaria amenazaba con deteriorar adicionalmente el tipo de cambio real y, para peor, comenzaron a declinar sostenidamente los precios internacionales de las materias primas erosionados por el debilitamiento de la economía internacional y, en particular, por la menor demanda China. La merma que esto implicaba sobre los ingresos por exportaciones y la carencia de instrumentos que permitieran salir del atolladero en el que se encontraba la economía hicieron que el estancamiento fuera percibido como un mal menor: al menos contenía a las importaciones y al desequilibrio externo

---

<sup>15</sup> Durante 2006, el saldo neto del comercio exterior de productos energéticos fue positivo en 6000 millones de dólares y explicó aproximadamente la mitad del superávit de ese año; durante 2011 fue negativo en 3000 millones

y, al mismo tiempo, contribuía a moderar el ritmo inflacionario. Finalmente, el gobierno llegó a la fecha de las elecciones cumpliendo con el objetivo modesto de evitar una dinámica caótica.

## **d) Balance del mandato del FPV: tendencias contrapuestas**

### **d.1) Los indicadores sociales**

Para dar cuenta del panorama de las tendencias, los debates y el desempeño de los indicadores socioeconómicos observados en la gestión kirchnerista, retomaremos el interesante trabajo de Kessler sobre la desigualdad durante el 2003-2013 (Kessler, 2014). Un primer elemento que toma el autor es el Coeficiente de Gini<sup>16</sup>. Luego del estallido del año 2001 en el cual el coeficiente aumenta hasta alcanzar el 0,5 en 2002, en el año 2003 comienza a cambiar la tendencia, extendiéndose hasta el año 2007 y llegando al 0,487. Esta tendencia al igual que el aumento de la desigualdad en los 90, es compartida por el conjunto de la región con independencia de su adscripción ideológica. Luego del 2008, el progreso en este índice comenzó un proceso de desaceleración y, hacia fines del mandato a comenzó a mostrar tendencias a la suba.

En relación con las políticas laborales, una medida institucional de gran trascendencia política fue la revitalización del salario mínimo, lo cual contrastaría fuertemente con el período precedente. Convocado en el año 2004, y luego de varios años de inactividad, se logró restablecer la convocatoria entre trabajadores y empleadores con el arbitrio del Estado. Asimismo, durante el mandato del kirchnerismo se multiplicaron las negociaciones colectivas por rama de actividad. Si en los noventa existían aproximadamente 200 negociaciones colectivas, en el año 2009 se registraron 1331. En términos del empleo, entre 2003 y 2009, se crearon 4,9 millones de puestos, incorporando 4 millones de personas al mundo laboral. Entre 2003 y 2009, se sumaron 571 mil empleados por año. Así el desempleo bajó del 21,5% en 2002 a 7,9% en 2010 (Kessler, Op. Cit.: 72). Dentro de esta tendencia se encuentra el crecimiento del empleo formal. Comparado con números del año 2010, la diferencia con los mejores años de los noventa asciende a un 43% de crecimiento durante el mandato kirchnerista.

Por su impacto en las políticas educativas, un punto que interesa destacar en relación con las políticas de reparación de desigualdades se refiere a la incorporación de 7 millones de nuevas protecciones sociales, duplicando las existentes hacia el año 1997. Entre las mismas, se logró la incorporación de la extensión de las jubilaciones, de las pensiones no contributivas, asistenciales y de la AUH.

---

<sup>16</sup> El Coeficiente de Gini es una medida económica que permite calcular la desigualdad de ingresos que existe entre los ciudadanos de un mismo país. El valor del índice de Gini se encuentra entre 0 y 1, siendo cero la máxima igualdad (todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos) y 1 la máxima desigualdad (todos los ingresos los tiene un solo ciudadano).

Otros autores con miradas críticas sobre el saldo social de las políticas kirchneristas señalan la heterogeneidad estructural que el proceso produjo. En este punto, retomamos a Salvia y su grupo de investigación quienes sostienen que las notables mejoras no sólo no redujeron las desigualdades socioeconómicas, sino que han cristalizado aún mayores desigualdades (Salvia, 2015). En este sentido, a lo largo del período, se fue consolidando un polo marginal heterogéneo de trabajadores precarios, con ingresos bajos, desocupados, beneficiarios de planes sociales, que, en su mayor parte, estaba compuesto de jóvenes del menor nivel educativo.

El último punto, no saldado, sobre los resultados de la política social del kirchnerismo es el de la evolución de la pobreza y la indigencia. Kessler sostiene que no fue posible arribar a consensos entre las mediciones oficiales y las privadas, dada la adulteración de las cifras del INDEC. Sin embargo, el autor reconoce que, entre los privados, existe un consenso que estima que hacia 2012 la pobreza se ubicaba en torno al 20/25 % de las personas viviendo en hogares pobres, y para el 2013 esa cifra alcanzaría al 27% hasta el 36% de la población (2014: 99).

## **d.2) Las políticas educativas durante el FPV**

En lo que respecta al plano educativo, como indica Betancur (2011), el concepto estelar sobre el cual se asientan las políticas educativas en el siglo XXI en la región es el del derecho a la educación y la responsabilidad del Estado de garantizarlo. En Argentina, esta concepción sería articulada con el término *inclusión*, delineando así los componentes fundamentales del discurso pedagógico kirchnerista que serían incorporados a las normativas sancionadas durante este período (Vassiliades, 2020).

Según Terigi (2016), la gestión educativa del kirchnerismo, puede ser reconstruida a partir de cuatro etapas: puede reconocerse una primera etapa signada por la atención a la crisis educativa en que se encontraba el país a comienzos del mandato de Néstor Kirchner; un momento bisagra con el debate y sanción de la Ley Nacional de Educación (LEN); un período posterior marcado por el planeamiento a propósito del mandato de la ampliación de la obligatoriedad escolar; y una fase más reciente en que las políticas asumieron en forma declarada el propósito de la inclusión educativa.

Dentro de la segunda etapa, por su importancia en términos de la reorganización y reestructuración del sistema destacaremos las siguientes leyes:

- Ley de Financiamiento Educativo n°26075 (LFE). Esta ley estableció que para 2010 se debía alcanzar una inversión consolidada en educación, ciencia y tecnología equivalente al 6% del PBI. Esta ley fue sancionada a fines de 2005 y fijó ese año como referencia para calcular la pauta de aumento de la inversión. Así, “se partía de una inversión en educación, ciencia y

tecnología con relación al PBI de 4,1% en 2005 y se buscaba llegar al 6% en 2010” (Bezem, P; Mezzadra, F Y Rivas, A, 2014).

-Por la trascendencia otorgada por el gobierno a la Educación Técnico-Profesional destacaremos la Ley de Educación Técnico- Profesional n°26058. Según Maturo (2019), con este nuevo marco normativo se tendió a subsanar los problemas heredados de la “aplicación dispar” de la Ley Federal de Educación y aspiró a reorganizar el servicio educativo de la formación técnica en sus diferentes niveles (medio y superior no universitario), modalidades (formal y no formal) y formación profesional.

- Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase (25864 de 2003). Frente al problema de las protestas y paros docentes, se sancionó esta ley que estableció un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos de clase. Asimismo, la ley contempló la posibilidad de brindar auxilio presupuestario de la nación a aquellas provincias que tuviesen deudas con el sector y que no estuvieran en condiciones de saldarlas

-la Ley de Educación Sexual Integral (26150 de 2006). Según Wainer y Chami (2009), esta normativa viene a dar respuesta múltiples y trascendentales demandas históricamente relegadas por los distintos gobiernos: la salud sexual y reproductiva y de enfermedades de transmisión sexual, el aumento de los casos de embarazo adolescente, el aborto, la iniciación sexual más temprana y el reconocimiento de los derechos a la sexualidad. De esta manera, la Ley estableció la obligación de todas las escuelas de nuestro país, de impartir un Programa Integral de Educación Sexual desde el Nivel Inicial hasta el Superior de Formación Docente y de Educación Técnica no universitaria con una aplicación de la Ley debía de ser gradual y progresiva.

-La LEN. Esta ley implicó la reestructuración del sistema educativo en nivel primario y nivel secundario extendiendo la obligatoriedad escolar a 13 años. Teniendo en cuenta el destino elitista con el que fue concebido el último nivel educativo mencionado (Acosta, 2011), la transformación más relevante que trajo esta ley fue la incorporación, por primera vez en la historia, del nivel secundario como nivel obligatorio. Esto implicó una revisión profunda de sus objetivos en tanto nivel educativo y, a partir de ella, se instrumentarán una importante batería de medidas con el objeto de lograr la terminalidad educativa por parte de jóvenes y adultos que no hubieran terminado sus estudios.

En relación con la tercera etapa y directamente vinculado con este marco normativo, dos años y medio después de promulgada la LEN se contó con el primer Plan Nacional de Educación Obligatoria, aprobado por Resolución 79/09 del Consejo Federal de Educación (en mayo de 2009) y elaborado durante el ministerio de Juan Carlos Tedesco (2007-2009). Si bien no todos estos lineamientos alcanzaron pleno cumplimiento, sí establecieron condiciones favorables

para una estrategia de trabajo plurianual<sup>17</sup>, ausentes antes de la sanción del plan, que la implementación de la LEN requería. Así el Plan de 2009 realizó aportes para organizar los esfuerzos tanto de las jurisdicciones nacionales como de la cartera nacional.

Otro grupo de iniciativas inauguraron la cuarta etapa y acompañaron a este plan entre las cuales podemos destacar una de las más importantes iniciativas dirigidas a la terminalidad educativa por parte de jóvenes y adultos que no hubieran finalizado sus estudios: el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios, conocido por sus siglas como Plan Fines (Montesinos y Schoo, 2015; González, 2018; Villa, 2019; Brunneto, 2020). Asimismo, las Tecnologías para la Información y la Comunicación, ganaron espacio a partir de la implementación del Programa Conectar Igualdad en el año 2010 (Decreto N°459/10) a partir del cual se distribuyeron netbooks entre estudiantes y docentes de escuelas de gestión pública en el nivel secundario, especial y Formación Docente con el objetivo de disminuir la brecha digital (Benítez Larghi et al, 2014).

Otras dos medidas que es importante destacar fueron la creación del Instituto Nacional de Formación Docente y la mencionada AUH en el año 2009. Esta asignación amplía a través de financiamiento estatal el beneficio del subsidio por hijo a la población que se encuentra fuera del circuito formal de empleo y que exige como una contraprestación obligatoria la asistencia a la escuela.

Específicamente para el nivel secundario, se adoptaron los Planes de Mejora Institucional, implementados en el año 2010 por la cartera educativa nacional. Estos planes tuvieron el sentido de favorecer el ingreso, la permanencia con aprendizaje y el egreso de los/as estudiantes secundarios a través de una línea de apoyo pedagógico y financiero a las escuelas secundarias del país (Marchese y Vazelle, 2018)

Por último, la Ley N°27.045 de obligatoriedad de sala de 4 años que llevó a 14 años la educación obligatoria en el país fue otra de las normativas fundamentales del período. Si con la LEN la obligatoriedad llegaba hasta completar el nivel secundario, a partir del año 2015 se incorpora la sala de cuatro años a la educación obligatoria que el estado debe garantizar (artículo 16 de la Ley N° 27045). De esta manera, la educación debe alcanzar hasta catorce años de obligatoriedad: “los dos últimos años de la Educación Inicial, seis o siete de la Educación Primaria y cinco o seis de la Educación Secundaria” (García, M. V. y Pico, M. L. ,2020)

---

<sup>17</sup> El plan, previsto para el período 2009- 2011, se estructuró en dos partes. En la primera se justificaba la necesidad de diseñar un plan así, y se describían los objetivos y las estrategias previstas para superarlos. En la segunda parte se organizaban los asuntos que debía contener la programación de las políticas educativas para los siguientes tres años, en torno a dos ejes centrales: las principales políticas educativas de “igualdad”, “calidad” y “fortalecimiento de la gestión”; y los tres niveles educativos responsables de su implementación (educación inicial, primaria y secundaria).

En relación con el nivel universitario, una de las leyes más trascendentes sería la denominada “Reforma Puiggrós”. El proyecto que finalmente se aprobó establecería la responsabilidad principal e indelegable del Estado sobre la Educación Superior, la gratuidad de las carreras de grado en las instituciones de gestión estatal y el acceso libre e irrestricto. La modificatoria se denominó “Ley de Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior”, y obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados, en junio de 2013, y fue aprobada por unanimidad en el Senado de la Nación, en octubre de 2015 (Montenegro, 2018).

Otra de las políticas relevantes en este nivel educativo fue la creación de universidades en regiones prioritarias “las universidades del Bicentenario, enfocadas especialmente en lograr el acceso a la Universidad de primeras generaciones de estudiantes” (Perrota, 2019: 62). Asimismo, se encaró el mejoramiento en términos de infraestructura y el apoyo por medio de “programas especiales” para encaminar líneas de trabajo que apuntaron al mejoramiento de condiciones de ingreso, permanencia y egreso. Algunos de los programas emblemáticos fueron los de generación de becas, acompañamiento a estudiantes de primeros años, apoyo al desarrollo de ciertas disciplinas (como las ingenierías), las diferentes propuestas de extensión-vinculación desde el Programa Nacional de Voluntariado Universitario y las acciones de promoción de relacionamiento internacional desde una lógica solidaria no mercantil.

Además, según Perrota op. cit. las universidades quedaron comprendidas en diferentes políticas de esta gestión de gobierno, como en el caso de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual<sup>18</sup>.

En lo que compete a la promoción de la investigación, el apoyo a la Universidad se complementó con el incremento de recursos a proyectos e infraestructura por medio de diferentes instrumentos coordinados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (conocida como Agencia) y el fortalecimiento general del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por medio de becas.

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

---

<sup>18</sup> Según la autora esta ley incluyó a los medios de comunicación de las instituciones universitarias y les otorgó la posibilidad de generar infraestructura y contenidos para radio, televisión y otros formatos.

# CAPÍTULO 3

## El gobierno de Cambiemos (2015-2019)

---

### a) Tendencias regionales (la segunda mitad de los 2010)

Andrés Malamud (2015) sostiene que cuatro fueron las consecuencias políticas de la “ola rosa” para la región. En primer lugar, se dio una efectiva reducción de la pobreza en casi todos los países de la región<sup>19</sup>. En segundo lugar, el saldo del primer quindenio del S. XXI fue un fenómeno creciente de reprimarización productiva. Así, el autor sostiene que el factor que une a estas dos consecuencias es China consumiendo commodities sudamericanas. En tercer lugar, aunque no fue un invento de estos gobiernos<sup>20</sup>, se dio un proceso de hiperpresidencialización de la política regional mediante la cual los presidentes latinoamericanos utilizaron sus atribuciones institucionales domésticas para negociar entre sí y resolver conflictos internacionales. La última consecuencia que menciona Malamud se refiere a la paradójica fragmentación regional que legaron estos gobiernos. Pese al discurso explícitamente integracionista, promediando la segunda década del milenio, el autor observa la proliferación de bloques regionales que dividen la región en crecientes segmentos superpuestos.

En términos socioeconómicos, Kessler y Benza (2020) sostienen que hasta el año 2014 en la región se registraron tendencias auspiciosas. La disminución de las desigualdades se dio con mayor profundidad en la región Andina y el Cono Sur y menor en América central y México. Entre los países con mejores resultados, los autores ubican a Bolivia, Venezuela, Argentina, Paraguay y Uruguay con caídas del 4% anual entre 2002 y 2014. Sin embargo, como vimos para Argentina, esta mejora no fue constante, adquiriendo una mayor aceleración en los primeros años del siglo, para luego ir paulatinamente desacelerándose y estancarse.

Siguiendo datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017, citado en Kessler y Benza Op. Cit.), los autores sostienen que el PBI per cápita creció a un 1,7% entre 2008 y 2012 y del 0,8 % entre 2012 y 2014, para luego registrar contracciones en 2015. El contexto internacional influyó con la caída en los precios internacionales y, consecuentemente, los mercados laborales perdieron dinamismo con una merma importante de la calidad de los empleos. Así, finalizado los primeros 15 años del milenio, los autores

---

<sup>19</sup> El autor incluye no sólo a gobiernos con orientación de izquierda, sino que se registraron disminución de la tasa de pobreza en Colombia, Paraguay y hasta Perú, que no tenían gobiernos de izquierda.

<sup>20</sup> En los '90 según el autor se observó una tendencia similar en el bloque del Mercosur

concluyen que las economías latinoamericanas mantuvieron un insuficiente grado de desarrollo económico que finalizó con un estancamiento de los principales indicadores socioeconómicos.

Para explicar el estancamiento económico de América Latina, Svampa (2017) arguye que uno de los factores fundamentales fue la desaceleración económica de China cuya consecuencia fue para la región el fin del llamado «superciclo de los commodities». Este factor externo no encontró bien parados a la mayoría de los gobiernos latinoamericanos quienes registraron fuertes tendencias a la caída en el déficit comercial. Todo ello conllevó no solo más endeudamiento, sino también, coincidiendo con Malamud, una exacerbación del *extractivismo*, es decir, una tendencia al aumento de las exportaciones de productos primarios a fin de cubrir el déficit comercial con lo cual se ingresó en una suerte de espiral perversa (multiplicación de proyectos extractivos, aumento de conflictos socioambientales, desplazamientos de poblaciones, entre otros).

En términos de la política interna, la autora menciona que se registró un considerable aumento de la polarización ideológica, la concentración de poder político y el incremento de la corrupción. Desde este punto de vista, a medida que los regímenes populistas se fueron consolidando, la concentración y la personalización del poder político impidieron la emergencia y la renovación de otros liderazgos, al tiempo que alentaron formas de disciplinamiento y de obsecuencia que socavaron cualquier posibilidad de pluralismo político dentro de los diferentes oficialismos.

En otro trabajo (2019) que aborda las tendencias ideológicas recientes del *Posprogresismo*, Svampa menciona que es necesario recuperar algunos hechos políticos que acontecen en los Estados Unidos con la asunción del republicano Donald Trump y sobre todo en los países europeos, donde se expanden los partidos antisistema, de la mano de la extrema derecha xenófoba, antiglobalista y proteccionista. En el marco de estos movimientos globales es que se debe ubicar el vertiginoso ascenso de Bolsonaro y los sucesivos reemplazos de gobiernos de centro-izquierda que van a resituar a América Latina en el escenario político global. El ocaso del ciclo progresista incluiría a la Argentina, con el triunfo electoral de Mauricio Macri; se profundizaría en 2017, con la transición ecuatoriana, tras la victoria de Lenin Moreno, y se completó en Chile, en 2018, con el regreso de Sebastián Piñera al gobierno. La autora incluye otras mutaciones políticas dentro de este «fin de ciclo» como la profundización del autoritarismo del gobierno de Maduro en Venezuela, añadiendo la consolidación del régimen abiertamente represivo en Nicaragua, con sus muertos y centenares de presos, digno de una dictadura.

Así, el contexto de polarización y recursividad acelerada, la dualidad y la ambivalencia propias de los populismos resultaron políticamente insostenibles en el tiempo, pues revelaron serias limitaciones y déficits, lo cual terminó beneficiando a los sectores más conservadores y reaccionarios de las sociedades latinoamericanas. Asimismo, las salidas de los regímenes

populistas fueron traumáticas, lo cual siguió otorgando nuevas oportunidades políticas, a partir de las cuales se habilitaron lenguajes y demandas más conservadoras y autoritarias. Otro efecto de la polarización fue que toda crítica a los progresismos realizada desde otros sectores de izquierda terminaba siendo, desde la perspectiva de estos gobiernos, «funcional» a la lógica de los sectores más concentrados. De esta manera, existieron pocas o nulas posibilidades de que “emergieran nuevas opciones dentro del campo de la centroizquierda u otras izquierdas, lo cual tendió a agravarse al calor del proceso de concentración del poder en los líderes o las lideresas” (Svampa, 2019: 127). Por su parte, el arco opositor aprovechó la oportunidad política y comenzó a caracterizar a los endeble gobiernos como «populismos irresponsables», reducidos a pura corrupción y señalados como los responsables de haber desperdiciado la época de bonanza económica más importante de los últimos años.

Todos estos elementos se conjugaron y darle una chance de gobierno a “lo nuevo” pareció ser un motivo de decisión electoral importante. Dado que las derechas no habían sido gobierno en varios países por más de una década, tuvieron más probabilidad de ocupar ese lugar que las opciones progresistas (Kessler y Vommaro, 2021). En este sentido, contaron a su favor con públicos renovados y con el hecho de que, a una población tradicionalmente conservadora, se le sumaron otros grupos como los jóvenes politizados hacia la derecha y en contra de lo que es considerado el establishment o la elite política, en estos recientes tiempos mayormente de izquierda o centroizquierda.

## b) El gobierno de Cambiemos (2015-2019)

Además de estas tendencias a escala regional, para comprender la emergencia de Propuesta Republicana (PRO) y de la coalición Cambiemos, consideramos necesario recuperar el trabajo de Juan Carlos Torre (op cit). Este escrito comienza caracterizando a la masa de electores en el año 2001 que habían quedado a la intemperie con la diáspora de los simpatizantes de la UCR, la desaparición del FREPASO y de la Acción por la República. Para ello, utilizó la expresión «los huérfanos del sistema de partidos» y se realizó la siguiente pregunta: “¿hacia dónde habrían de canalizar en el futuro sus preferencias políticas?”. La respuesta que oportunamente había dado (2003) fue que la canalización de esa masa electoral se orientaba hacia dos nuevas agrupaciones creadas por figuras disidentes de la UCR, Ricardo López Murphy hacia el centro-derecha y Elisa Carrió hacia el centro-izquierda. Transcurrida una década y media de aquellas líneas, la peregrinación electoral desatada por el cimbronazo del polo no peronista encontró un refugio en las elecciones presidenciales del año 2015: el que ofreció la convergencia del PRO, la UCR y la Coalición Cívica (CC) dentro de Cambiemos (Torre, 2017).

Según Vommaro y Gené (2017), la victoria de Cambiemos representó el primer triunfo de un candidato que no pertenecía a los partidos tradicionales. En este sentido, la agrupación

política del candidato presidencial, el PRO, era una fuerza política nacida de la crisis del año 2001. La derrota del FPV, luego de tres mandatos consecutivos, otorgaba la oportunidad política del fortalecimiento de una nueva fuerza en el país por fuera de las tradicionales que ya había pasado por un proceso de consolidación a nivel local a partir de su gestión de gobierno en la ciudad de Buenos Aires. Así, la novedosa coalición política pudo unificar al polo no peronista, aunque dejando por fuera a las expresiones trotskistas de la izquierda.

Los autores sostienen que el kirchnerismo había dejado progresivamente de lado banderas republicanas (que en sus orígenes supo defender) como la transparencia institucional, optando por una “agenda redistributiva, de ampliación de derechos civiles y culturales y de sostenimiento y regulación estatal del mercado interno” (p. 232). De esta manera, la oposición recuperó la agenda republicana “disponible” y comenzó a capitalizarla políticamente: denunció la falta de transparencia y sobre todo la corrupción del gobierno del FPV. La crítica al populismo estatista con que la oposición identificó a la administración antecesora decantó en la propuesta de un “cambio cultural” de carácter refundacional hacia un país “normal”. Sin embargo, esta normalidad no era la que había propugnado Néstor Kirchner en su asunción, sino que fue reinterpretada por la alianza triunfante como la aplicación de un programa pos o *antipopulista* de tipo republicano, modernizador y de “vuelta al mundo” capaz de capturar el “ethos del voluntariado y el emprendedurismo anclado en el mundo de los negocios y de las ONG” (Vommaro y Gené, 2017: 234).

Ahora bien, esta promesa de normalidad enfrentaba desafíos de considerable relevancia. Además de la mencionada condición política, uno de los desafíos más importantes que tuvo Cambiemos, según Vommaro (2017), fue hacer frente a la tensión entre la voluntad de llevar a cabo un proyecto socioeconómico determinado y la factibilidad política de ese proyecto, lo que ya habían experimentado los gobiernos del ciclo progresista. Asimismo, debió hacer frente a los legados del ciclo anterior y, por añadidura, a las situaciones y acuerdos culturales y redistributivos establecidos y otros de más fácil remoción o reorientación. Un último desafío que menciona el autor se refiere a la posibilidad de que el PRO, la fuerza que hegemonizaba la coalición Cambiemos, se constituyera en un partido de alcance nacional y pueda estabilizar en Argentina un espacio competitivo y representativo.

Para enfrentar estos desafíos, la coalición realizó una división del trabajo entre sus socios fundadores:

por un lado, las redes provinciales de la UCR le aportaron al PRO el alcance territorial del que carecía, sobre todo en el interior del país. Por otro lado, la UCR y, en especial, la CC sumaron a la propuesta de racionalización económica encarnada por el PRO cierta capacidad para interpelar a los sectores medios con una promesa de regeneración institucional y transparencia en el ejercicio del gobierno. El PRO, además de la orientación programática general que tuvo desde sus orígenes, aportó a la coalición su comprobada capacidad de

gobierno en la gestión de la Ciudad de Buenos Aires y, lo más decisivo, un candidato presidencial competitivo con el que capitalizar el malhumor social de los últimos años del kirchnerismo (Freytes y Niedzwiecki, 2018: 126).

Esta repartición de tareas se mantuvo a lo largo de todo el mandato, concentrando el PRO una centralizada gestión gubernamental y otorgándole al resto de sus socios fundadores un rol más preponderante en el Congreso Nacional y en el vínculo con la opinión pública.

En el marco de esta división del trabajo, Vommaro (2017) avanza en una caracterización de la fuerza política que iba a concentrar la toma de decisiones en Cambiemos y que serán importantes para caracterizar sus políticas públicas. En este sentido, el PRO fue una agrupación política nacida al calor de la crisis del 2001 como un proyecto sociocultural y económico movilizad en torno a un ethos del voluntariado y el emprendedurismo anclado en el mundo de los negocios y de las ONG. Desde un principio fue una fuerza crítica de las excesivas regulaciones estatales de la vida económica, sin embargo, nunca desconoció el rol central del Estado como reasignador de recursos, y, en especial, en lo referido a la protección de algunos derechos sociales lo que en el discurso del partido se asocia al «cuidado» de los sectores «vulnerables». Otro elemento central de su programa fue la defensa de una concepción política republicana-liberal de la democracia y, junto con ella, las denuncias sobre corrupción gubernamental y la promoción de una modernización gestonaria. Una tercera característica, presente desde sus inicios, es que se concibió como un partido *posideológico*, con una estrategia flexible y pragmática, que buscó construir consensos de gobernabilidad para llevar a cabo su proyecto político. En esta línea, destaca su pragmatismo y la pretensión de hacer del PRO un verdadero partido de poder –es decir, capaz de gobernar la sociedad argentina– lo cual le valió una fuerte crítica por los economistas ortodoxos, quienes lo acusaron de hacer <<kirchnerismo con buenos modales>>.

Ahora bien, el contexto y la situación económica al momento de la asunción de Cambiemos presentaba algunas complejidades que resulta relevante destacar. En este sentido, Neffa (2017) realiza un racconto de los elementos que componían el contexto de la macroeconomía nacional hacia fines del año 2015. En primer lugar, menciona que desde el año 2008, el país comienza un proceso de estancamiento económico que traería incluso años de recesión; pese a la bonanza del inicio del gobierno kirchnerista, el excedente del comercio exterior pasó a ser negativo; la industria se estancó por la caída del consumo y tenía limitaciones para importar por el cepo cambiario; el gasto público con el cual se estimulaba el mercado había superado en 2015 el 40 % del PIB y la inflación real creció superando en 2015 el 25 %. Los controles en el tipo de cambio generaron fuga de capitales hacia paraísos fiscales y la escasez de divisas dio lugar a un mercado ilegal “que el gobierno no logró controlar” (Neffa, 2017: 190). Por otro lado, gran parte de la deuda externa estaba en default y, por la inacción del gobierno,

los «fondos buitres» que no aceptaron los Canjes de la deuda externa ganaron los juicios en Nueva York disparando un aumento del «riesgo país». Las tarifas de servicios públicos estaban «congeladas» desde 2002 y obligaban a subsidiar a las empresas aumentando el déficit fiscal. Por último, la crisis y recesión de Brasil junto con la desaceleración de China impactó sobre Argentina frenando las exportaciones industriales.

Frente a estos desafíos, Cambiemos construyó el siguiente diagnóstico:

para volver a crecer sostenidamente, había que evitar que las tensiones inflacionarias y de escasez de divisas dominen la escena y se necesitaba, además, cambiar las fuentes del crecimiento desde el consumo hacia la inversión y las exportaciones (Rozenwurcel, 2016: 1).

Con estos objetivos, los principales debates internos que se dieron al respecto se ciñeron en la velocidad de las medidas para avanzar en el sentido mencionado (Gené y Vommaro, op. cit.). El primer paso dado por la administración de Cambiemos fue la rápida eliminación de las regulaciones establecidas por el gobierno de Cristina Kirchner al acceso a las divisas. Sin embargo, el gran debate aconteció con motivo del abordaje de la inflación y del déficit fiscal. Por un lado, estaban los partidarios del gradualismo, es decir, quienes sostenían que las medidas debían tomarse de modo más paulatino, garantizando, a la vez, consensos políticos —en especial en el ámbito parlamentario— y gobernabilidad social, en relación con posibles protestas sindicales y de movimientos sociales que representan a sectores informales. Por otro lado, estaban los que ponderaban una estrategia de shock que incluyera medidas inmediatas de disciplinamiento económico y social que suponían una apertura más rápida de las protecciones aduaneras, la reducción de la inversión pública y medidas de disminución de salarios que permitieran reducir la demanda a corto plazo. Con partidarios de ambas posturas, el gobierno terminó imponiendo el gradualismo para el manejo de las finanzas y la producción —el Ministerio de Hacienda— y se concedió el manejo de la política monetaria —la presidencia del Banco Central— a los más ortodoxos. En este respecto, según Freytes y Niedzwiecki op cit, el gobierno priorizó en todo momento la sustentabilidad del viraje propuesto, incluso si eso exigía postergar medidas centrales de su programa económico, como la reducción del déficit fiscal o la reforma laboral.

Luego del mencionado levantamiento del cepo cambiario, el gobierno no logró evitar que el traslado (pass through) de la devaluación a precios desatase una espiral de aumentos de precios y salarios (Rozenwurcel, op cit). Mejor suerte tuvo en la negociación con los llamados fondos buitres que resultaba un elemento clave para el financiamiento del gradualismo: el déficit resultante de la estrategia seleccionada habría de financiarse mediante la emisión de deuda y complementariamente con adelantos decrecientes del Banco Central para lo cual era necesario superar el bloqueo que generaban los mencionados fondos (Carciofi, R y Carreras Mayer, P., 2018). En pocos meses, logró una victoria política, mostró su capacidad de

construir consensos parlamentarios y consiguió fondos para financiar gastos corrientes durante ese año.

En esta línea, y a los fines de modificar los incentivos para reforzar el proceso de crecimiento productivo, “se redujeron las retenciones a sectores de la economía, especialmente a la exportación de productos cerealeros y mineros, eliminándolas para el trigo, el maíz, el sorgo y la carne y disminuyéndolas de un 35 a un 30% para la soja” (Rossi, 2019: 7). Estos estímulos ampliaron la superficie sembrada, ampliando la producción de trigo, maíz y sorgo entre otros cereales y disminuyeron proporcionalmente el territorio destinado a la soja. Por otro lado, la dinamización de la agricultura produjo una reactivación del sector automotor y un importante crecimiento de las economías locales.

Otra de las medidas relevantes de la primera etapa de Cambiemos fue que, desde abril de 2016, se implantaron incrementos en rubros como las tarifas de agua, gas, electricidad y en los boletos de colectivo, tren y subte que afectaron a usuarios del área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense<sup>21</sup>. Motivadas por la búsqueda de disminuir los subsidios del Estado hacia las empresas, estas medidas crearon fuertes resistencias por parte de muchos sectores de la sociedad, los cuales efectuaron movilizaciones y cacerolazos para expresar su descontento, formalizándose además presentaciones judiciales dirigidas a retardar la puesta en práctica de los incrementos o por lo menos reducir el impacto que podían tener sobre los consumidores, tanto domiciliarios como industriales. Tras varios fallos adversos y reiteradas presiones de Elisa Carrió y Ernesto Sanz, el gobierno decidió dar marcha atrás con los aumentos y ampliar la cantidad de beneficiarios con acceso a la tarifa social (Rossi, op cit).

En términos de su política exterior, Gené y Vommaro op cit sostienen que, discursivamente, su estrategia se trató de una “vuelta al mundo” (p. 237). La elección de una moderada como Susana Malcorra al frente de la cancillería auguraba cierto gradualismo también en este campo. En términos de política regional, el gobierno de Macri encabezó las críticas al gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela y a la cada vez más deteriorada situación política de ese país. En la misma línea, la política comercial privilegió acuerdos con países de mayor apertura de sus fronteras aduaneras, expresada en el ingreso de Argentina como miembro observador a la Alianza del Pacífico, así como en el avance hacia la firma de tratados de libre comercio con la Unión Europea (UE). Estas iniciativas que parecían dar cuenta de un giro más radical de la política exterior argentina fueron modificándose a la luz de los resultados de las elecciones presidenciales norteamericanas y el viraje proteccionista de ese país, así como las dificultades para avanzar en acuerdos de libre comercio con la Unión Europea. Por estos factores y en un giro pragmático continuista Macri retornó al camino iniciado por la

---

<sup>21</sup> Gené y Vommaro Op. Cit. sostienen que los aumentos en los rubros mencionados alcanzaron hasta 500% (p. 239).

administración anterior: continuar tanto con la alianza estratégica con Brasil como la no menos estratégica pero más reciente con China.

Otro de los puntos complejos para la alianza Cambiemos fue la emergencia social. El kirchnerismo había consolidado una forma de bienestar precario para ese porcentaje de la población económicamente activa (la masa de trabajadores sin empleo estable, empleada en “changas” e informales), cuyo presupuesto proviene en buena parte de los diferentes programas sociales como el programa Argentina Trabaja y AUH. Con esta herencia y constituido este polo informal, Cambiemos mantuvo las dos líneas de financiamiento del mundo popular durante 2016, y hasta amplió los grupos beneficiarios de la AUH (Niedzwiecki y Pribble, 2017, citado en Gené y Vommaro Op. Cit.). Al mismo tiempo, los movimientos sociales devenidos en co-gestores de políticas sociales en el nivel local, presionaron a Cambiemos para, por un lado, continuar avanzando en el reconocimiento institucional de la “economía popular” y, por otro lado, garantizar la continuidad del financiamiento estatal.

Manteniendo estos delicados equilibrios sociales, el gobierno obtuvo la victoria en las elecciones de medio término del año 2017 para renovar un tercio de la Cámara de Senadores y la mitad de la Cámara de Diputados. Según Freytes (2018), El gobierno salió claramente fortalecido estableciéndose como la primera fuerza nacional<sup>22</sup>. Después de las elecciones, “Cambiemos sumó 21 bancas, consolidándose como la primera minoría con 107 (de 257) escaños” (p. 146). Sin embargo, el gobierno no alcanzó a tener quorum propio con lo cual necesitó continuar con la política de consensos y negociaciones de los dos primeros años del gobierno.

Finalizado el primer bienio de la gestión (2016-2017) hubo una muy leve reducción del déficit primario que convivió con una sustantiva reducción de los gastos y de los ingresos fiscales (Carciofi, R., Carreras Mayer, P., Y Rapetti, M., 2019). El resultado de la evolución de ingresos y gastos derivó al final de 2017 en un déficit primario similar al que heredó el gobierno a fines de 2015. Una diferencia significativa con respecto al punto de partida fue el aumento de los servicios de interés de la deuda pública que pasaron de representar 1,3% del PIB en 2015 a 2,1% en 2017. Como resultado, el déficit financiero se incrementó fuertemente.

En el año 2018, se produce una severa contracción económica, producto del “frenazo” del ingreso de capitales en mayo de ese año. El desencadenante de los acontecimientos no fue de origen doméstico sino externo. La suba de tasas de interés en los Estados Unidos precipitó un cambio en las carteras de los inversores internacionales en detrimento de los activos de

---

<sup>22</sup> Cambiemos obtuvo el 42% de los votos, duplicando al kirchnerismo, la segunda fuerza electoral. Al mismo tiempo, la magnitud del triunfo de Cambiemos se vio amplificada por la división del peronismo. Con 20,8% de los votos a nivel nacional, el polo kirchnerista quedó instalado en segundo lugar, esencialmente por los cerca de 3,4 millones de votos que la lista encabezada por Cristina Kirchner obtuvo en Buenos Aires.

países en desarrollo y emergentes. Argentina figuraba, al momento del shock, entre los países más propensos a sufrir una reversión abrupta de los flujos de capitales (Rapetti, 2018) Los acontecimientos tomaron por sorpresa a la mayoría de los analistas, incluido el gobierno. La contracción del financiamiento externo generó una depreciación del peso —suba del dólar— que aceleró fuertemente la tasa de inflación. La gravedad de la situación macroeconómica llevó al gobierno a negociar un acuerdo stand-by con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para evitar un overshooting<sup>23</sup> cambiario y una potencial escalada de la crisis.

A partir del acuerdo con el FMI, el gobierno consiguió un volumen significativo de fondos a cambio de reformular su estrategia de política macroeconómica. Los ejes centrales de la nueva estrategia pasaron por:

(i) acelerar el ritmo de corrección del déficit fiscal, (ii) fortalecer la hoja de balance del Banco Central y el régimen de metas de inflación, y (iii) dejar flotar al tipo de cambio, aunque reteniendo alguna capacidad de intervención en el mercado (p. 1).

El cambio del escenario macroeconómico que se instaló a partir de abril de 2018 quedó plasmado en el proyecto de presupuesto de 2019 (PP19). Allí se refleja y explicita la readecuación de la política fiscal al nuevo entorno. El cambio de objetivos para 2019 es sustancial: el nuevo esquema supuso un ajuste de 3,1% del PBI para alcanzar el equilibrio primario de las cuentas públicas. Para alcanzar el equilibrio se conjugaron una serie de medidas de gasto e ingresos: el proyecto avanzó en un recorte de gastos primarios (1,5% del PBI) mayor al realizado en años anteriores, a la vez que se adoptaron medidas para aumentar los recursos fiscales (1,2% PBI), incrementando la presión tributaria en consecuencia (Rapetti, op. cit.).

Así, con este nuevo escenario de crisis macroeconómica el gobierno cambió drásticamente de estrategia optando por un fuerte shock y ajuste fiscal ortodoxo, cerrando el déficit primario de forma veloz, haciendo uso de medidas de ingresos y acelerando múltiples recortes. El resultado del nuevo programa de shock fue una profunda contracción económica combinada con una alta inflación producto del salto cambiario de septiembre de 2018. Aunque el acceso a los mercados internacionales no estaba abierto a inicios del año 2019, el riesgo país había disminuido algunos puntos<sup>24</sup> en relación con el pico de la crisis y el gobierno pudo así lograr,

---

<sup>23</sup> Un overshooting cambiario es entonces un caso en que —por problemas de coordinación, incertidumbre o iliquidez— el mercado sobrereacciona desprendiéndose de activos domésticos para pasarse a dólares y, ante la incapacidad del banco central de proveer las divisas faltantes, el tipo de cambio sobrepasa el valor de equilibrio. Ese resultado es indeseable porque acelera la inflación y contrae el nivel de actividad y empleo, pudiendo incluso tener impactos negativos sobre la capacidad de repago de familias, firmas, bancos y Estados endeudados en moneda extranjera

<sup>24</sup> Según Rapetti (2018) a inicios del 2019 el riesgo país se encontraba en torno a los 1000 puntos

relativamente, cierta estabilidad en el tipo de cambio antes de las PASO presidenciales del 2019.

Con posterioridad al resultado adverso de los mencionados comicios, la economía ingresó a un nuevo episodio de turbulencia económico-financiera. El riesgo país pasó a ubicarse en niveles superiores a los 2.000 puntos y el tipo de cambio aumentó nuevamente. Como consecuencia, se dio una nueva caída del nivel de actividad y de aceleración de la inflación. En este marco, el gobierno decidió establecer controles de cambios y diferir (unilateralmente) pagos de deuda para salvaguardar la estabilidad cambiaria y financiera de cara a los próximos meses. Asimismo, otra pieza central del esquema de política económica oficial –el acuerdo con el FMI- fue interrumpido hasta tanto asumiese la nueva conducción económica (Carciofi, Carreras Mayer y Rapetti, 2019).

### c) Balance socioeconómico del gobierno de Cambiemos y su política educativa

Como vimos anteriormente, los indicadores socioeconómicos de la gestión arrojaron magros resultados. En este sentido, el gobierno de Cambiemos finalizó su mandato con un balance negativo para la política económica. Según Rosso (2019), la pobreza se ubicó cerca del 35%, el desempleo fue del 10% y la inflación se duplicó al 50% anual. De esta manera, según Murillo y Zarazaga (2020), Argentina se encontraba entre las tres economías con peor desempeño en la región junto a Venezuela y Nicaragua. Anria y Vommaro (2020) sostienen que, desde la aceptación del acuerdo con el FMI, Cambiemos “comenzó a perder su capacidad para mantener las expectativas y el apoyo de los sectores sociales que había sido importantes para su ascenso, incluyendo grandes segmentos de la clase media” (p. 8). Todo ello abrió un ominoso panorama político de cara a las elecciones del 2019 que, finalmente, traerían de nuevo al poder al peronismo.

Desde el punto de vista educativo, la Gestión de Cambiemos, con mucha menos producción normativa que el gobierno antecesor, trazó como uno de sus desafíos más importantes el reorientar las políticas públicas en virtud de un proyecto de «cambio cultural» que ponderaba el papel de la “innovación” como eje discursivo sobre el cual asentó su estrategia el gobierno. En este sentido, Da Porta (2019) sostiene que, en términos discursivos, la alianza Cambiemos construyó un slogan que intentó sintetizar las rupturas y transformaciones educativas que se propuso realizar en su gestión: la idea de una *revolución educativa*. Estas disruptivas ideas y transformaciones llevadas a cabo por la gestión educativa de Cambiemos serían objeto de numerosos estudios (Suasnábar et al, 2017; Becerra, 2017; Feldfeber, Puiggrós et al, 2018; Castellani, 2019; Estévez, 2019) que buscarían interpretar los cambios de política educativa, la participación del sector privado y la introducción de lógicas mercantiles, tanto en el discurso como en la composición de la dirección estatal del gobierno educativo de Cambiemos.

Los primeros pasos de la gestión para llevar a cabo la declamada transformación educativa fueron el diseño de dos planes generales. El primero, a través del CFE, buscó enmarcar el conjunto de las acciones educativas del gobierno educativo con el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”. Este no logró establecer metas y objetivos concretos y a los fines de paliar estos déficits, el titular de la cartera educativa nacional iba a proponer un Plan Maestro para la educación argentina que sería enviado al Congreso de la Nación para su tratamiento. Sin embargo, este plan quedaría sin poder implementarse como consecuencia de su disolución a raíz de que el ministro abandonara su cargo.

Por otro lado, Rivas y Sánchez (2021) destacan los siguientes puntos de las políticas educativas de Cambiemos:

-una de las novedades más importantes del período fue la creación de la Escuela de Gobierno de Política Educativa. A partir de la misma, la nación colaboró con la formación técnica de los equipos de las provincias.

-Desde el punto de vista curricular, la misma giró en torno la enseñanza de seis “capacidades fundamentales” definidas en un nuevo “Marco Nacional para la Integración de los Aprendizajes”, cuyas líneas se sumaron a los ya conformados NAP.

-Otra línea de formación docente fue la sanción de un marco nacional de referencia sobre las capacidades profesionales docentes. En este sentido, “se diseñaron lineamientos y el desarrollo de una oferta de formación específica para directores y supervisores escolares; la creación de ofertas formativas para profesionales sin título docente; la formación de formadores de docentes y de equipos técnicos jurisdiccionales; y la reconfiguración de la oferta de formación docente continua virtual” (p. 17).

-Por su parte, una de las áreas que más jerarquizó la gestión fue la de evaluación de la calidad educativa. Así, las evaluaciones Aprender<sup>25</sup> fueron la política educativa con mayor relevancia del mandato, las cuales reemplazaron a los anteriores Operativos Nacionales de Evaluación. Los resultados de estas pruebas fueron tomados como base para el diseño del programa “Escuelas Faro”, de apoyo pedagógico, focalizado a las 3.000 escuelas primarias y secundarias con mayores dificultades.

-En relación con el nivel inicial, al inicio de su mandato, Macri anunció un ambicioso programa de construcción de 3.000 edificios escolares. Al poco tiempo, el objetivo se redujo al de la construcción de 10.000 salas debido a problemas con la gestión de los terrenos. Esta meta reducida tampoco pudo cumplirse al combinarse dificultades operativas y recortes en el financiamiento para el sector.

---

<sup>25</sup> Estas pruebas son de tipo censal de carácter anual que se enfocan en las áreas curriculares fundamentales en los niveles primario y secundario. Las mismas comenzaron a aplicarse desde el año 2016 y se han implementado ininterrumpidamente hasta la actualidad.

- Vinculado al nivel secundario, la política más importante fue la mencionada SF 2030. A partir de esta nueva iniciativa, el gobierno nacional relanzó los Planes de Mejora Institucional sancionados durante el período de gobierno anterior pero que ahora se direccionaron al financiamiento de proyectos escolares interdisciplinarios. De esta manera, según los autores, e instó a las provincias a presentar un plan de transformación de su propuesta educativa, “recuperando buena parte de los rumbos acordados en 2009: concentración del trabajo docente, integración curricular, flexibilización de los regímenes de promoción, entre otros” (p.19)

Desde el punto de vista del financiamiento educativo, Claus y Bucciarelli (2020) sostienen que solo en el año 2015, de manera excepcional, se registró el cumplimiento puntual de la meta de inversión educativa consolidada del 6% del PBI. A partir del año 2016, y hasta el 2019, se registró un progresivo cambio de tendencia. Así, en 2016 y 2017, la inversión educativa consolidada retrocedió a niveles similares de los años 2012 y 2013. Por su parte, entre 2018 y 2019 las autoridades consideraron inviable mantener este esquema ante las turbulencias cambiarias y monetarias y el gobierno instrumentó un recorte del gasto primario mayor al realizado en años anteriores (Claus y Sánchez, 2019).

En este marco de desfinanciamiento, un conjunto de observatorios de las principales universidades nacionales encabezados por la UNIPE (2018) analizaron el presupuesto nacional y constataron la pérdida de relevancia que progresivamente fue teniendo la educación pasando, entre 2018 y 2019, del 7,1% al 5,5%. En términos del presupuesto educativo del Estado nacional, en 2019 se registra, en términos reales, un 17% más bajo que el de 2016 (de 122 mil millones a 101 mil millones). Así, mientras que la cantidad de estudiantes en todo el sistema educativo se fue incrementando aproximadamente a 500 mil, la inversión educativa real por alumno del Estado nacional en el período 2016-2019 descendió más de un 20%.

Los ajustes también se dieron en la Educación Técnica. Si bien la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 estipulaba que el Estado Nacional debe destinar un 0,20% de los ingresos públicos al Fondo de Educación Técnica, en 2019 la gestión de Cambiemos solo destinó la mitad, es decir un 0,10%: el recorte de recursos, entonces, ascendió a \$ 1.500 millones (pasó de \$ 4.900 a \$ 3.400 millones).

Otro campo afectado por el ajuste fue el desarrollo de la infraestructura. El monto asignado a este fin en el presupuesto del Ministerio de Educación en 2019 fue la cuarta parte que en 2018: de \$ 9.200 millones en 2018 a \$ 2.600 millones en 2019. Asimismo, en este campo existió una fuerte sub-ejecución de las obras en 2018, lo cual fue constituyendo una *estrategia blanda de ajuste*.

En relación con los salarios docentes, en el año 2017 se registró un incremento de las partidas para este rubro. Sin embargo, en los últimos dos años de gestión esos recursos descendieron

profundamente en términos reales. Así, el estudio mencionado estipuló que el ajuste respondió a un cambio de estrategia que llevó a la anulación de la Paritaria Nacional Docente a partir del año 2017. Esto implicó la pérdida de presencia del Estado nacional en la determinación de los salarios docentes de las 24 jurisdicciones del país.

El nivel universitario no escapó a esta lógica de recortes. Según IEC-CONADU (2019), hacia el final del mandato, se constató una retracción del 19,7%, en términos reales, del presupuesto universitario en relación con números del año 2015<sup>26</sup>. Entre las razones que explican el mencionado descenso este trabajo ubica la devaluación de la moneda de 2016, de 2018 y de 2019. Otro foco de recortes dentro de la órbita de las Políticas Universitarias fue el de las becas. Según el estudio mencionado, durante 2017 se otorgaron menos becas para carreras prioritarias y para bajos recursos que en 2016, año en que también había sido recortadas con respecto al año anterior. Para 2018 se aceleró el recorte sobre las becas y en 2019 se dejó de informar en forma independiente la cantidad de becas tanto prioritarias como para estudiantes con bajos recursos, integrándolas al Plan Progresar. Asimismo, este plan, en el año 2017, detuvo su tendencia alcista del período 2014-2016 y redujo en 27.748 la cantidad de becarios.

Un último elemento que nos interesa destacar de las políticas educativas del período es la tendencia a la persecución a lo público como “parte de una narrativa legitimadora antiestatal”. Según Perrota op. cit, esta narrativa, sería complementada con una retórica de la empresa privada vinculada a la meritocracia y el emprendedurismo, por el otro. En este marco discursivo, la autora inscribe las acciones vinculadas a la persecución realizada a actores e instituciones del sistema universitario público, “las operaciones de prensa y las campañas negativas en redes sociales -especialmente en Twitter” (p. 75)

---

<sup>26</sup> Sólo en el año 2017 se verificó una recomposición parcial del presupuesto universitario, cayendo abruptamente en los siguientes dos años

# CAPÍTULO 4

## Marco teórico-metodológico

---

### a) Definiciones conceptuales

La perspectiva teórica seleccionada para abordar este objeto de estudio se enmarca en dos grandes tradiciones de análisis de las políticas públicas que han enriquecido el estudio de las políticas educativas: por un lado, en la tradición norteamericana de la Policy Science y, por otro lado, en la tradición francesa de la Sociología de la Acción Pública. A continuación, presentaremos las principales herramientas conceptuales y problemas teóricos que orientarán la investigación, tales como el concepto de agenda de gobierno, los procesos de diseño y formulación de políticas y los instrumentos de políticas. Asimismo, y a los fines de abordar la producción de conocimientos sobre educación retomaremos la clásica perspectiva de Pierre Bourdieu sobre la teoría de los campos científicos (1994, 2000) y los estudios específicos sobre la producción académica en educación.

Aguilar Villanueva (1993, 2006) señala que es una perspectiva dominante en los estudios de política pública considerar a la política como un proceso que se desenvuelve por varias y complejas etapas. En este sentido, la noción de *policy process* constituirá un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. En este marco, la primera etapa en la construcción de una política se refiere a la formación de la agenda de gobierno, cuyo principal aporte, según Fontaine (2015), se refiere a poder enfocar específicamente desde dónde proceden las decisiones de políticas que, en determinado momento, se imponen como las más idóneas. Uno de los pioneros en este tipo de enfoques, John Kingdom (1993), se va a preguntar por las dinámicas decisorias previas a que se lleve a cabo una política y concebirá que en el espacio político confluyen tres corrientes con dinámica de cambio distintas: la corriente de definición de los problemas (identificación y legitimación del problema), la corriente de las políticas públicas, respaldada por los análisis y proyectos de especialistas (selección de una solución entre varias) y la corriente política sostenida por actores decisoriales en función de específicas coyunturas políticas (voluntad política). Para explicar el complejo proceso de convergencia de estas tres corrientes, Kingdom introducirá dos nociones relevantes para este estudio, a saber: la noción de “acoplamiento” a partir de la cual una solución encuentra un problema y el concepto de “ventana de oportunidad” para indicar el momento preciso en el que las tres

corrientes convergen en relación con un asunto, mediado por actores internos y externos en relación con el estado (Lascoumes y Le Galés, 2007).

En relación con los análisis cognitivos de las políticas, Pierre Muller (2007) introducirá una original perspectiva vinculada a la dinámica de las ideas y a los marcos de interpretación del mundo a partir de los cuales el autor va a desarrollar sus estrategias para definir el contenido de las políticas. Para este autor, el objeto de las políticas públicas es tomar a su cargo los desajustes entre un determinado sector y la sociedad global, es decir, lo que denominará como la gestión de la *relación global-sectorial*. En este marco, toda política puede ser descompuesta en tres procesos: el primero es la tentativa para manejar la posición y la función del sector considerado en relación con la sociedad global; en segundo lugar, sólo puede transformarse la relación global-sectorial en función de la imagen que los actores implicados se hacen al respecto a la cual Muller denominará el referencial de la política pública en tanto conjunto de normas o imágenes de referencia que guiarán las intervenciones y objetivos del estado; por último, señala que un punto crucial en la investigación será la determinación de los actores que construirán el referencial que el autor denominará los mediadores, para señalar el lugar estratégico que ostentan en el sistema decisorio. Sintetizando su propuesta, Muller sostiene que la elaboración de la política pública se remite a la construcción de una representación, es decir, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es a partir de esta imagen cognitiva o referencial que los actores van a sistematizar sus miradas sobre el sistema, elaborarán sus soluciones y definirán las normas prescriptivas que darán sentido a los planes para intervenir. En tanto proceso esencialmente cognitivo, la función del referencial será entender lo real limitando su complejidad a través de una doble operación: por un lado, a través de la decodificación de lo real a partir de la cual se buscarán novedosos puntos de apoyo para poder actuar y por otro, una operación de recodificación de lo real que buscará la definición de modos operacionales que ayuden a definir planes de acción.

Otro concepto importante para este trabajo es el de Instrumentos de política. Aunque no hay consenso en torno a tipologías ni al conjunto mínimo necesario de instrumentos, particularmente nos interesará retomar esta noción desde el ángulo de las técnicas y los usos que estructuran las políticas considerando los opacos factores sociotécnicos vinculados a ellas. Desde esta perspectiva, los instrumentos constituyen dispositivos en los cuales se combinarán tanto componentes técnicos (medición, cálculo, regla de derecho, procedimientos) como sociales (representación, símbolos). Retomaremos los instrumentos en tanto representaciones específicas del tema que abordan, en la medida en que jerarquizan variables específicas y pueden hasta inducir un sistema explicativo (Lascoumes y Le Galés, 2007). En consecuencia, consideraremos la instrumentación de la acción pública como un asunto mayor, pues es reveladora de una teorización más o menos implícita de la relación gobierno/gobernado. Cada instrumento será abordado en tanto forma condensada de conocimiento sobre el poder social y las formas de ejercerlo.

A los fines de abordar la producción de conocimientos sobre educación retomaremos la clásica perspectiva de Pierre Bourdieu sobre la teoría de los campos científicos (1994, 2000). Este autor ha planteado la noción de campo para conceptualizar los espacios sociales demarcados por el juego de relaciones de fuerza entre agentes e instituciones en lucha por formas específicas de poder. De esta manera, en un campo social, los agentes y las instituciones funcionan en dinámicas de cooperación y conflicto, de acuerdo con reglas específicas, por la apropiación de ganancias específicas que están en juego en la lucha (reconocimiento, influencia política, etc.).

Los campos científicos funcionan con las características anteriormente descritas, pero presentan especificidades que resulta necesario considerar. En este sentido, Palamidessi (2007) sostiene que “las prácticas científicas se desarrollan como actividades de producción discursiva, simultáneamente cooperativa-competitiva, que tienen como recompensa específica el mantenimiento o el incremento de la *autoridad científica* como capacidad técnica y poder social” (p. 29). De esta manera un campo científico, sus instituciones y los agentes que lo componen procuran adquirir el dominio sobre un determinado sector de prácticas legitimadas y legitimantes de producción de discurso. Asimismo, intentan bloquear este universo a los competidores, buscando restringir los ingresos legítimamente. Así se configura una lucha que enfrenta, por un lado, a los establecidos y, por otro, los marginados y recién llegados al campo.

Otra noción importante para este estudio es la del *capital científico*. La misma es definida por Bourdieu como

una especie particular de capital simbólico que consiste en el reconocimiento otorgado por los pares-competidores dentro del mismo campo especializado. El objetivo distintivo de la lucha en el campo científico es el control del discurso legítimo, cuya producción, circulación y validación se desarrollan bajo normas específicas. Los campos científicos son el lugar de competencia entre agentes e instituciones desigualmente provistos de capital específico que aseguran un poder para apropiarse de los productos generados en el campo y que puede ser reconvertido en otras especies de capitales sociales a través de distintas estrategias y mecanismos (Palamidessi, Op. Cit.: 29).

De este modo, abordar la producción científica es investigar las múltiples tensiones que surgen entre los diferentes actores enfrentados por la legitimidad en el campo, por la hegemonía dentro del mismo y, en definitiva, por el poder mismo.

En esta línea teórica, Palamidessi, sostiene que es posible dividir al campo educativo en dos partes: por un lado, el campo intelectual de la educación el cual incluye a las “agencias

productoras y personal académico y profesionales con credenciales superiores que procuran modificar o cambiar ideologías, teorías o prácticas en el *proceso de producción* de discurso educativo” (Palamidessi, Op. Cit.: p.33) y, por otro, el campo pedagógico el cual está compuesto por las instituciones orientadas a la *reproducción* del discurso y de las prácticas pedagógicas.

Por su relevancia para nuestro estudio, nos concentraremos en la producción académica, es decir en el campo intelectual de la educación. Este se configura en el lugar de disputa de grupos intelectuales por el dominio del discurso científico sobre lo educativo. Aquí, según el autor, podemos incluir las producciones académicas de universidades, centros de investigación públicos, think tanks y núcleos técnicos que trabajan de forma autónoma, entre otros. De esta manera, la disputa en el campo intelectual de la educación es un enfrentamiento por “el poder institucional sobre las posiciones, los recursos y las orientaciones del campo pedagógico” (Palamidessi, Op. Cit.: p.33)

En nuestro país, las actividades de investigación educativa han tenido su origen en las primeras décadas del siglo XX y han acompañado el crecimiento del sistema educativo. Según Gorostiaga y Tello (2015), el “momento fundacional para el campo intelectual de la educación se da con el establecimiento de las cátedras de ‘Política Educativa y Legislación Escolar’ en las universidades nacionales de La Plata (1953) y Buenos Aires (1955)” (p. 187), básicamente centradas en el análisis de legislación y de educación comparada. Sin embargo, recién en la década de 1960 es donde se iba a producir el gran impulso a la institucionalización del campo educativo (Suasnábar et al, 2007), principalmente a partir de la emergencia del planeamiento educativo y de la teoría del capital humano en Latinoamérica, convergiendo con el auge del enfoque de la planificación a nivel mundial (Gorostiaga, Tello e Isola, 2012 citado en Gorostiaga y Tello, Op. Cit.: 188)

Hacia fines de la década del ´60 y principios de la del ´70, en el contexto de un proceso generalizado de movilización política de la sociedad argentina, el campo de la educación recibió un significativo impacto de las perspectivas y enfoques críticos-reproductivitas que comenzaban a criticar las bases institucionales de los sistemas educativos nacionales. Asimismo, se crearían una serie de centros de investigación privados (Instituto Di Tella y el Instituto de Desarrollo Económico y Social) y surgiría la primera publicación académica periódica especializada en educación (*Revista Ciencias de la Educación*) que permitiría una amplia difusión del reproductivismo educativo dentro del debate pedagógico argentino (Suasnábar et al, Op. Cit.). Sin embargo, el mencionado proceso de incorporación de perspectivas y de ampliación institucional del campo educativo se iría apagando y terminará completamente relegado como consecuencia del advenimiento de la dictadura militar iniciada en el año 1976 y que se extendería hasta la vuelta a la democracia (Gorostiaga Op. Cit.)

Será en los años '90 en donde se producirían profundos cambios en el campo académico. Según Suasnábar (2018) la reforma educativa implementada en esta década constituyó un punto de inflexión en la configuración histórica del sistema educativo e inauguró una etapa que va a incorporar “el ascenso de los expertos a puestos de decisión gubernamental y la consolidación de un mercado profesional” (p. 44). Como consecuencia de la pérdida de centralidad del Estado a favor del mercado, la política se convertiría en una especialidad de expertos. La introducción de estas lógicas en el campo educativo se traducirá en el acceso de investigadores a puestos de decisión en el Ministerio de Educación de la Nación, entre otros efectos.

En relación con la producción académica sobre políticas educativas, Gorostiaga y Tello Op. Cit. sostienen que en esta década se configuraría un crecimiento de las publicaciones como consecuencia, en buena medida, de la oposición generalizada de los grupos de investigación de las universidades públicas a las reformas implementadas por la Nación (p. 191). Por su parte Suasnábar Op. Cit., sostiene que la reforma marcaría una profunda fractura que

si en la superficie se manifestaba en la confrontación entre adeptos y detractores, más profundamente se revelaría en una ampliación y desdibujamiento de las fronteras del campo por la emergencia de un mercado de expertise a partir del creciente papel de nuevas agencias (organismos internacionales, think tanks, centros de investigación privados, etc.) y modalidades de producción de conocimiento (p. 47)

Las políticas educativas en el nuevo milenio tomarán un rumbo distinto al registrado en la década anterior. Una de las características más importantes de esta reorientación es la nueva discursividad vinculada a la centralidad del Estado como constructor de políticas públicas y como garante de derechos. En el campo educativo, este movimiento se tradujo en una reivindicación de “la presencia estatal, la inclusión social y las políticas universales que habían sido defendidos por los académicos e intelectuales críticos de la década de 1990” (Suasnábar Op. Cit.: 47). En esta línea resaltarán las políticas educativas que recuperen la garantía del derecho a la educación y el diseño de políticas inclusivas e igualitarias. Sin embargo, ya en el proceso de debate de la Ley de Educación Nacional y con mayor fuerza hacia finales de la primera década de los 2000, comenzaban a desplegarse una progresiva polarización política que caracterizará los años posteriores y que también se manifestó en el debate alrededor del balance de logros y deudas de las políticas sociales implementadas por el gobierno nacional, alcanzando también a la gestión de Cambiemos. Este proceso también alcanzó a organismos intergubernamentales e internacionales que prestaban servicios para la cartera nacional, y a

instituciones de la sociedad civil, los think tanks y los centros de políticas, los cuales expresaban críticas y cuestionamientos a los problemas de educativos de nuestro país.

En la última década, se realizaron un nutrido conjunto de estudios que han intentado avanzar en la caracterización del campo académico de la educación en nuestro país. Por su cercanía con nuestro objeto de estudio, destacaremos seis investigaciones sobre la producción académica vinculadas a las políticas educativas del nivel secundario en el período reciente. En primer lugar, mencionaremos el estado del arte de la investigación sobre régimen académico de la educación secundaria en Argentina 2003-2018 construido por Arroyo (2019). En este trabajo, la autora intenta dar cuenta de las investigaciones que se produjeron en los últimos años en nuestro país acerca del régimen académico del nivel secundario, con la finalidad de contribuir a sistematizar las discusiones, los puntos críticos y algunas conclusiones que puedan servir como insumo para pensar posibles transformaciones. Otro estudio relevante para esta tesis es el realizado por De La Fare (2011) acerca de las Investigaciones y estudios en torno a la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) en Argentina, correspondientes al período 1990-2009. En este estudio, se recuperaron documentos divulgados por medios electrónicos nacionales e internacionales totalizando 78 trabajos y un conjunto de otras producciones como ensayos, testimonios, opiniones, etc. El tercer estudio que nos interesa resaltar es el de Garriga y Torres (2018), acerca del Plan FinEs. En esta producción, se presenta un recorrido por las distintas investigaciones que se han realizado sobre el Plan de Finalización de Estudios Secundarios entre los años 2013 y 2017 y su interés se centra en la sistematización del estado del arte sobre este tema y sobre las diferentes problemáticas construidas en torno al mismo en la Provincia de Buenos Aires, a saber: la implementación del plan; las subjetividades y las representaciones construidas por parte de los actores; la articulación de actores y los niveles de gobierno y, por último, el vínculo entre la educación y el mundo del trabajo. Un cuarto antecedente importante para esta tesis es el trabajo de Martingnonj y Giovine (2020) referido a las políticas, prácticas socioeducativas y escuelas secundarias. En este capítulo se analizan un conjunto de estudios que investigaron sobre políticas y prácticas de inclusión en el nivel secundario que pueden caracterizarse como “socioeducativas” definida por las autoras de manera provisoria como: “... un entramado multirregulatorio compuesto de políticas y prácticas escolares, educativas y sociales que se va territorializando a través de un tejido de mayor densidad de relaciones hacia el interior de los propios barrios” (p. 253). Un último trabajo que por su objeto es el más próximo al nuestro y nos interesa recuperar es el estado de la cuestión (2003-2017) referido a producciones sobre las políticas para la educación secundaria en la Argentina (Ríos, G. coord., 2018). En este, se analizaron trabajos que enfoquen políticas educativas nacionales, provinciales o municipales,

enmarcadas en los lineamientos definidos para la educación secundaria y producciones que realicen análisis de políticas educativas específicas: formulación, implementación, gestión y resultados de la política en cuestión (Ríos Op. Cit.: 18). El total de trabajos abordados en este texto alcanzó las 673 publicaciones, siendo clasificadas según aborden aspectos relativos a políticas de universalización e inclusión en la educación secundaria o cuestiones relativas a las reformas de la estructura académica o de la organización de este nivel de enseñanza.

De manera general, los estudios anteriormente reseñados resultan relevantes por cuanto nos ofrecen una primera aproximación acerca de cuáles han sido las continuidades y rupturas entre el proceso de reforma del nivel secundario de Cambiemos y el de la gestión kirchnerista. Sin embargo, consideramos que es necesario profundizar el proceso de análisis y de reconstrucción del conjunto de la producción académica en relación con las continuidades y las rupturas entre las políticas educativas del kirchnerismo y del macrismo abarcando un período de tiempo más extendido (hasta el año 2021).

## **b) Selección de estrategias de construcción y análisis de la información**

Siguiendo a Archenti (2007), consideramos que teoría y método conforman una unidad constitutiva del quehacer científico. En este sentido, entendemos que las categorías y conceptos anteriormente descriptos establecen el marco donde la metodología diseñada se va a desarrollar. Asimismo, esta última va a ser quien va a fijar el horizonte de aplicabilidad del marco teórico. En función de estos postulados, la estrategia metodológica que seguiremos en el presente trabajo será de tipo cualitativa a partir de la cual realizaremos un relevamiento y análisis de la producción académica sobre las continuidades y rupturas entre las políticas educativas del gobierno del FPV y de Cambiemos para la escuela secundaria en el período 2016-2021. En esta línea, llevaremos a cabo un exhaustivo análisis de fuentes a los fines de analizar e identificar las semejanzas y diferencias que el campo educativo nacional ha establecido entre las mencionadas gestiones educativas, enfocando específicamente sus diagnósticos y problemas educativos detectados, las agendas de políticas y los instrumentos de política diseñados para enfrentar los déficits históricos que atravesó el nivel bajo estudio.

A continuación, presentaremos de forma detallada las decisiones metodológicas a partir de las cuales construiremos los datos empíricos de la presente tesis.

### **b.1) Técnicas de recolección**

El gran avance de la informática en la recolección, el almacenamiento y la transmisión de información, ha permitido que las revistas académicas, los libros y las distintas ponencias científicas (congresos, jornadas, etc.) puedan ser editadas de forma electrónica y puedan ser consultadas *on line*, en el formato de datos abiertos (Suasnábar y Pérez, 2022). De esta forma,

han surgido una importante cantidad de repositorios virtuales que han puesto al alcance de los investigadores y del público en general la publicación del trabajo de los científicos.

La base utilizada para este estudio sobre la producción académica en el campo de la educación argentina incluye todo el universo de revistas académicas especializadas en educación publicadas en el país. Por revistas académicas entendemos aquellas que declaran poseer mecanismos de arbitraje o de selección en base a criterios de calidad para la aceptación de artículos y que son editadas por universidades o asociaciones científicas y que fueron incluidos en la base de producción de conocimientos de varios organismos nacionales de relevancia en el campo de las políticas educativas. Las bases de datos consultadas fueron las siguientes:

-Sistema Nacional de Repositorios Digitales del Mincyt, uno de los sitios más importantes para la difusión de la información científica en nuestro país. Este repositorio contiene más de 10.000 documentos científicos relacionados con el área de las políticas educativas. Es dable aclarar que algunos de estas producciones también se encuentran incluidas en los otros repositorios consultados.

-El repositorio digital “Ansenruza”, que constituye una iniciativa desarrollada por la Universidad Nacional de Córdoba (a través del Área de Tecnología Educación y Comunicación, Oficina de Conocimiento Abierto y el Área de Tecnología Educativa de la Facultad de Filosofía y Humanidades) en conjunto con la Dirección General de Educación Superior (Ministerio de Educación de Córdoba). Esta base permite el acceso libre para la publicación y lectura de materiales académicos.

-Bases de datos de Institutos de Investigación dependientes de Universidades y de Organismos Provinciales (Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de La Plata)

-Bases de datos de acceso abierto y gratuito a revistas completas para América Latina: los portales Scielo ([http:// www.scielo.org](http://www.scielo.org)) y Redalyc (<http://www.redalyc.org/>).

En general, de los distintos repositorios extrajimos los siguientes productos: revistas, proyectos de investigación y publicaciones correspondientes a tesis de maestrías y doctorados; informes de resultados (provisorios y/o definitivos) de investigaciones; ensayos y libros digitales que desarrollan conocimientos sobre distintos temas y problemas relacionados con la educación secundaria; presentaciones a congresos, jornadas y otros tipos de eventos de carácter científico. Nuestra selección de materiales enfocó la producción de conocimiento orientada hacia la investigación de tipo académico de autores argentinos. En este sentido, seleccionamos revistas especializadas nacionales e internacionales, libros (de tipo monográfico y compilaciones) y ponencias en congresos, los cuales también ocupan un lugar

importante como medio de difusión de ideas y de resultados de investigación en el campo de la investigación en política educativa en la Argentina. A este tipo de materiales, agregamos otros que pueden ser considerados de tipo ensayístico, libros y ponencias en congresos de política educativa.

El procedimiento para determinar la pertinencia o no de cada uno de los textos se basó en evaluar primero en los títulos, y luego los resúmenes o palabras claves que contengan comparaciones entre las gestiones educativas del FPV y Cambiemos. Gran parte del tiempo de esta primera etapa de selección de producciones se lo llevaron las decisiones respecto a la inclusión o no de cada escrito a partir de varias lecturas, relecturas y rodeos en su clasificación como tales.

De esta manera quedó compuesto un primer corpus de trabajos que fuimos plasmando en un cuadro en el cual consignamos autores y años y el título de las producciones. A este corpus, se sumaron algunas producciones adicionales en función de una estrategia de muestreo tipo “bola de nieve”, aplicada tanto a los miembros del equipo de cátedra del Dr. Suasnábar<sup>27</sup> como a las referencias bibliográficas de los escritos ya incluidos. Mediante este procedimiento, el número de producciones alcanzó a 55. De estos trabajos, decidimos excluir seis de ellas porque, tras una posterior relectura, entendimos que no eran pertinentes.

La segunda parte del trabajo con estas fuentes estuvo dirigida a la profundización en la lectura y al análisis de las producciones seleccionadas, que en total fueron 47. Este abordaje fue llevado a cabo teniendo en cuenta nuestra perspectiva teórica: avanzamos en la identificación de las continuidades y diferencias entre los diagnósticos socioeducativos de la escuela secundaria, entre las agendas de política educativa (problemas, prioridades y líneas de acción) y en el modelo pedagógico, el régimen académico, el planeamiento institucional y la propuesta curricular entendidos como instrumentos de política. Por último, se rastrearon las inscripciones institucionales para, en el caso de que se inscribieran en proyectos de investigación, mostrar las relaciones entre los equipos y sus líneas de trabajo.

## **b.2) Técnicas de análisis**

Como afirmamos anteriormente, el criterio para la identificación de los artículos fue que se trataran de trabajos comparativos acerca de las políticas educativas del nivel secundario entre los gobiernos del FPV y Cambiemos, que trabajaran con los diagnósticos socioeducativos, con las orientaciones de la agenda de políticas o con los instrumentos de las políticas educativas del nivel secundario. De cada artículo se extrajo la información de: título del

---

<sup>27</sup> Cátedra de Historia, Política y Gestión del Sistema educativo de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Ciencias de la Educación

artículo; nombre de autor/es; institución/es de pertenencia; palabras clave; resumen (cuando estaba disponible) y se identificó las orientaciones de política abordadas. Posteriormente, y retomando la perspectiva del análisis de contenido cualitativo (Marradi et al, 2007: 88), se avanzó en la construcción de esquemas de codificación y categorización (Andréu Abela, 2001) que nos permitieran inferir tanto las estrategias y principales líneas de investigación acerca de las continuidades y rupturas sobre los temas mencionados anteriormente (Andréu Abela, Op. Cit.). Este punto fue el más extenso de nuestro trabajo, razón por la cual constituyó la etapa que nos insumió mayor cantidad de tiempo. Posteriormente, realizamos un proceso de contrastación de las diversas líneas y conceptualizaciones recabadas, a partir de las cuales avanzamos en la reconstrucción de los diagnósticos y problemas detectados; de la agenda de políticas y los instrumentos de política de las gestiones de educativas estudiadas. Por último, realizamos un balance del estado del conocimiento sobre el tema elegido que nos llevó uno de los capítulos centrales del trabajo.

### b.3) Fuentes documentales seleccionadas

Fuentes Documentales (Producción Académica de los últimos 2016-2021)		
N°	Autores y año de publicación	Título
1	Abritta, A. (2018)	Limar desde el borde: El desmantelamiento del Plan Fines en la Ciudad de Buenos Aires. Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación (OPPEd)- FFyL-UBA, 1-6 Recuperado de <a href="http://iice.institutos.filo.uba.ar/limar-desde-el-borde%E2%80%9D-el-desmantelamiento-del-plan-fines-en-la-ciudad-de-buenos-aires">http://iice.institutos.filo.uba.ar/limar-desde-el-borde%E2%80%9D-el-desmantelamiento-del-plan-fines-en-la-ciudad-de-buenos-aires</a> en julio de 2020
2	Alterman y Coria (2019)	Políticas curriculares nacionales para la educación secundaria. Reflexión crítica”. En XI Jornadas de Investigación en Educación: “Disputas por la igualdad: hegemonías y resistencias en educación” Compilado por Octavio Falconi; Liliana Abrate. - 1a Ed
3	Alucín (2021)	“Competencias, saberes, capacidades: revisando los sistemas de pensamiento subyacentes en las políticas educativas para el nivel medio en Argentina”, Revista de Estudios Marítimos y Sociales, N° 19, julio 2021, pp. 118-147.
4	Ant et al (2018)	Secundaria del Futuro: sujetos, sentidos, enunciados y supuestos de la política educativa macrista. Anuario de Investigaciones - Año 2018. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Buenos Aires. ISSN 1853-8452.
5	Bargas y Cabrera (2021)	Políticas recientes en el nivel secundario de adultos en la provincia de Buenos Aires: los desafíos de la flexibilidad en la enseñanza Espacios en Blanco. Revista de Educación, vol. 1, núm. 32, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina Disponible en: <a href="https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=384568494001">https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=384568494001</a> DOI: <a href="https://doi.org/10.37177/UNICEN/EB32-310">https://doi.org/10.37177/UNICEN/EB32-310</a>

6	Baichman et al (2019)	Política educativa en tiempos de Cambiemos: emprendedurismo y meritocracia. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires,
7	Bocchio (2019)	“Problemáticas educativas contemporáneas: los desafíos de las agendas políticas   Virajes en las políticas de inclusión social y educativa para garantizar la Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Un estudio en ciudades-barrios de Córdoba, Argentina”. En Cuadernos de Humanidades N° 31, Julio - Diciembre 2019, pp. 77 - 92   ISSN 2683-782x (En línea)   ISSN 0327-8115 (Impresa)
8	Brunetto, C. (2020)	“El gobierno del Plan Fines 2 en la Provincia de Buenos Aires. Interjuegos nación, provincia y organizaciones en dos períodos de gobierno (2010-2017)”. Tesis correspondiente a la Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación, FLACSO/ Argentina
9	Cantini et al (2019)	“Inclusión y desigualdad, análisis comparativo de políticas educativas”. En Actas III Coloquio de Investigación Educativa en Argentina. Debates educativos sobre la desigualdad: Miradas desde la Investigación, EJE 4: Enseñanza y desigualdades. Sociedad Argentina de Investigación en Educación/ Universidad Nacional de Tres de Febrero
10	Castellani (2019)	“Informe de investigación N° 6: ¿Qué hay detrás de las fundaciones y Ong’s educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la educación. Argentina (2015- 2018)”. Observatorio de las Elites. CITRA UMET-CONICET, 1-38.
11	Chachagua (2020)	Inclusión digital y educación: estado de la situación actual en la Argentina. En Revista Argentina de Comunicación 2020   Año 8 N°11   ISSN en línea 2718-6164
12	Correa (2019)	“Secundaria Federal 2030: Una aproximación a la “reforma educativa” de la Escuela Secundaria. En Políticas Educativas, Paraná, v. 12, n. 2, p. 28-35, 2019 – ISSN: 1982-3207
13	Di Piero, E. (2021)	Políticas educativas, desigualdades y nivel secundario en la Argentina del siglo XXI: de la ampliación de derechos al ajuste y la meritocracia (2003-2019). Foro de Educación, 19(2), 115-139. doi: <a href="http://dx.doi.org/10.14516/fde.913">http://dx.doi.org/10.14516/fde.913</a>
14	Da Porta (2019)	“La ‘revolución educativa’ de Cambiemos” en Nazareno, Segura y Vázquez (comp.) Pasaron cosas. Política y Políticas públicas en el gobierno de Cambiemos. Editorial Brujas. Universidad Nacional de Córdoba, pp. 149-170.
15	Errobidart (2021)	“La escuela secundaria inclusiva y obligatoria: análisis desde la perspectiva de los equipos directivos. Organización escolar y sentidos de la educación que se mezclan, se fortalecen, se desvanecen”. En Inclusión con calidad de los aprendizajes en la escuela secundaria: sobre mandatos, controversias y continuidades / Gabriela Casenave... [et al.] compilado por Analía Errobidart; Gabriela Casenave. - 1a ed. - Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2021.
16	Estévez (2019)	“Alineación y alienación: política educativa en Argentina en tiempos de restauración neoliberal”. Rumbos N.20. Universidad Central, pp. 49-81
17	Feijoó (2018)	Feijoó, M. (2018). Informe Final. Investigación evaluativa del plan Fines 2. Recuperado de <a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_fines_web_0.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_fines_web_0.pdf</a> UNIFE.
18	FELDFEBER, M. y GLUZ, N. (2020).	Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en Argentina, Estado y Políticas Públicas 13. Pp. 19-38. Disponible en: <a href="https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1572561308_19-38.pdf">https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1572561308_19-38.pdf</a>

19	Gluz y Rodríguez Moyano (2019)	La política educativa de la restauración conservadora de la integralidad de los derechos a la desarticulación de lo común. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires
20	Gluz, Karolinski y Diyarian, Maida (2020)	Diferencias e indiferencias. Pobreza y desigualdades en las políticas educativas argentinas del SXXI. En Revista de la Carrera de Sociología vol. 10 núm. 10 2020, 92 - 131. ISSN 1853-6484
21	Gluz, Karolinski y Diyarian (2021)	Políticas educativas nacionales de atención a las desigualdades en el nivel secundario obligatorio: un análisis del periodo 2015 – 2019. En jornadas Políticas Públicas y Políticas Sociales en Argentina reciente (2000-2020). Continuidades y rupturas
22	Gorostiaga et. Al., (2018)	“El discurso oficial sobre calidad educativa en Argentina (2003-2017): Orientaciones y transformaciones” En Calidad de la Educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas Héctor Monarca coord.)
23	Grupo Viernes et. Al (2020)	“Veinte años de políticas educativas para la educación secundaria: ampliación del acceso y persistencia de desigualdades” Núcleo de Estudios sobre los Procesos Educativos en la Contemporaneidad –. En Estado de la Educación Secundaria en América Latina y el Caribe. Aportes para una mirada regional / FLACSO
24	Hanza (2018)	Marco de orientación de los aprendizajes para la educación obligatoria argentina. En Revista de Enseñanza de la Física. Vol. 30, No. 1, Jun. 2018, 83-89
25	Labate y Roisenstraj (2018)	Cambios curriculares en la escuela secundaria argentina: de las reformas parcializadas a una concepción sistémica
26	Marchese y Vazelle (2018)	Las Escuelas Promotoras como experiencias de formatos alternativos en el Nivel Secundario de la Provincia de Buenos Aires”. Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de La Plata
27	Migliavacca et al (2019)	) “Precarización de la educación pública y resistencia colectiva en la Argentina gobernada por Cambiemos: Los desafíos de un nuevo ciclo neoconservador”. Revista Educação e Emancipação, São Luís, v. 12, n. 3, set./dez, pp. 61- 91
28	Montes, Pinkasz y Ziegler (2019)	Los cambios en las políticas para la educación secundaria en la Argentina de los últimos años en el contexto regional
29	Nóbile y Tobeña (2019)	“Escenarios condicionantes para la concreción de políticas de cambio en la escuela secundaria argentina” En Revista del IICE /46 (Julio-diciembre, 2019)
30	Observatorio Educativo (2019)	. El presupuesto educativo en la gestión Macri. UNIPE.
31	Olarte y Velarde (2019)	Dossier: Problemáticas educativas contemporáneas: los desafíos de las agendas políticas   Del dicho al hecho hay un largo trecho: Secundaria Obligatoria en la ruralidad   Artículo de Iris María de los Ángeles Olarte y Gloria Carolina Velarde Cuadernos de Humanidades N° 31, Julio - Diciembre 2019, pp. 106 -122   ISSN 2683-782x (En línea)   ISSN 0327-8115 (Impresa)
32	Pascual (2021)	Planeamiento educativo: un análisis prospectivo de tres modelos en pugna. En Revista Argentina de Investigación Educativa vol. I • nro. 2 • noviembre de 2021 • pp. 57-75
33	Puigrós et al (2018)	<i>La privatización educativa en Argentina</i> . Instituto de Investigaciones pedagógicas Marina Vilte. CABA: CTERA
34	Quintana y Mamani (2020)	Entre el Plan Nacional de Inclusión Digital Educativa (PNIDE) y el Plan Aprender Conectados (PAC): las voces de los actores territoriales y escolares

35	Raschia et al (2019)	"Algunas reflexiones sobre la política de secundaria en la gestión de Cambiemos". Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación (OPPPEd)- FFyL. UBA
36	Rodríguez, L. (2017)	"Cambiemos": La política educativa del macrismo. <i>Questión Revista especializada en periodismo y comunicación</i> , ISSN 1669-6581, Vol. 1 N° 53, pp. 89-108.
37	Rodríguez y Vior (2020)	Lo público y lo privado en la educación argentina en el marco del proyecto político de la alianza cambiemios (2015-2019): notas críticas sobre una agenda de investigación". En <i>Educación en Revista</i> , Curitiba, v. 36, e77557, 2020
38	Sanguino y Artiguenave (2018)	"Malestares y conflictos en las instituciones educativas ante un nuevo retraimiento del Estado frente a sus responsabilidades en el Sistema Público de Enseñanza <i>Actas de Periodismo y Comunicación</i> , Vol. 4, N.º 2, diciembre 2018 ISSN 2469-0910   <a href="http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas_FPyCS">http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas_FPyCS</a>   Universidad Nacional de
39	Schmuck (2020)	"Políticas de educación secundaria rural en la provincia de Entre Ríos: cambios y continuidades a partir de 2015", <i>Revista de Estudios Marítimos y Sociales</i> , N° 16, enero 2020, pp. 3-29
40	Southwell (2019)	El mérito como excusa. La modesta filosofía educativa del macrismo. <i>Conversaciones necesarias</i> , 237.
41	Stoppami, Baichman y Santos (2017)	Política educativa y neoliberalismo: el rol del Estado, la lógica mercantil y la construcción de subjetividades durante el macrismo en la Argentina. <i>Revista Pedagógica</i> , Chapecó, v. 19, n. 42, p. 8-33, set. /Dez. DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.22196/rp.v19i42.4015">http://dx.doi.org/10.22196/rp.v19i42.4015</a>
42	Suasnábar et al (2017)	"La gestión educativa de la Alianza de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires: una exploración de las trayectorias profesionales, identidades políticas, y agenda de política", 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo.
43	Terigi (2019)	"La inclusión socioeducativa como responsabilidad institucional". - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CONICET - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, 2019.
44	Tiramonti (2018)	"Qué reformas educativas? ¿Para la fabricación de qué sujetos? Un recorrido desde los años 70 hasta hoy." En <i>La escuela secundaria: 50 años en la búsqueda de una reforma / Guillermina Tiramonti ... [et al.] ; dirigido por Guillermina Tiramonti. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, 2018.</i>
45	Tiramonti (2018)	"30 años de educación en democracia" En <i>Propuesta Educativa</i> , Año 27, Nro. 50, págs. 9 a 23, noviembre de 2018
46	Torres (2019)	"¿Innovan las innovaciones? Un análisis de Conectar Igualdad y Aprender Conectados. <i>Revista Hipertextos</i> 12(7), pp. 120 -138. DOI: <a href="https://doi.org/10.24215/23143924e00">https://doi.org/10.24215/23143924e00</a> "
47	Vassiliades (2020)	Impugnaciones de la enseñanza y desplazamientos de la pedagogía: políticas docentes y discursos estandarizados en Argentina durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019). <i>ESPACIOS EN BLANCO. Revista De Educación (Serie Indagaciones)</i> , 2(30), 247-262.

# CAPÍTULO 5

## Continuidades y rupturas

---

A partir del marco teórico y de las herramientas metodológicas desarrolladas anteriormente, en el presente capítulo analizaremos la producción académica sobre las políticas educativas desde el 2016 hasta el año 2021. En línea con los objetivos trazados, buscaremos establecer y sistematizar las continuidades y diferencias que la bibliografía especializada ha establecido entre las iniciativas para la escuela secundaria de las gestiones del FPV y Cambiemos. En esta dirección, en la primera parte del capítulo realizaremos una descripción y caracterización del corpus documental analizado (5.1). La segunda parte del capítulo (5.2) y, a los fines de ordenar la exposición, estará dividida en tres partes, a saber: en primer lugar, estudiaremos los diagnósticos socioeducativos (5.2.a); en segundo lugar, las respectivas agendas de políticas de las administraciones mencionadas (5.2.b); y, por último, analizaremos las continuidades y diferencias entre los instrumentos de política utilizados (5.2.c). Además de resaltar cada una de estas dimensiones, nos interesará, particularmente, señalar algunos aspectos que no han sido indagados por la producción académica y, a partir de los mismos, realizaremos algunas hipótesis acerca de estas vacuidades.

### **5.1) Descripción del corpus documental**

Retomando una prolífica línea de indagación centrada en la producción académica en el campo de la investigación educativa (Suasnábar, 2014 y 2019; Gorostiaga, 2015; Gorostiaga y Tello, 2015 y Gorostiaga, Palamidessi y Suasnábar, 2016), en esta primera parte nos proponemos avanzar en una caracterización del corpus documental seleccionado para este trabajo.

*Un primer elemento que nos interesa destacar en relación en este respecto se refiere a los temas-problemas y referenciales conceptuales utilizados en las producciones abordadas.*

Dentro de los 47 trabajos relevados podemos observar un amplio espectro de problemáticas como el Plan Fines, las políticas de inclusión, las políticas de reforma de la escuela secundaria, la composición del staff ministerial, políticas de Tics (conectar igualdad/aprender conectados), la privatización de la educación, entre otros. En cuanto a los referenciales conceptuales utilizados, lo que se observa es una mayor diferencia entre aquellos trabajos que explicitan marcos conceptuales vía autores de referencia (Ball, Bourdieu, Barroso,

Fontaine, Acuña y Leiras, Oszlak y O'Donnell, entre otros) y otros cuya formulación es más difusa o no se menciona. Asimismo, dentro estos últimos trabajos, aunque no exclusivamente, si se encuentran referencias conceptuales que remiten a temas específicos como privatización, fragmentación educativa, gramática escolar, enfoque de Ciencia y Técnica, enfoque de derechos, etc. los cuales operan como teorías de alcance medio, tomando la formulación de Merton (1968).

A continuación, exponemos algunas de las principales tendencias detectadas en el corpus documental:

- 1) La importancia otorgada a las preocupaciones por las influencias de las ideas y la agenda de política en las indagaciones (38,30 %).
- 2) La estrategia metodológica muestra un predominio del análisis de contenidos y discursos (interpretativo) 46,81% que se corresponde con el cuadro de fuentes, mientras que las estrategias cuanti-cuali representan poco más de un 25 %.
- 3) La mayoría de los trabajos focaliza en el nivel Nacional y la provincia de Bs As. que concentran 76%.
- 4) Las fuentes más utilizadas son las normativas que concentran casi el 60 % de los trabajos.

Cuadro 1. Focalización del trabajo

Total, Artículos e Informes 47 = 100 %					
<b>Ideas (diagnóstico) - Agenda de política</b>	<b>Diseño Implementación</b>	<b>Actores</b>	<b>Multidimensional</b>	<b>Instrumento de política</b>	<b>Otros</b>
18	10	2	1	15	1
38,30 %	21,28 %	4,26 %	2,13 %	31,91 %	2,13%

Cuadro 2. Estrategia metodológica

Total, Artículos e Informes 47 = 100 %				
<b>Cualitativo</b>	<b>Cuantitativo</b>	<b>Interpretativo</b> (análisis de contenido/discurso)	<b>Descriptivo</b>	<b>Comparativo</b>
8	4	22	2	11
17,02%	8,51%	46,81	4,26	23,40

Cuadro 3. Escala de análisis

Total, Artículos e Informes 47 = 100 %					
<b>Nación</b>	<b>CABA</b>	<b>Buenos Aires</b>	<b>Córdoba</b>	<b>Entre Ríos</b>	<b>Otras prov.</b>
28	5	8	2	2	2
59,57 %	10,64 %	17,02 %	4,26%	4,26%	4,26%

Cuadro 4. Fuentes

Total, Artículos e Informes 47 = 100 %				
<b>Normativas</b>	<b>Documentos</b>	<b>Entrevistas</b>	<b>Estadísticas</b>	<b>Prod. Acad.</b>
28	5	8	3	3
59,57 %	10,64 %	17,02 %	6,38 %	6,38 %

## **5.2) Continuidades y rupturas entre las iniciativas para la escuela secundaria de las gestiones del FPV y Cambiemos**

### **5.2.a) Los diagnósticos socioeducativos**

En esta primera dimensión del análisis de las continuidades y rupturas nos interesa profundizar en los diagnósticos socioeducativos sobre la escuela secundaria que realizaron las dos gestiones educativas. Entendemos que avanzar en el análisis de los distintos diagnósticos que han relevado los trabajos sobre las mencionadas gestiones, resulta un factor clave para comprender integralmente cómo los dos gobiernos han comprendido la falta de oportunidades educativas en la escuela secundaria. En este sentido, nos interesará detenernos en la manera en cómo determinados hechos sociales devinieron problemas públicos, es decir, cómo fueron categorizados (*framing*). Siguiendo la bibliografía académica seleccionada, abordaremos cómo las administraciones han seleccionado las dimensiones pertinentes del problema socioeducativo en el país, y, por lo tanto, los efectos de acotamiento y de estabilización de su contenido. Lo esencial será arribar a la interpretación que se hace, es decir "las atribuciones de causalidad, las imputaciones de responsabilidad, las identificaciones de los autores, las configuraciones de acción, las evaluaciones del daño, las proposiciones de solución (Lascoumes y Le Galés, 2007: 85).

En relación con la administración del FPV, ubicamos un primer grupo de trabajos (Abritta, 2018; Sanguino y Artiguenave, 2018; Di Piero, 2021 y Gluz, Karolinski y Diyarian, 2020) que coinciden, a grandes rasgos, en señalar que la principal tarea que desempeñó el gobierno fue iniciar un proceso de recuperación y de reparación socioeducativa, luego de las políticas implementadas en los años '90. Recuperando los aportes de Terigi (2016), Silvia Sanguino y Darío Artiguenave sostienen que, en la gestión de Néstor Kirchner, en materia educativa, primó un diagnóstico acerca de la necesidad de reconstruir, reorganizar y garantizar la educación desde una perspectiva de derecho en la que el Estado Nacional se posiciona como garante. Luego de esta primera etapa, cuya culminación se ubica en la LEN, se abre una segunda que estará signada por un cambio en el diagnóstico, el cual se vinculará con la necesidad de avanzar en la ampliación de la obligatoriedad escolar, y una fase final –más reciente– en la que cobra protagonismo la noción de "inclusión educativa". En una línea similar, Di Piero afirma que es posible observar en los diagnósticos del gobierno la idea de un reordenamiento del sistema que tenga como eje principal al Estado como constructor y reparador de las múltiples problemáticas del sistema educativo del país. Gluz, Karolinski y Diyarian (2020) agregan a estas características la importancia de restablecer "lo común" en el campo educativo. Los tres gobiernos del FPV entendieron que era necesario "recuperar" la

tarea pedagógica de las escuelas -convertidas en “agentes mitigadores” de la crisis socioeconómica hacia finales del S.XX- y de reformular el modelo selectivo de escolarización en el nivel secundario que obstaculizaba las trayectorias. Según estas autoras, el viraje propuesto por la mencionada administración en materia educativa propondría reenfocar las condiciones institucionales en que se desarrollan los procesos pedagógicos y la responsabilidad del Estado y de las escuelas por garantizar ese derecho, asumiendo los límites de las políticas sectoriales fundadas en la igualdad de oportunidades y de aquellas centradas en la pobreza restringida a los recursos materiales, como estrategias para superar las desigualdades. A Brita, quien observa el derrotero del plan FINES a lo largo de las dos administraciones, sostiene que existieron dos momentos del diagnóstico FPV sobre este plan. En un primer momento, se pensó que estos espacios debían servir para acompañar las trayectorias de aquellos jóvenes y adultos/as que adeudaban materias del nivel secundario, promoviendo la conformación de espacios tutoriales que establecieran un acompañamiento para obtener la certificación correspondiente a la finalización del nivel medio. Posteriormente, y a medida que su implementación se fue extendiendo, los diagnósticos sobre el abordaje de estos sectores fueron incluyendo enfoques más integrales. En este sentido, las autoridades modificaron su percepción de estas problemáticas y comenzaron a dar respuestas que incorporaron otros ministerios como el de Desarrollo Social de la Nación para transformar estas iniciativas en Políticas Sociales Integrales.

Por su parte, Gluz, Karolinski y Diyarían marcan que en el diagnóstico que realizó Cambiemos rápidamente se abandonó la retórica de la inclusión y de la igualdad y se enfatizó la falta de calidad en el sistema educativo. En este sentido, las autoras sostienen que por falta de calidad la gestión educativa entendió la necesidad de centrar la atención en el derecho de cada estudiante a aprender los saberes y capacidades fundamentales para poder desarrollar su máximo potencial y así adaptarse a las demandas de un mundo en permanente cambio. Conectado con lo anterior, se operaría un cambio en el rol principal del Estado en materia educativa, al pasar de la garantía de “la igualdad de todos al derecho a la educación” (Res. CFE N° 79/09) a la garantía por el derecho a la igualdad de oportunidades (Res. CFE N° 285/16); y del derecho a la educación al derecho al aprendizaje. Así, el principal problema en este respecto y frente a un mercado laboral cada vez más incierto y globalizado es la homogeneización y desactualización del sistema escolar y en particular del nivel, a través de un giro en el que las brechas de desigualdad se reemplazan por “la brecha entre las propuestas pedagógicas que presentan las escuelas y la vida de los/las estudiantes”. Desde la perspectiva de las autoras, se abandona la preocupación por el carácter selectivo de ciertos elementos comunes de la organización escolar y por la heterogeneidad de las ofertas culturales que fundan desigualdades y, en su lugar, se argumenta que la homogeneidad es lo

que obtura las trayectorias y que la diversificación de las mismas debe ser el foco del cambio institucional.

Otro aspecto abordado por la literatura para caracterizar a la gestión de Macri está relacionado con los diagnósticos sobre la formación docente. En este respecto, Vassiliades entiende que, para Cambiemos, el trabajo docente durante la gestión del FPV era "obsoleto", anclado en el pasado, ligado a una escuela y una sociedad que, presuntamente, ya "no existían", y resultaba imperioso acomodarlo a las demandas "del mundo contemporáneo" y a la "sociedad del conocimiento". Estos planteos se articularon con el señalamiento de que era necesario "valorar" a los docentes, pero, únicamente, en términos de separar a quienes hacen uso de determinados derechos laborales o reprimir a quienes se embarcaban en acciones de protesta por la condición salarial docente o por la ausencia de una paritaria nacional.

Suasnábar et al (2017) y Feijoó (2018), señalan un aspecto específico del diagnóstico de la gestión de Cambiemos: la *sospecha* sobre el accionar de la gestión antecesora. En relación con el Programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES), Feijoó sostiene que el objetivo de la coalición Cambiemos no fue suprimirlo, sino poner orden en un plan sospechado de discrecionalidad y activismo y respondió a la necesidad de despolitizar el sistema educativo causal de la desjerarquización y falta de control del sistema. Conectado con este punto, Suasnabar et al afirman que, para la mencionada gestión educativa, uno de los principales obstáculos identificados refiere a los gremios docentes en los cuales se proyectó una visión e imagen conflictiva que contribuyó, en gran medida, a construir una actitud de confrontación del gobierno de Cambiemos. Así, el enfoque propuesto por la nueva administración se centró más en la lógica del control de gestión, en cómo supervisar y no tanto en qué supervisar. Por ello, no es extraño que la evaluación se posicione como un elemento primordial dentro del discurso político-educativo actual que como dispositivo de control/regulación se expande y proyecta hacia el nivel institucional, el personal docente, su desempeño y el ausentismo, el sistema de selección docente y los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Un último trabajo que interesa mencionar es el del grupo viernes (2018). A partir de la obligatoriedad del nivel, y de forma similar que Di Piero, las autoras sostienen que las políticas educativas para el nivel secundario en el siglo XXI han intervenido, inicialmente, con la finalidad de promover la terminalidad abordando, como cuestión prioritaria, la problemática de las trayectorias fallidas de los estudiantes. El diagnóstico de las dos administraciones ha puesto el foco en el problema de la democratización de la escuela secundaria y, en tal sentido, se partió de su estructura y sus efectos en la producción de situaciones que afectan al proceso de democratización. También coincide con los trabajos anteriormente reseñados en que el foco, durante el FPV, fue puesto fuertemente en la necesidad de generar un acompañamiento de las trayectorias de los estudiantes y la flexibilización del régimen académico, así como la introducción de medidas para volverlo más explícito y visible, con el fin de generar ambientes

escolares más inclusivos. Según las autoras, el FPV entendió que el abordaje de esta población necesitaba una suerte de “ortopedia” que tienda más a sostener la situación actual del nivel secundario que a dar una respuesta que habilite una transformación integral que configure una institucionalidad acorde con el mundo contemporáneo.

A partir de la ponderación de estas experiencias, las autoras arguyen que, en el diagnóstico realizado por Cambiemos, el problema no reside estrictamente en cuestiones de orden organizacional, sino en el complejo ensamble de los diferentes elementos constitutivos de las instituciones, que favorecen dinámicas, experiencias y resultados educativos. Si las reformas de inicios de los 2000 pusieron el foco en resolver la incorporación de nuevos públicos a la escuela, garantizar el derecho a la educación y fomentar los mecanismos de participación estudiantil, estas últimas, tanto en las orientaciones nacionales como en las políticas provinciales procuraron incidir en múltiples dimensiones de la escuela con énfasis en los siguientes focos: las dimensiones organizacionales, la estructura del curriculum y del modelo pedagógico en su conjunto. De esta manera, el diagnóstico o punto de partida no coloca estrictamente el énfasis en la incorporación de nuevos públicos (si bien aún es una meta persistente), sino que el foco central reside en una revisión profunda del propio modelo escolar que presentaría límites para escolarizar al conjunto de los estudiantes en el tiempo presente, en tanto se encuentra desfasado de las condiciones culturales y las exigencias de la contemporaneidad.

En términos de las continuidades sobre los diagnósticos, Di Piero señala dos elementos específicos del nivel secundario. En primer lugar, los problemas educativos detectados por las dos administraciones los llevaron a comprender que era necesario un abordaje descentralizado y flexible por parte del gobierno central, los cuales debían ser canalizadas por el CFE; y, en segundo lugar, para eliminar las rigideces del nivel secundario y la falta de oportunidades educativas, las gestiones entendieron que las claves para revertir estas tendencias debía ser la transformación de los formatos de la escuela secundaria. Como mostraremos en los apartados correspondientes, estos elementos serán factores estructurantes tanto de las agendas como de los instrumentos de la política educativa del período.

En términos de las rupturas que implicaron las caracterizaciones que hizo la administración de Cambiemos, Sanguino y Darío Artiguenave sostienen que, pese a una declamado reconocimiento y sostenimiento de lo ya realizado, las primeras medidas educativas adoptadas por Cambiemos evidenciaron una desorganización intencional del trabajo que se venía realizando y, al mismo tiempo, se puso el foco en «dar de baja» políticas socioeducativas del «Kirchnerismo». Abrita sostiene la misma línea argumental, extendiendo esta concepción a las administraciones subnacionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la provincia de Buenos Aires durante el mandato de María Eugenia Vidal.

Si bien profundizaremos este tema en el tercer apartado de este capítulo, consideramos necesario destacar como uno de los aspectos de ruptura de los diagnósticos a la rejerarquización de las evaluaciones estandarizadas. Según Di Piero, en tanto elemento que permitiría ordenar y regular el sistema educativo, las evaluaciones en la gestión de Cambiemos recobraron plena centralidad, convirtiéndose así en un imperativo para establecer diagnósticos *concretos* y en un criterio legitimador frente a las orientaciones *facilistas* de las políticas educativas implementadas durante la gestión del FPV.

### **5.2.b) Las Agendas de Política Educativa**

En función de las categorizaciones reconstruidas en el punto anterior, en este apartado, interesará, siguiendo a Fontaine (2015), dar cuenta de las similitudes y diferencias en las respectivas agendas de políticas que la bibliografía académica ha tematizado. Asimismo, indagaremos en cuáles han sido las orientaciones y prioridades que las administraciones han legitimado y las consecuencias que han tenido en las respectivas tomas de decisiones. Intentaremos dar cuenta de las cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. Según Acuña y Leiras (2005), en la agenda del gobierno cristalizan las representaciones y las preferencias de ciertos actores (excluyendo las de otros) y determinan el modo en que se deciden, implementan y evalúan las políticas educativas. Desde esta perspectiva, se trata de la decisión que compromete (o no) a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner (o no) en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización, operación. Es la crucial decisión de decisiones.

Frente a un asunto, aun si multitudinario y candente, el gobierno encara el dilema de elegir si es de interés público o no, constitucional o no, políticamente trascendente o no, pero, a fin de cuentas, encara el dilema de si debe actuar o no, de si interviene, se repliega o se da tiempo. A los fines de ordenar la exposición, dividiremos el apartado, por un lado, en las orientaciones de la agenda de política y, por otro, en las prioridades en el financiamiento que han privilegiado las mencionadas gestiones.

#### **5.2.b.1) Orientación Ideológica de la agenda**

En primer lugar, nos detendremos en las orientaciones de política, sobre las cuales han abundado las fuentes documentales consultadas por la presente tesis. De esta manera, los trabajos que se han enfocado en las orientaciones ideológicas de la agenda del FPV (Alucín,

2021; Gorostiaga et. al, 2018; Di Piero, 2021; Errobidart, 2021; Vassiliades, 2021; Cantini et al, 2020; Pascual, 2021), lo han hecho a partir de un concepto estelar: el “derecho a la educación”. En este sentido, en la orientación de política educativa de este gobierno, según Alucín, predominó una retórica que se mostraba crítica con las políticas de corte neoliberal, que aspiraba a cierta unificación y a una mayor presencia del Estado Nacional como garante del derecho a la educación vinculando la calidad educativa como “derecho social” y como una “responsabilidad del Estado”. Además, la autora sostiene que la gestión apostó a la igualdad antes que a la equidad y también a la vuelta a políticas universales y postulados centrados en la igualdad antes que intervenciones focalizadas. En la misma línea, Gorostiaga et al, a partir del análisis de dos de los planes más representativos del FPV<sup>28</sup>, entienden que predomina la noción de un rol estatal más protagónico, y a partir del año 2009, post sanción de la LEN, el gobierno adopta más claramente una propuesta asentada en el principio de la extensión y garantía del derecho a la educación.

Di Piero ejemplifica esta nueva orientación de la agenda de política a partir del análisis de las leyes de Financiamiento Educativo n°26075/05, Educación Técnico-Profesional n°26058/05 y la LEN. La primera, sancionada en el año 2005, propuso el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma progresiva hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el Producto Bruto Interno. La segunda ley mencionada, del mismo año que la anterior, buscó regular y ordenar la Educación Técnico Profesional en el nivel secundario y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y la Formación Profesional. Es decir, que se buscó rejerarquizar la modalidad de educación técnica que había sido desdibujada en Argentina a partir de la Ley Federal de Educación N° 24195 de 1993 y de la reestructuración del sistema educativo en nueve años de Educación General Básica obligatoria y tres de Polimodal opcional. Por último, la LEN implicó, a su vez, una reestructuración del sistema educativo que dio marcha atrás a la estructura propuesta por la Ley Federal de Educación, retomando la estructura previa y ampliando el derecho a la educación. La LEN implicó la reestructuración del sistema educativo en nivel primario y nivel secundario, contando con 6 o 7 años el primero de ellos y con 5 o 6 años el segundo (dependiendo de cada jurisdicción). La modificación más importante que conllevó esta Ley implicó la extensión de la obligatoriedad escolar a 13 años, así como la incorporación, por primera vez en la historia, del nivel secundario como nivel obligatorio. Específicamente para el nivel secundario, frente a la tendencia histórica de atender a una elite dentro de la población

---

<sup>28</sup> Un proyecto educativo para la integración, la igualdad y el desarrollo” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004), corresponde a la gestión del ministro Daniel Filmus (2003-2007), y fue dado a conocer al año de iniciado el gobierno de Néstor Kirchner. El segundo documento es el “Plan de Educación Obligatoria 2009-2011” (Ministerio de Educación, 2009). Diseñado y aprobado en la gestión de Tedesco (2007-2009) como Ministro de Educación

argentina, el cambio de orientación que implicó concebirlo como un nivel obligatorio y, por ende, como un derecho de la población, significó una revisión completa de sus propósitos. Este fue el sentido de una de las políticas más importantes del periodo, aprobada en el año 2008 y dirigida a la terminalidad educativa por parte de jóvenes y adultos que no hubieran terminado sus estudios: el mencionado Plan Fines. En su primera edición, buscó garantizar la terminalidad entre quienes habían realizado el último año del nivel secundario, pero adeudaban materias, mientras que el Plan Fines II, del año 2009 y destinado a jóvenes y adultos mayores de 18 años, desarrollaba una política de terminalidad completa destinada a quienes no habían iniciado o finalizado el nivel primario y/o secundario. Como mencionamos en la introducción, otras dos medidas trascendentales fueron la creación del INFOD y la sanción de la AUH en el año 2009. En el marco del INFOD se dio lugar, desde el año 2013, al programa Nuestra Escuela, una iniciativa federal que se propuso la formación en ejercicio, gratuita y universal para todos los docentes del país. Con respecto a la AUH, implicó una transferencia condicionada de ingresos para familias de trabajadores desocupados o de la economía informal (es decir, un pago mensual realizado por cada hijo menor de 18 años) que ponía entre sus requisitos la asistencia escolar (junto con la vacunación obligatoria). En ese sentido, incidió en las tasas de escolarización en tanto traccionó la asistencia.

A su vez, en el interior del Ministerio Nacional de Educación en el 2007 se creó la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS) que intentó contribuir a generar espacios para posibilitar la inclusión, la permanencia y la graduación de los niños, niñas y adolescentes en contextos socioeconómicos vulnerables. La DNPS amplió el alcance del sistema de becas que hasta entonces se llevaban adelante desde la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias e impulsó nuevas líneas de acción como el apoyo a las escuelas para el desarrollo de proyectos institucionales para la inclusión y la distribución de libros.

Desde la perspectiva del análisis del discurso, Vassiliades afirma que es posible sostener que el discurso pedagógico oficial que configuró la agenda de política entre 2003 y 2015 en Argentina estableció dos cadenas de significantes que organizaron las principales políticas educativas. La primera se estructuró en torno a la idea de la educación como derecho social, la principalidad estatal, la restitución de lo común y la consideración de la diversidad; mientras que la otra impulsó nuevos modos de articular las nociones de igualdad y de inclusión educativas a la idea de centralidad de la enseñanza, el trabajo con situaciones de “desigualdad educativa” -tales como la sobriedad y la repitencia- y de “vulnerabilidad social”, y la promoción de modos organizacionales alternativos. De forma concomitante, durante esta gestión se consolidó la idea de inclusión como el significante más importante de las reformas educativas impulsadas en el período 2003-2015 (Errobidart, 2021). Surgida en torno a la obligatoriedad escolar del nivel medio hasta el último año en 2006, la inclusión se fue estableciendo como fundamento del conjunto de políticas y programas ligados a garantizar

mayores niveles de acceso, permanencia y egreso en las instituciones escolares. Años más tarde, iniciada la década de 2010, se asoció también a otros programas que insistieron en el valor pedagógico de la incorporación de nuevas tecnologías como parte de aquello a lo que niños, niñas, adolescentes y docentes tenían derecho (la "inclusión digital"), como así también a una creciente promoción de la revisión de modos tradicionales de organizar el formato escolar. Así, las ideas de inclusión educativa, responsabilidad estatal y derecho a la educación quedaron articuladas en el discurso pedagógico hilvanado por los gobiernos del FPV.

Frente a estas líneas que orientaron la agenda educativa hasta el 2015, la gestión de Cambiemos comenzaría a desarrollar una nueva discursividad que confrontaría con los postulados del FPV. Aquí la bibliografía ha descrito una fuerte ruptura a partir de las orientaciones establecidas en el año 2016. Rodríguez y Vior (2020) sostienen que con cambios importantes de rumbo, las reformas pudieron implementarse sin modificar la normativa heredada, apropiándose de sus principios (inclusión, democratización, la educación como derecho, el respeto a la diversidad, etc.) e integrándolos a un discurso permeado por valores empresariales (competitividad, eficiencia, emprendedurismo, planeamiento estratégico), un énfasis en el alineamiento del sistema educativo (en particular la escuela media) con las necesidades del mercado laboral, políticas basadas en la evaluación y en "la evidencia", y la adscripción al paradigma de la Nueva Gestión Pública.

Estévez (2021) señala que un elemento central de la agenda de Cambiemos fue el vaciamiento de la educación pública. Esta orientación de política se encargó del estímulo y habilitación de procesos de privatización / mercantilización de la educación. Así, esta administración impulsó políticas educativas que, por un lado, garantizaron las condiciones necesarias para que el sector privado-empresarial y las corporaciones pudiesen desplegar sus negocios en el campo educativo; y por otro, posibilitaron la incorporación de las lógicas del sector privado en el sector público con el fin de aproximar tal actividad al negocio privado. La jerarquización dada a las áreas de evaluación educativa y de innovación y tecnología digital, va en línea con esta orientación. Para la autora, el lugar del estado en la agenda de Cambiemos no debe ser leído en clave de achicamiento o debilitamiento del Estado; sino comprendiendo que el mismo sigue operando, pero bajo una racionalidad diferente: "El neoliberalismo redirecciona y reformula el Estado; no reduce sus poderes o importancia. La presencia del Estado cumpliendo funciones distintas, se vuelve primordial para el sostenimiento del régimen, ya sea definiendo las asignaciones presupuestarias al interior de la cartera educativa o entre las distintas áreas del gobierno; habilitando condiciones para la participación y beneficio de determinados sectores; o bien, posibilitando un disciplinamiento y control social necesario para avanzar en los objetivos principales del régimen neoliberal".

Para Di Piero, es posible identificar dos momentos en las orientaciones de la agenda de Cambiemos, la primera etapa tuvo un carácter propositivo, mientras que la segunda permaneció en un plano reactivo. En los dos primeros años, es decir bajo la gestión Bullrich, hubo intentos de generar una agenda a través del Plan Estratégico Nacional 2016-2021 «Argentina, enseña y aprende» y también se envió al Congreso de la Nación, en abril de 2017, el Plan Maestro constituido por 108 puntos, 13 de ellos considerados prioritarios para el Poder Ejecutivo. El Plan finalmente no fue aprobado para su ejecución debido en parte a la resistencia y movilización encabezada por los sindicatos docentes a nivel nacional. Independientemente de estos momentos, para la autora en términos generales, no es posible señalar que a partir del triunfo de Cambiemos en el año 2015 se haya implementado una agenda propositiva que reorientara las políticas educativas en el nivel secundario. Sin embargo, reconoce que sí existieron dos criterios guía para en sus políticas: el recorte presupuestario y la meritocracia. En ese sentido, se trató de una etapa de «inercia ajustada y meritocratizada».

Los trabajos de Ant et al (2018), Stoppani (2017), Feldfeber y Gluz (2020), Gluz y Inés Rodríguez Moyano (2019), Gluz, Karolinski y Diyarian (2020) y Gluz, Karolinski y Diyarian (2021) avanzan en una conceptualización similar y señalan la importancia del redireccionamiento y las rupturas en las orientaciones por parte de Cambiemos. Las orientaciones de política de esta administración representaron un abandono del enfoque de derechos y del principio de igualdad presente en la gestión anterior. Feldfeber y Gluz resaltan que la centralidad de la lógica meritocrática es articulada a partir del *aggiornamento* de la Teoría del Capital Humano, bajo el propósito de acoplar el sistema educativo a las demandas del mercado, promoviendo un modelo educativo basado en competencias y en la formación de líderes y emprendedores. Las autoras sostienen que la orientación de las políticas se dirigió a formar un sujeto emprendedor, artífice de su propio destino, entregado a la maximización de su rendimiento. Esta exacerbación del individualismo como forma de producción de subjetividad es acompañada de propuestas de formación en un uso banalizado de las neurociencias y en educación emocional. Desde su perspectiva, a partir de esta gestión, el derecho a la educación comienza a ser desplazado (al igual que el conjunto de los derechos sociales) de la agenda de gobierno.

Gluz et al (2021) observan otra ruptura en relación con la concepción sobre los derechos. Aquí recuperan de la agenda de Cambiemos la idea de “derecho al aprendizaje”, la cual es construida en confrontación con las políticas de inclusión social y escolar del período previo. Los cuestionamientos de esta gestión educativa se dirigen a las orientaciones kirchneristas de garantizar el acceso sin aprendizajes que expresan los documentos oficiales del período macrista. Para las autoras este enfoque restringe la mirada a los estudiantes como titulares

de derechos, desde una perspectiva individualizante que ignora las desigualdades sociales y la fragmentación del sistema como condicionantes primarios de las trayectorias diferenciales entre los sujetos de distintos sectores sociales. Esta mirada sobre el derecho a la educación en clave de derecho al aprendizaje se aleja del “enfoque de derechos” asumido por el *kirchnerismo* y establecido en los sucesivos acuerdos y tratados internacionales en la materia, por el que todos los derechos humanos son universales, indivisibles, inalienables, exigibles e interdependientes al tiempo que desestima también el principio de igualdad y no discriminación en que se funda.

Gluz et al (2020) observan que estas nuevas tendencias se van a materializar en una nueva reorganización de la estructura del ahora Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (Decreto 57/2016). De esta manera, se crearán nuevas Secretarías, entre ellas la de “Gestión Educativa” (SGE) y la SICE. Mientras que la primera nucleó a la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS) y a las direcciones y coordinaciones a cargo de las orientaciones comunes para los niveles y modalidades del sistema, teniendo a su cargo funciones “*de coordinación a nivel territorial con las provincias*” (como la definió un funcionario de la gestión); la segunda, se dedicó a desarrollar políticas orientadas a la mejora de la calidad educativa, centradas en la innovación tanto de los procesos de enseñanza y aprendizaje como de la gestión institucional. Esta reubicación de la DNPS por fuera de la “Secretaría de Innovación y Calidad” expresa el retorno a una lógica de planificación e intervención que desarticula las acciones dirigidas a fortalecer las condiciones materiales y pedagógicas para la escolarización de los grupos más desaventajados presentes en la gestión educativa kirchnerista, de aquellas otras que orientan el modelo de escuela secundaria que se aspira alcanzar.

Este doble proceso de devaluación de las prestaciones y de diferenciación en la atención a grupos sociales desiguales, tendió a reforzar una “ciudadanía de segunda” producto ya no de las dificultades presupuestarias para alcanzar con las mismas líneas de acción al universo completo, como ocurría en los ‘90, y la intención de focalizar los escasos recursos asignados a la política social a los grupos más pauperizados; sino del directo desinterés por la cuestión. Pobrezas y desigualdades tienen escasa presencia en las políticas y van perdiendo lugar en las enunciaciones de los funcionarios en actos públicos.

Ahora bien, como hemos intentado poner de manifiesto, del conjunto de las producciones académicas utilizadas como fuentes para este trabajo no se han registrado grandes continuidades en relación con las orientaciones ideológicas de la agenda entre las gestiones educativas. Desde nuestra perspectiva, entendemos que una de las razones más importantes en este respecto fue el creciente fenómeno de polarización ideológica que ha estado presente en la sociedad argentina. De esta manera, consideramos que, particularmente en el nivel discursivo, es donde los gobiernos nacionales han operado para intentar diferenciarse de las

fuerzas opositoras, lo que naturalmente redundó en políticas que expresaron narrativas y orientaciones que buscaron el contraste ideológico con las fuerzas opositoras. Ahora bien, independientemente del grado de apropiación de la normativa del FPV, del lugar otorgado al sector privado, temas absolutamente relevantes para las orientaciones de las agendas que han registrado los trabajos abordados, consideramos que sin dudas constituye una continuidad dentro del período que tanto para el FPV como para el gobierno de Cambiemos la educación es un derecho y el responsable directo es el estado. En este sentido, entendemos que, más allá de las intestinas disputas políticas, parecería haberse alcanzado entre las fuerzas mayoritarias un fuerte grado de consenso acerca de la consideración de la educación como un derecho que debe ser garantizado por el Estado, algo que no parece poco si tenemos en cuenta que durante los años '90 fue considerada un servicio más entre otros (Tiramonti, 2018a).

### **5.2.b.2) La agenda, los Actores internacionales y empresariales**

Otro aspecto importante que han señalado los trabajos en relación con la agenda se refiere a los actores y redes de políticas que han participado en el diseño de las políticas educativas. En este respecto, Gorostiaga et al sostienen que es posible recuperar algunos tópicos de la agenda del FPV a partir del énfasis discursivo de nivel global, como el de la “educación inclusiva” promovido por la UNESCO (2005) y en torno a consensos regionales acerca del principio del derecho a la educación. Por su parte, las orientaciones de Cambiemos también adoptaron nociones de circulación global como la de “decisiones basadas en la evidencia”; pero además los autores afirman que el objetivo de responder a las demandas del siglo XXI constituye una referencia a la empleabilidad y a la adecuación a una economía de mercado, en consonancia con el proceso iniciado de incorporación de Argentina a la OCDE.

También para Ant et al (2018) y Stoppani et al (2017) es posible conectar las principales orientaciones pedagógicas con formulaciones elaboradas en otros espacios geográficos y organismos internacionales. De esta forma, el documento que señalan los autores se refiere a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, lanzada en 2016, y que se proponen guiar la política de dicho organismo por quince años. Específicamente enfocarán el “ODS 4” que estipula los lineamientos de la “Educación de calidad” y las “Habilidades adecuadas para un trabajo decente” el cual enuncia que para el año 2030, es necesario un considerable aumento de la población joven con las *competencias necesarias*, para obtener un trabajo decente y poder constituirse en emprendedores.

Errobidart también reconoce la inscripción de la agenda de Cambiemos en bases globales y regionales. En este sentido, menciona el documento sancionado por el Foro Mundial sobre la educación titulado como la Declaración de Incheón (2015) cuyos conceptos ordenadores fueron, según la autora, acceso, inclusión, equidad, igualdad de género y aprendizajes de calidad a lo largo de la vida para todos. En función de este documento y de los acuerdos y metas educativas incorporadas en los años 2000, los países de la región progresivamente comenzarán a perfilar y a adecuar sus políticas hacia el logro de las nuevas metas establecidas.

En este marco, la autora recupera el acuerdo “E2030” rubricado en la ciudad de Buenos Aires el año 2016 entre ministros y ministras de educación de países latinoamericanos, representantes de la ONU y de la sociedad civil cuyos ejes fundamentales sintetiza en una serie de palabras-clave: calidad, innovación científica y tecnológica, enseñanza y aprendizajes para el siglo XXI, desarrollo sostenible y ciudad educadora.

Feldfeber y Gluz (2020) y Vassiliades (2020) observarán otra profunda ruptura entre las dos administraciones: durante el gobierno de Cambiemos, el sector docente y las universidades dejaron de ser los interlocutores privilegiados por el Estado y su lugar será ocupado por fundaciones y Ong's sostenidas por empresarios y, en algunos casos, el sector empresarial en forma directa. Así, participan no sólo en la definición de la agenda de la calidad basada en la rendición de cuentas y en las mediciones estandarizadas de resultados (como en el caso del Programa PISA de la OCDE), sino también en la gestión de políticas y programas, en la formación docente y en la producción, control y difusión de la información. Estas fundaciones son financiadas por grandes empresas nacionales y extranjeras y, en general, se integran en redes políticas que promueven valores y desarrollan acciones similares en distintos países.

Puiggrós y Feldfeber y Castellani (2019) profundizan esta lectura y sostendrán que con Cambiemos se asiste a la constitución de Redes de Políticas educativas a través de ONG y fundaciones. En Argentina, estas organizaciones y fundaciones nuclean a *emprendedores exitosos*, grandes empresas industriales y de servicios, bancos, referentes del tema educativo y comunicadores. En muchos casos, las personas o las empresas se repiten en directorios o consejos asesores, y varias de estas organizaciones actúan como promotoras o asesoras de otras organizaciones, conformando de este modo redes políticas en creciente expansión. Las autoras además arguyen que, en algunos casos, estas redes funcionan en el terreno informal y de las relaciones interpersonales, mientras que en otros se plasman en convenios formales entre el Ministerio y algunas de esas instituciones. Si bien estas tendencias tienen su origen en los años noventa, la firma de convenios con fundaciones y Ong's durante el macrismo fueron una vía privilegiada para la implementación de programas de política con la orientación que le confieren esas redes, y que busca imponer el gobierno nacional.

Otro aspecto relevante para nuestro estudio son los Convenios firmados entre el Estado con empresas privadas. En este sentido, según Puiggrós y Feldfeber, el gobierno suscribió una serie de convenios con empresas privadas para fines más específicos, generalmente vinculados con la educación técnica y, principalmente, al sector de tecnologías de la información, a diversos sectores productivos y al sector de servicios.

Por último, mencionaremos una mirada alternativa a las anteriormente reseñadas. Rodríguez y Vior (2020) sostienen que, entre 1998 y 2018, y tomando los datos provistos por los Relevamientos Anuales del Ministerio de Educación para el total de niveles y modalidades preuniversitaria, la matrícula privada aumentó alrededor de tres puntos (de 24,7% a 27,3%); pero ese crecimiento registró una dinámica particular: un cierto amesetamiento a partir de 2008, con un pico máximo en 2015 (29,3%). Entre 2015 y 2018, ya en el gobierno de Macri, la matrícula privada retrocedió 2%). Las autoras sostienen que durante el Gobierno de Cambiemos, las alianzas con el sector privado generaron atención por tratarse de convenios de colaboración entre el Ministerio Nacional y una serie de fundaciones y asociaciones empresarias o relacionadas con el negocio educativo, como por ejemplo la Fundación Varkey, el Observatorio “Argentinos por la Educación” y la asociación “Educación 2050”. En este sentido, los aportes académicos en este campo recortan su atención al período reciente, y no integran al análisis la trayectoria histórica de estas asociaciones. Las autoras entenderán que la categoría “neoliberalismo” asociada al gobierno de Macri, es invocada por la bibliografía como motor de privatización y de mercantilización, aunque no se ha dado una respuesta satisfactoria que detalle específicamente cómo operan esos “mecanismos de mercado” más allá de sencilla de que la educación privada se paga y por lo tanto se “compra”, o de señalar genéricamente “la imposición de lógicas competitivas o de valores empresariales en el campo de la educación”, o de atribuirla linealmente a las políticas de desfinanciamiento o de ajuste presupuestario. Estas premisas y supuestos se enfrentan al hecho de que la privatización es mucho más extensa y compleja y prosigue su marcha aún en contextos de gobiernos que invirtieron y fundamentaron sus políticas en la defensa de la educación “pública” (estatal). En este sentido, las autoras dirán que es necesario enfoques más complejos y críticos que no reduzcan los procesos de privatización al carácter neoliberal de un gobierno, para analizar de manera más precisa las continuidades en las transformaciones concretas de los sistemas educativos públicos y de la acción del Estado en educación como parte de las condiciones vigentes del capitalismo, identificando sus determinaciones particulares en cada espacio nacional. Por otro lado, criticarán la diferenciación y antagonismo esencial entre Estado, Mercado y Sociedad Civil: el Estado y el Mercado no son modos “alternativos” de organización social (más o menos mercado, más o menos Estado). Desde un análisis que restaura la unidad entre economía y política, es posible entender los movimientos de lo público y privado, la responsabilidad educativa del Estado y el mismo derecho a la educación como formas en las que esa reproducción fue y es posible, mediada por la lucha entre capital y trabajo en la

coyuntura de un gobierno concreto, un espacio social en el que se juega el conflicto entre trabajo y capital y el conflicto entre grupos sociales.

Según las autoras, el carácter ilusorio de la separación entre economía y política, entre Estado y Mercado, se desnuda en los momentos de crisis de acumulación, que impone límites objetivos en todas las áreas de la vida, incluida la educación. La afirmación de la educación como derecho y bien público y social puede ser la vía para materializar mejores condiciones educativas de los trabajadores, pero es insuficiente para escapar a la tendencia del capital a subsumir el conjunto de la vida social a la ley del valor.

Como hemos visto en este apartado, los trabajos relevados se han encargado, casi exclusivamente, de recuperar actores y redes políticas internacionales y empresariales en la gestión educativa de Cambiemos, con escasa o nula referencia al FPV. Al igual que Rodríguez y Vior, consideramos que es necesario emprender estudios específicos que traten de relevar la participación de este tipo de actores dentro del período 2003-2015. En este sentido, pensamos que relevar la trayectoria de estos actores permitiría realizar análisis más complejos sobre los procesos de privatización y, asimismo, posibilitaría trascender los binarismos político-ideológicos echando luz sobre configuraciones más sutiles y transversales que han adoptado los procesos de formulación de las agendas educativas en el siglo XXI.

### **5.2.b.3) La agenda del cambio de formato**

En este apartado recuperaremos el concepto de formato escolar que Terigi (2007) ha utilizado para caracterizar los rasgos principales de la organización de la escuela secundaria en nuestro país. Entre sus características principales, la autora señala los siguientes elementos: la clasificación de los currículos, el principio de designación de los profesores por especialidad y la organización del trabajo docente por horas de clase. Para Terigi, a lo largo de la historia estos elementos se han entrelazado de tal forma que constituyeron un *trípode de hierro*, es decir, un patrón organizacional que ha estado en la base de buena parte de los desafíos y sistemáticas dificultades que ha experimentado el nivel.

Las discusiones que más abajo hemos recuperado parten de estas conceptualizaciones y avanzan en el señalamiento de las continuidades y rupturas que, sobre la resolución de este problema estructural, han tenido las dos gestiones educativas.

En este marco, Ziegler et al (2019) realizan un breve racconto de las políticas educativas recientes sobre el nivel secundario en el país e identifican dos grandes olas de expansiones en el acceso a la escolarización. En primer lugar, hablarán de las políticas implementadas en los años 90 a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación (1993). La segunda ola será consecuencia de las regulaciones establecidas por el gobierno del FPV a partir de la LEN y

con las resoluciones elaboradas por el Consejo Federal de Educación a partir del año 2009, desde de las cuales se buscó revertir las tendencias selectivas consolidadas en la década anterior.

De la gestión del FPV, enfatizarán dos políticas que persiguieron introducir modificaciones en el formato: por un lado, los PMI (que profundizaremos en el apartado de instrumentos), al cual describen como una iniciativa que establece una asignación de recursos para el pago de horas "extra clase" a algunos docentes en establecimientos educativos estatales para acompañar e incentivar la implementación de las reformas al régimen académico; y, por otro, el Plan Nacional de Educación Obligatoria (PNEO, año 2012) que prescribió orientaciones político pedagógicas y metas específicas para las jurisdicciones. De esta manera, las modificaciones recién mencionadas, si bien acotadas en términos de su extensión territorial, constituirán dispositivos con metas y financiamiento orientados a introducir proyectos institucionales que impliquen modificaciones en el modelo organizacional de la escuela secundaria.

Por su parte, Tiramonti (2018a y 2018b) sintetizará la agenda de reforma del FPV como una serie de propuestas alternativas con el propósito de reincorporar a alumnos históricamente expulsados de nivel secundario. En esta etapa, fueron incorporados orientaciones y dispositivos de seguimiento y tutelaje de las trayectorias de los estudiantes, sin embargo, estas iniciativas carecieron de un formato pedagógico alternativo y, según la autora, buscaron amoldar la propuesta tradicional a las características socioculturales de los alumnos a los que se está incluyendo. Para la autora, el Plan Fines es el que mejor expresará las orientaciones que tuvo la política educativa del kirchnerismo. En estos trabajos, Tiramonti reconoce que los altos niveles de exclusión han ejercido sobre el sistema educativo un "proceso de sobredeterminación" de las políticas educativas y, consecuentemente, la "contención social" y "la prevención de la peligrosidad" fueron ocupando un lugar central en la definición de las políticas. En este sentido, entiende que las diferentes experiencias del plan FINES han aportado un conjunto de elementos positivos para la construcción de propuestas futuras, sin embargo, al mismo tiempo, instalaron en el sistema una asimilación de la vulnerabilidad social con debilidad cultural, muy difícil de erradicar.

En relación con la gestión de Cambiemos, Ziegler et al entienden que esta propuesta de reforma pondrá el foco en la mejora (y evaluación) de aprendizajes bajo otras modalidades y con centro en el aula y en el estudiante, la enseñanza por proyectos, en capacidades y competencias, impulsando políticas de formación a docentes con estas orientaciones y de acompañamiento a los equipos técnicos. Desde esta perspectiva, entenderán que las iniciativas definen una nueva etapa de transformaciones, por un lado, a partir de un cambio en la escala, ya que serán todas las provincias y la CABA las encargadas de introducir

cambios en el nivel secundario y, por otro, sobre las dimensiones que puedan abarcar, dado que las iniciativas político-pedagógicas quedan a cargo de las jurisdicciones.

En una línea similar, Hugo Labate y Adriana Roisenstraj (2018) profundizan esta idea de innovación y afirman que la SF 2030 es una propuesta de reforma multidimensional y sistémica guiada por una construcción participativa sobre la base de principios de justicia y calidad educativa, entre la jurisdicción federal, CABA y las provincias. Así, en el Marco de Organización de los Aprendizajes (MOA) se establece una visión conjunta de la escuela y del perfil de egresado que se aspira lograr. De manera complementaria, el Marco para la Implementación de la Secundaria 2030 presenta una serie de orientaciones para trabajar de manera concreta en las distintas dimensiones implicadas en la transformación del formato: organización de los aprendizajes (establece nuevas formas de organizar los aprendizajes, avanzando hacia el desarrollo del enfoque por capacidades, la incorporación de los saberes emergentes y el pensamiento interdisciplinario y la adopción de una Planificación Institucional del Aprendizaje), organización docente (prescribe la concentración horaria y/o conformación de cargos para que los docentes cuenten con horas remuneradas para el trabajo institucional, resultando en la formación de equipos docentes estables y un mayor sentido de pertenencia institucional y establece la modificación de la designación docente por asignatura a través de nuevas disposiciones para acceder a los cargos en el nivel secundario.) y, por último, el régimen académico (en esta dimensión se invita a proponer normas que regulen las trayectorias escolares de manera más flexible y permitan formas diversificadas de progresión para distintos alumnos, a la vez que protejan el avance de los estudiantes en la concreción de los aprendizajes esperados).

En relación con las continuidades, Ziegler et al enfatizan una mirada de mediano plazo que tiende a constatar la evolución de las políticas y, si bien reconocen que hay rupturas en la época de Cambiemos como la escala de los cambios propuestos en la secundaria, esta perspectiva tiende a enfocar que la agenda de política educativa de la coalición para el nivel secundario está anclada en la etapa anterior y resulta de experiencias que se dieron como resultado de los marcos normativos implementados durante el FPV, aunque con la nueva administración adquieren una escala nacional superando las experiencias previas.

Por su parte, Tiramonti (2018a y 2018b) observa una profunda ruptura de Cambiemos que va a contrastar fuertemente con los diez años de la administración menemista y los doce del kirchnerismo. La autora sintetiza la ruptura del gobierno de Macri en la fuerte valoración que le otorgó la gestión en su agenda a la *innovación*. Aquí ubica el enfoque que va a tener la SF 2030, el cual buscó impulsar un cambio orientado fundamentalmente a modificar la propuesta pedagógica de la escuela y su matriz epistemológico-organizacional. Polemizando con visiones como las de Bocchio (2019) que sostienen que la propuesta de reforma sólo implicó una modificación parcial del régimen académico, para Tiramonti, la iniciativa en cuestión no

sólo buscó la modificación de la matriz organizacional del nivel secundario, sino que implicó un cambio radical acerca de los enfoques y las teorías pedagógicas presentes en nuestro sistema educativo: frente al enciclopedismo, se trató de una nueva transposición didáctica con una matriz tecnológica.

Como afirmamos en los apartados anteriores, una de las tendencias que ha tenido importante continuidad en el período 2003-2019 es la flexibilización y los cambios de formato del nivel secundario. En este sentido, las gestiones educativas desde el 2003 han comprendido a estos como elementos indispensables para superar el trípode de hierro y los obstáculos para cumplir con el mandato de la obligatoriedad dispuesto por la LEN. Las producciones abordadas que se han enfocado en el mencionado aspecto, en su gran mayoría, lo han hecho reconociendo esta continuidad, pero con un gran énfasis en las diferencias que adquirieron los formatos de flexibilización. Ahora bien, si tenemos en cuenta que el proceso de sanción de la SF2030 involucró la discusión y posterior aprobación en el CFE por parte de todas las jurisdicciones provinciales (incluidas las opositoras a Cambiemos), una línea interesante de indagación puede constituir la estudiar si esta propuesta de reforma, más que una ruptura, ha consistido en una recuperación y profundización de acuerdos alcanzados en el período previo. En este sentido, retomar las discusiones llevadas a cabo en las distintas Asambleas Federales del CFE sobre el cambio de formato del nivel secundario, durante las dos administraciones, puede ser un importante indicador sobre las continuidades y los grados de consenso que se alcanzaron en estos órganos de discusión federal, qué formulaciones han sido apoyadas y cuáles han sido las rechazadas a partir del año 2016. De esta manera, entendemos como sugerente emprender estudios que den cuenta de estos debates pedagógicos acerca del formato, qué acuerdos y desacuerdos fueron alcanzados y qué papel han jugado (si es que tuvieron alguno) los efectos de la polarización ideológica en este marco de discusiones educativas. Por último, consideramos que un estudio de este tipo puede dar cuenta de los modus operandi que han tenido los vínculos políticos en la trastienda de las instituciones donde se formulan los grandes lineamientos de la política educativa nacional y si los mismos han estado atravesados por disputas irreconciliables o si, por el contrario, han existido puentes políticos que pueden ser interesantes de seguir explorando para comprender de forma más acabada este período.

#### **5.2.b.4) La agenda y su politización**

Varios trabajos han examinado discontinuidades en torno al grado de politización que han tenido las agendas. Southwell, M. (2019) aduce que la perspectiva de Cambiemos comprende una mirada “postpolítica”. A diferencia de lo que sucedía en la gestión del FPV donde lo

político era pensado en su dimensión dilemática y en su papel de mediación en el conflicto social, con Cambiemos es planteado como algo caduco e improductivo y se contraponen una noción de lo social consensual y despolitizada. Conectado con esto, prosigue la autora, se cambió Estado de derecho por Estado de opinión: los interlocutores a quienes presentan sus políticas no son quienes han hecho de cerca, cotidianamente, esas tareas del Estado, sino aquellos que están más lejos, a los que se les comunican opiniones, mediadas por los medios de comunicación o tribunas corporativas.

Feldfeber y Gluz (2020) entienden que los énfasis en los aprendizajes puestos en la agenda por Cambiemos han pretendido avanzar en una “pedagogización” de las políticas en directa oposición a los “proyectos estéticos” de las gestiones anteriores por su foco en áreas expresivas no “mensurables” en los operativos de evaluación. Así, este enfoque de las pruebas estandarizadas como principal referencia de la calidad del sistema supuso la reducción de los problemas pedagógicos de enseñanza y aprendizaje e intentaron instalar el imperativo de la rendición de cuentas como requisito para el apoyo técnico y financiero. Otra característica de la agenda de Cambiemos, según Gluz et al (2020), es que estos cambios y las nuevas creaciones en torno al derecho a aprender reducirán las condiciones del aprendizaje a un *problema técnico pedagógico* construido en oposición a “la politización” del campo político educacional del *kirchnerismo*.

Por último, mencionaremos los trabajos de Di Piero, Brunetto y Feijóo quienes en su análisis del Plan Fines sostendrán que el gobierno de Cambiemos no modificó la estructura original del programa. En su lugar, se establecieron mayores controles y nuevas funciones para los actores responsables de su implementación. En el período 2015-2017 se estableció el propósito de reordenamiento del Plan y, en ese proceso, las organizaciones civiles y los y las referentes (de sedes territoriales) quedaron marginados por controles de las y los supervisores. Desplazado el Ministerio de Desarrollo Social de la regulación del plan, fue el Ministerio de Educación el actor clave del programa. En ese sentido, el corrimiento del protagonismo de las organizaciones sociales se condice con un discurso ligado a la «despolitización» de la educación que también aparece en los trabajos que exploran la conformación de las gestiones educativas.

Como hemos podido observar, es claro el señalamiento que han hecho los trabajos sobre la despolitización de la agenda educativa del gobierno de Cambiemos que, según los mismos, redujo los procesos de enseñanza y aprendizaje a sus componentes técnico-pedagógicos. Una dimensión mucho menos explorada tiene que ver con el grado de profesionalización de la gestión y los criterios técnicos científicos que guiaron la propuesta educativa del FPV y su continuidad o discontinuidad durante el mandato de Cambiemos. En este respecto, algunos elementos han sido recuperados por la literatura, a saber: la discontinuidad de los Operativos

Nacionales de Evaluación, las dificultades y limitaciones para la construcción de información estadística fidedigna y el cambio en el perfil de la gestión ministerial marcado por el desplazamiento de personal técnico-profesional en favor de cuadros políticos con poca o ninguna experiencia en la administración pública (Suasnábar, 2018). En este marco, entendemos que sigue siendo una dimensión interesante indagar si la mayor presencia e intervención del Estado a partir del 2003 desplazó al saber especializado por un compromiso ideológico y, en ese caso, si el mismo tuvo algún efecto sobre las capacidades estatales para gobernar y orientar el sistema educativo. En rigor, cabe interrogarse si, durante el mandato del FPV, la preocupación por la ampliación del acceso al sistema educativo redundó en una subestimación de relevantes problemas técnicos como son los relativos a la calidad de los aprendizajes y si, independientemente de las narrativas, esto constituyó una ruptura o una continuidad durante el mandato de Cambiemos. Por último, y conectado con esto, consideramos importante relevar si han sido consideradas como temas de la agenda las capacidades estatales en relación con el gobierno y la orientación del sistema educativo

#### **5.2.b.5) Financiamiento**

El último punto que nos interesa destacar en relación con la agenda es el del financiamiento. Como afirman Lascoumes y Le Galés, la presión presupuestaria sobre las políticas públicas es una causa de fuertes tensiones gubernamentales. En este sentido, los autores se preguntan “¿Cómo movilizar financiamientos para tratar los asuntos que los gobiernos quieren inscribir en su agenda política y aparecer, así como responsables sensibles a las expectativas de los ciudadanos, cuando las capacidades de financiamiento son en su mayor parte movilizadas por programas existentes que es imposible suprimir o reducir so pena de enfrentar conflictos políticos y sociales?”. Consideramos que la bibliografía académica, casi en su totalidad, ha abordado esta temática y ha tendido a observar en el financiamiento las prioridades y la agenda de Gobierno de Cambiemos y la profunda ruptura con relación a la gestión anterior. De esta manera, los textos reflexionarán acerca del presupuesto educativo, la continuidad de las políticas educativas heredadas y sus nuevas orientaciones que intentarán delinear una nueva agenda de gobierno.

Rodríguez y Vior (2020) avanzarán en una caracterización general de la gestión de Cambiemos en relación con el financiamiento educativo: su agenda buscó reestructurar el gasto y el reparto de responsabilidades entre Nación y Provincias para retraer el compromiso presupuestario del Estado Nacional. A tales fines se optó por una orientación que combinaría desfinanciamiento (por el descalce de los incrementos anuales respecto de la inflación); descargo/traspaso de responsabilidades a las jurisdicciones provinciales (sustituyendo

muchas de las transferencias presupuestarias para programas educativos por un incremento en las transferencias automáticas por coparticipación sin asignación específica); cierre, recortes, congelamiento y/o sub-ejecución sistemática de los fondos de los pocos programas que siguió manteniendo en su esfera de responsabilidad; desmantelamiento de equipos y agencias ministeriales.

Alucín observa que en el año 2016 el gobierno de Cambiemos “(re)creó” la Secretaría de Evaluación Educativa (Decreto 552/16) y comenzó a implementar el Operativo Aprender, que reemplazó al ONE aplicado en el período anterior (cuyas continuidades y rupturas serán abordadas en el apartado de instrumentos). Por su parte, las políticas socioeducativas sufrieron sistemáticos recortes y achicamientos administrativos y presupuestarios, así como se dio un proceso de descentralización por el cual se disolvieron equipos centrales, se transfirieron fondos de algunos programas a las provincias y otros fueron directamente cerrados. Si bien políticas como la AUH siguieron vigentes sin grandes cambios, el programa PROGRESAR, el cual originalmente consistió en un aporte económico destinado a aquellos jóvenes entre 18 y 24 años que desearan iniciar o completar sus estudios en cualquier nivel educativo, hacia el año 2017 dejó de ser universal y pasó a denominarse “Becas Progresar”. En el mismo se introdujeron montos diferenciales según logros académicos, siguiendo con la lógica meritocrática. A partir de estas medidas, la autora va a marcar las profundas rupturas con el FPV a partir de las prioridades otorgadas a la evaluación de desempeños y a la transformación del formato escolar del nivel medio, centrado en las capacidades y los aprendizajes. Desde su perspectiva, todos estos cambios, al ser planteados dentro de una racionalidad de gobierno de corte neoliberal, sembraron intrincados interrogantes acerca de qué tipo de subjetividades delimitarían para docentes y estudiantes. Dado el contexto de disminución de la inversión en educación, los programas destinados a la inclusión fueron focalizados, desfinanciados, descentralizados o cerrados y la lógica meritocrática y el emprendedurismo atravesaron las maneras de concebir a educadores y educandos y por ende a la educación.

Por su parte, Gorostiaga et al sostienen algo similar en relación con el concepto de calidad que han utilizado las gestiones educativas. Desde su mirada, las coincidencias han sido abundantes en función de que las orientaciones de políticas se enmarcan en la Ley de Educación vigente, pero la lectura contextualizada de las políticas generales muestran diferencias menos evidentes, en la medida en que justamente el cambio de ciclo se muestra en la sub-ejecución de los fondos asignados al área de educación en el presupuesto nacional, el cierre de programas socioeducativos y de capacitaciones de alcance nacional, y una serie de decisiones y premisas que invocan la LEN sin respetarla, la sobrevaloración del “emprendedurismo individualista”, o una mayor tercerización de funciones del Estado mediante contratos con fundaciones nacionales e internacionales. La aparición de temas

como la coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y la evaluación docente, el énfasis en la innovación y las demandas de la sociedad contemporánea, así como la construcción de una carrera docente se suman al discurso modernizador y marcan una diferencia significativa con los planteos de la gestión kirchnerista.

Terigi (2019) y Estévez (2019), al igual que Alucín, reconocen el achicamiento administrativo y presupuestario y afirman que, a pesar del reconocimiento normativo a las políticas socioeducativas de la gestión de Cambiemos tanto en la Declaración de Purmamarca (CFE, 2016a) como en el Plan Estratégico “Argentina Enseña y Aprende” (CFE, 2016b), desde un punto de vista práctico se fue procediendo a la eliminación paulatina de algunos programas, otros se sostuvieron como acciones especiales durante un tiempo, a la vez que se dio la redefinición de ciertos programas que, si bien planteaban intervenciones semejantes a la de la anterior gestión, sus objetivos fueron redefinidos y varió la operatoria de implementación.

En relación con el financiamiento educativo del FPV, Di Piero arguye que a partir del año 2007 la DNPS amplió el alcance del sistema de becas que hasta entonces se llevaban adelante desde la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias e impulsó nuevas líneas de acción, como el apoyo a las escuelas para el desarrollo de proyectos institucionales para la inclusión y la distribución de libros. Así, en el período 2007 – 2009 se entregaron alrededor de 2,1 millones de becas destinando el 74% de las becas, incrementando el presupuesto ejecutado durante el período en un 86%.

Con Cambiemos, la autora sostiene que, en el marco de un discurso sobre el déficit fiscal y la necesidad de reducir el gasto público, el ajuste fue un signo de época que dejó su marca en el campo educativo. No solo los Programas Socioeducativos recibieron recortes presupuestarios, sino que distintos programas, planes y sectores sufrieron sucesivos ajustes y subejecuciones, entre otros: el programa de Fortalecimiento Edificio de los Jardines Infantiles, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica, el Plan PROGRESAR, el Programa Conectar Igualdad, la Formación Docente y el programa de Infraestructura y Equipamiento.

Desde otra perspectiva, y en un intento de establecer una mirada panorámica acerca del financiamiento, Tiramonti et al (2020) y Claus y Sánchez (2019), describen que el gasto consolidado en educación (tanto nacional como provincial) creció fuertemente entre los años 2005 hasta el 2011. A partir de allí se verifica un proceso de estancamiento y, del año 2016 en adelante, una tendencia decreciente. El estudio señala la asociación de estas variaciones con variables macroeconómicas (crecimiento, inflación, endeudamiento externo). Si bien en el año 2015 se logró la meta del 6% del gasto destinado a educación en relación con el PBI, luego no se sostuvo.

En relación con los salarios docentes, en tanto es uno de los componentes más importantes del gasto en educación, sufrieron a partir del año 2016 una pérdida de su poder adquisitivo, que se agudizó en el año 2018, en el que muchas de las provincias quedaron con un 20% de

sus salarios por debajo del salario mínimo establecido. Esta situación generó, en algunas provincias, la pérdida de días de clase por la realización de reclamos salariales.

Migliavacca et al (2020) marcarán la desfinanciación que recibieron los programas de ESI. En este sentido, sostienen que, si bien existían críticas que ya venían señalando la insuficiencia de recursos económicos y acciones estatales para la efectiva concreción de la ESI en las escuelas y la precarización laboral en que se encontraban los trabajadores del área durante el mandato del FPV, en la nueva coyuntura política, todo ello se agudiza y toma una dimensión drástica en términos de recorte y ajuste presupuestario. Así, en el año 2016, el gobierno nacional delinea y concreta tácticas para materializar el proceso de vaciamiento del programa de ESI, el recorte de las partidas presupuestarias para el área, se sub-ejecutarán los fondos efectivamente asignados y se delegará la responsabilidad económica-financiera hacia los estados provinciales. Apoyándose en un informe de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA, 2017), afirmarán que la cobertura del programa de ESI fue prácticamente desmantelada: se produce una disminución de docentes capacitados, que pasó de 55 mil educadores (2015) a 2 mil docentes (2018); la merma de escuelas que participaron en actividades de formación (se registra las 15 mil instituciones involucradas en 2015 se redujeron a 500 en 2017); y la disminución del presupuesto, que representa menos del 20% de lo otorgado para el programa en 2015, tomando en cuenta el efecto inflacionario.

Rodríguez, L. (2017), en base a los informes publicados en noviembre del año 2016 por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas sobre las partidas del presupuesto ejecutadas hasta septiembre, afirma que:

“se habían reducido las partidas (expresadas en millones) vinculadas a “Bienes y Servicios” y dentro de este rubro se explicaba que en el ítem “Servicios técnicos y profesionales” “se evidenciaban las mayores disminuciones dentro del programa Conectar Igualdad en el ámbito de la Anses” (- 1097,4) y de otras carteras; en el ítem “Libros, publicaciones y material de difusión para su distribución principalmente en escuelas de nivel primario y secundario” también hubo una baja (- 453,5) debido a una “redirección de las iniciativas destinadas al fortalecimiento del nivel inicial”. En “Transferencias Corrientes”, se indicaba que se habían reducido los siguientes conceptos: Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional (-456,2); “Gestión educativa” (-994,5), “acciones compensatorias de educación” (políticas socioeducativas) (-593) y “acciones de formación docente” (-242,4) debido a una “focalización de las iniciativas hacia la enseñanza dentro del nivel inicial”. En relación con la “Inversión Real Directa”, se destinaron 308,7 millones para la “adquisición de equipos de computación destinados a iniciativas para fomentar el uso de las TIC en el marco de diferentes iniciativas a cargo del Ministerio de Educación y Deportes”. Estos incrementos, se aclaraba, ‘fueron parcialmente compensados por la reducción registrada en los siguientes conceptos”, entre los

que se mencionaba la adquisición de equipos de computación en el marco del programa Conectar Igualdad (-1009,6). Dentro de las “Transferencias de Capital”, la reducción de estas partidas se evidenciaba en la aplicación del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional (-567,5); Equipamiento e infraestructura escolar (-420,2); acciones compensatorias de la Dirección Nacional de Políticas”

Comparando las cifras con la gestión del FPV, la autora reconoce que, a un rubro sensible como Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas, el gobierno anterior le destinó alrededor de 9.000 mil millones y para 2017 decreció a 5.200; por el contrario, evaluación es una de las áreas que más subió (de 150.000 a 475.000) y está en sintonía con la elevación al rango de Secretaría y la importancia que en los discursos públicos le han otorgado a esta acción. El mismo caso es el de Mejoramiento de la Calidad Educativa, que subió de 68.000 a 273.000, ámbito que depende de Innovación y Evaluación de la Calidad Educativa. En Infraestructura se subió de 3.300 a 3.600; el Fondo de Incentivo Docente de 10.000 a 21.000 mil millones y el INFD y el INET se incrementaron ligeramente (1.300 a 1.400 y 3.300 a 3.400 respectivamente).

Un último trabajo que incluiremos en esta sección es el Schmuck (2020). La autora realizará una comparación entre las políticas de educación secundaria rural en la provincia de Entre Ríos y enfocará los programas nacionales desplegados durante la gestión kirchnerista y macrista. El primer programa que menciona fue el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER I), el cual consistió en un préstamo para el financiamiento de políticas destinadas a todos los niveles de la educación rural con fondos provenientes del Banco Mundial, específicamente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por un monto de 150 millones de dólares. Se implementó entre 2007 y 2010 y luego con una prórroga hasta 2013, con el objetivo de —respaldar la política del Gobierno Nacional para mejorar la cobertura, la eficiencia, y la calidad del sistema educativo nacional y mejorar la gestión del Sistema Educativo a través del fortalecimiento de la capacidad normativa, de planeamiento, información, monitoreo y evaluación en los niveles nacionales y provinciales.

Entre las inversiones realizadas en el marco del programa, se destaca la entrega de equipamiento, bibliotecas, ludotecas, dispositivos tecnológicos y multimediales, laboratorios escolares, materiales impresos para alumnos y docentes, etc., así como la realización de diferentes obras de infraestructura que atendieron falencias en la prestación de servicios básicos en las escuelas, como agua potable y energía eléctrica, y construyeron nuevas aulas y edificios

En 2015, Cambiemos comenzó a implementar el PROMER II que tuvo vigencia hasta 2019 por un monto de 250.50 millones de dólares<sup>29</sup>. Aprobado con el objetivo de reducir las tasas de repitencia en aulas de zonas rurales y aumentar la inscripción y las tasas de terminación de los estudios en la educación secundaria en las zonas rurales, el proyecto otorgó centralidad al nivel secundario. Las inversiones incluyeron el mejoramiento de las condiciones de funcionamiento de las escuelas rurales, obras de infraestructura, mantenimiento y adquisición de equipamiento y apoyo a la implementación de la propuesta SF 2030 en la ruralidad. La conclusión de la autora es que, a pesar de las notorias diferencias discursivas, de estrategia y modo de vinculación con los organismos multilaterales en la arena estrictamente económica, en lo que refiere al ámbito educativo no existieron rupturas significativas en tomar financiamiento de organismos internacionales. No obstante, Schmuck entenderá que, en un contexto de giro rotundo de la política educativa nacional, con Cambiemos los fondos del programa fueron sub-ejecutados.

Como hemos visto, existe un consenso transversal en el campo educativo acerca de las rupturas que en materia de financiamiento existió entre las administraciones. Mucho menos examinadas han permanecido las continuidades en este tema. Al respecto, resulta instructivo el trabajo de Schmuck por cuanto nos permite una primera aproximación a la injerencia de organismos internacionales en la gestión que inició en el año 2003 vía programas de financiamiento específicos los cuales, aunque con algunas alteraciones, se mantuvieron en la siguiente gestión. Sin embargo, es necesario seguir analizando con mayor detalle si han existido otras formas de financiamiento de tipo privado y qué ha sucedido a nivel subnacional durante el mandato del FPV lo cual nos permitiría explicar si existió un proceso mucho más profundo de financiación tanto de los organismos internacionales como de empresas privadas y sus implicancias para la política educativa post-2001.

### **5.2.C) Instrumentos de Política**

Luego de haber caracterizado los diagnósticos y la agenda de políticas educativas, en este punto nos detendremos en la formulación y socialización de las soluciones y su implementación. Según Fontaine (2015), tres tipos de factores endógenos inciden en la decisión a la hora de elegir los instrumentos de una política. Por un lado, está la legitimidad de los instrumentos entre los que no toman la decisión (el público, los administrados, los grupos de interés, etc.), es decir que la elección, el diseño y el mejoramiento de los instrumentos de políticas son generalmente objetos de una discusión con los sujetos de la

---

<sup>29</sup> Argentina-BIRF. 2015. 2015 Convenio de préstamo Segundo Proyecto de Mejoramiento de Educación Rural (BIRF-8452-AR).

política por diseñar. Por otro lado, está la herencia de los instrumentos, cuando reformamos una ley, no partimos desde cero, salvo honradas excepciones, la ley existe o, por lo menos hay algo que existe de lo que se va a llamar «la ley X» (de hidrocarburos, de educación, de finanzas, etc.). No es tan fácil desechar una ley para escribir una nueva pues, precisamente, esa ley ha creado ciertas *inercias* en el funcionamiento del Estado, de la organización que está a cargo de la política, en los hábitos de la ciudadanía y en el sistema jurídico. Detrás de cada ley, hay una costumbre, hay dimensiones que no son reformables, a diferencia de los instrumentos meramente técnicos. Por último, está la dimensión cultural, que tiene que ver con las costumbres de los tomadores de decisión y de los funcionarios públicos. De hecho, pese a la gran diversidad de recursos, en la práctica observamos que ellos manejan un número reducido de instrumentos y aprovechan un grado de adaptación, un margen de modificación limitados. En un contexto incierto o en un contexto de crisis, es preferible utilizar algo que ya está probado, un instrumento confiable, que ampliar el margen de posible error al innovar con instrumentos cuyas implicaciones no son familiares.

En realidad, los instrumentos son objetos de transformación para adaptarse a un entorno dinámico, e interpretarlo por la diversidad de los actores, por la percepción del riesgo, de la magnitud del problema, de su premura, o sea por la anticipación de las consecuencias. Un instrumento es a la vez un medio funcional a determinados objetivos y una institución que estructura la manera de formular un problema (Lascoumes y Le Galés, 2007b). En efecto, ninguna política pública hace tabula rasa del pasado. Cuando se identifica un problema, luego cuando se piensa en una solución, empezamos por hacer un bricolaje a partir de lo que se ha hecho hasta el momento y de lo que se puede hacer, considerando las variables de tiempo, de capacidad institucional y de costo y beneficio político. Para Lascoumes y Le Galés, la instrumentación de la acción pública es entonces tanto un medio para estructurar la acción administrativa como para orientar las relaciones entre la sociedad política (vía el ejecutivo) y la sociedad civil (vía sus sujetos administrados). Constituyen dispositivos que combinan tanto componentes técnicos (medición, cálculo, regla de derecho, procedimiento) como sociales (representación, símbolo).

En esta línea, el presente apartado intentará dar cuenta de las continuidades y rupturas en torno a los instrumentos que la producción académica ha identificado entre los gobiernos del FPV y Cambiemos. A tales fines, ordenaremos las contribuciones en torno a cinco temas: en primer lugar, los instrumentos que precisaron el Modelo Pedagógico; aquellos que delimitaron la forma de gobierno del sistema educativo; los enfoques acerca de la evaluación; y, por último, las políticas dedicadas al abordaje de las Tics.

### 5.2.c.1) Modelo Pedagógico

El trabajo de Correa (2019) tiene por objeto realizar un análisis del principal instrumento para reformar el nivel medio de Cambiemos: la SF 2030. La autora señala que la SF 2030 fue producto de diversos debates que se dieron en el contexto de las Asambleas oficiales del CFE realizadas con el impulso de la Secretaría de Innovación y calidad Educativa (SICE) dependiente del Ministerio de Educación de la Nación en distintas provincias de nuestro país y que culmina con la Resolución N° 330/17. En esta normativa, se aprobaron los lineamientos más importantes, a través del denominado "Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina".

En esta normativa, Correa analizará los fundamentos teóricos de la ruptura de Cambiemos en relación con el FPV que ella denominará: los "giros didácticos" de la propuesta. A partir del corrimiento del énfasis puesto en la planificación de la enseñanza a la *planificación del aprendizaje*, la SF 2030 configuró un cambio político y epistemológico al enfatizar una concepción de aprendizaje como proceso activo, relevante, empoderador y enfocado en la comprensión real y con sentido, desplazando así la tradicional centralidad que había mantenido la enseñanza en los procesos de planificación. En esta línea, la autora describe y menciona las dimensiones implicadas en el proceso de transformación de la escuela secundaria: 1) la organización de los aprendizajes; 2) la organización docente; 3) el régimen académico; y 4) la formación y acompañamiento. La autora concluye este punto interrogándose acerca de cuáles son las posiciones teóricas que sustentan el mencionado giro didáctico llevado a cabo por la propuesta de reforma, la cual, desde su perspectiva, "pareciera no necesitar de argumentos que lo expliquen".

Por su parte Cantini et al. (2019) trabajarán sobre los contrapuntos pedagógicos principales entre la SF 2030 y uno de los documentos más importantes sancionados por el gobierno del FPV para el nivel medio: la resolución del CFE N° 84 del año 2009, titulada "Lineamientos políticos y estratégicos para la educación secundaria obligatoria".

Como primer contrapunto, mencionan el análisis del *contexto* que realizan las respectivas normativas. En relación con la resolución 84/09, las autoras sostienen que tanto la noción de obligatoriedad como la de inclusión educativa se encuentran *explícitamente desarrolladas* en el texto de la norma. En este sentido, la obligatoriedad es entendida como una de las grandes metas de la sociedad argentina para la inclusión de todos los adolescentes, jóvenes y adultos, a partir de su efectivo acceso, la continuidad escolar y el egreso. Conectado con lo anterior, la Institución escolar es pensada como el lugar privilegiado para la inclusión en una experiencia educativa que garantice una formación relevante para que todos tengan múltiples oportunidades para apropiarse del acervo cultural social, de sus modos de construcción, de

sus vínculos con la vida de las sociedades y con el futuro. Por su parte, en la resolución 330/17, las autoras constatan una falta de contextualización en las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales sobre las cuales se va a llevar adelante la transformación de la educación secundaria. Solo es mencionado el contexto de forma global circunscribiéndolo a lo individual y al propio proyecto de vida de los individuos. La noción de desigualdad no aparece escrita en ninguna parte de la resolución y el concepto de inclusión es reducido a inclusión digital. De esta manera, según las autoras, se despolitiza la educación, se borra lo colectivo y la justicia como componentes de la política.

El segundo contrapunto se refiere al *derecho a la educación*. Según las autoras, Cambiemos interpreta este concepto de forma restringida al “derecho a aprender”, y lo hace desde una concepción de autonomía y libertad que abroga la dimensión política y colectiva de lo educativo. En este sentido, tanto el lugar de la enseñanza, su sentido ético-político y el rol docente son desdibujados. En este punto resulta interesante el paralelismo con Correa (2019), pero es dable decir que Cantini et al, avanzan con una mayor precisión conceptual en la contraposición de las dos concepciones en disputa. La primera cuenta con una historia que podríamos rastrear hasta las luchas y resistencias contra las políticas implementadas en los años 90 (Suasnábar, 2017) entabladas por sectores progresistas y que logran establecerse y traducirse en políticas educativas en los 2000, como es el enfoque de derechos (Krichesky et al, 2018). La segunda sería la introducida en la SF 2030 cuyo objeto es polemizar y problematizar los formatos pedagógicos implementados durante el kirchnerismo, poniendo en el centro del vínculo educativo al aprendizaje traduciéndose en “derecho a aprender” que se constituirá como guía fundamental en esta propuesta de reforma

El tercer contrapunto se refiere a las *trayectorias escolares*, la cual en el caso de la SF 2030 se orienta a la promoción de 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. Las autoras señalan lo inespecífico de la propuesta en relación con el significado de los saberes fundamentales y para quiénes son fundamentales. Por otro lado, advierten que la diversidad de trayectorias propuestas contiene un importante riesgo de segmentación y fragmentación educativa similar a la que tuvo lugar en la década del noventa.

El *perfil del egresado* es otro aspecto que constituye una ruptura con el período kirchnerista. Según las autoras, la resolución 330/17 posee una “connotación biologicista”, ausente en la anterior propuesta de reforma, en función de que los alumnos se constituirán en ciudadanos nacionales y globales, con capacidad para hacer dialogar sus orígenes culturales con su participación en una humanidad global, diversa e interconectada y, en este sentido, se invisibiliza su dimensión política, social y económica.

Las autoras concluyen su ponencia con un balance general acerca de la principal continuidad que perciben entre ambas normativas, la cual se refiere a “lograr la obligatoriedad del nivel a

través de una transformación en la secundaria”. Sin embargo, las diferencias son profundas en relación con los sentidos que debe adoptar la misma: para el caso de la resolución 84/09 la clave se encuentra en lograr la inclusión de los estudiantes garantizando el acceso y la apropiación de un acervo cultural común; mientras que, desde su perspectiva, la SF 2030 invierte la lógica al poner en el centro de las preocupaciones los aprendizajes individuales y el proyecto de vida no ya en relación con un proyecto y bagaje cultural común sino en referencia a un contexto global tan difuso como incierto. Esta política de “rasgos esencialistas y anclada en el puro presente” corre el riesgo de reformular a la escuela secundaria de tal modo que, desconociendo la desigualdad como rasgo problemático de nuestra sociedad, contribuya a profundizarla”.

En un enfoque similar a los dos trabajos anteriores, Bocchio (2019) estudia la implementación de la SF 2030 en Córdoba denominado: Nuevo Régimen Académico (NRA). La autora, describe estas políticas como un viraje que va a *desmantelar* y desfinanciar las iniciativas del período FPV. Al igual que Cantini et al, va a considerar que el foco de atención en la SF 2030 va a estar puesto en la *reforma parcial del régimen académico*, a partir de estrategias ya *conocidas* para acompañar a los alumnos con trayectorias escolares asistidas, es decir, por medio de tutorías a contra turno. El otro punto álgido que señala la autora es que la propuesta se desentiende de su responsabilidad y deposita en los docentes el deber de incluir a los alumnos, avanzando en una *regulación moral* (Bocchio y Grinberg, 2017; citado en Bocchio 2019) que coloca a docentes y equipos directivos en una posición en la que deben trabajar “a pesar de todo” porque si no lo hacen, las perjudicadas serán las trayectorias educativas de los alumnos.

### **5.2.c.2) Política curricular**

De las fuentes utilizadas, será el trabajo de Alucín (2021) quien recupere las continuidades y rupturas de la política curricular del período 2003-2019. En relación con la gestión del FPV señala que una de sus categorías fundamentales es la de saberes en los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP). Estos son un conjunto de saberes centrales, relevantes y significativos que, incorporados como objetos de enseñanza, contribuyen a desarrollar, construir y ampliar las posibilidades cognitivas, expresivas y sociales de los educandos, enriqueciendo su experiencia personal y social. Estos núcleos de aprendizaje funcionaron como un organizador de la enseñanza, dirigida a promover múltiples procesos de construcción de conocimientos, pero toman en cuenta los distintos ritmos y estilos de aprendizaje mediante la creación de variados ambientes y condiciones. Basándose en una de las autoras que han trabajado en el diseño de los NAP, Alucín entiende que este instrumento trajo el pasaje de

una política centrada en el currículum y la evaluación del aprendizaje (como era en los años 90), a una centrada en la enseñanza, y el pasaje de un enfoque centrado en las competencias y las capacidades, a uno centrado en los saberes.

De esta forma, la categoría saberes, en la base de los NAP, se empalmó con las nociones de inclusión, con la implementación de políticas de corte universalista y con un énfasis que se trasladó del aprendizaje a la enseñanza, de los desempeños a los saberes, de la equidad a la igualdad, aunque persistieron estructuras y mecanismos de la etapa anterior. Para la autora, pese a la implementación de los planes y programas con el fin de alcanzar la obligatoriedad del nivel secundario que combinaron la transferencia de recursos con el acompañamiento pedagógico no lograron cambiar la matriz organizacional del secundario y el aumento de la retención se realizó consolidando trayectorias educativas desiguales.

Con la asunción de un nuevo gobierno, no hubo un cambio de normativa y las políticas educativas continuaron enmarcadas en la LEN, sin embargo, sí se propuso la reforma para el nivel medio. Aquí ubica a la SF 2030 y el correspondiente “Marco Nacional de Integración de los Aprendizajes: hacia el desarrollo de capacidades”. La autora dirá que es posible encontrar una perspectiva de enseñanza y aprendizaje centrada en el desarrollo de capacidades centrales: “Resolución de problemas, Pensamiento crítico, Aprender a aprender, Trabajo con otros, Comunicación, Compromiso y responsabilidad, y el desarrollo de niveles crecientes de Competencia Digital”. Desde su mirada, la retórica sobre el emprendedurismo sostenida por la cartera ministerial de la gestión puede asociarse a esta acepción de capacidades, en la cual la estructura social queda en un segundo plano para dar protagonismo a la agencia de las personas.

Asimismo, este enfoque de las capacidades plantea críticas a la educación enciclopedista en la que se priorizó el saber declarativo (saber qué) sobre el procedimental (saber hacer). Con esta perspectiva se estableció, en el mencionado “Marco para la Implementación de la Secundaria Federal 2030”, un especial énfasis en el aprendizaje que debería ser activo y enfocado en la comprensión, real, con sentido, relevante y empoderador. Sin embargo, para la autora esta orientación exclusivamente hacia el aprendizaje conlleva el riesgo de dejar velado qué se aprende, de quién se aprende y para qué se aprende. En este sentido, para la autora, se pierden cuestiones claves respecto de los contenidos, los propósitos y las relaciones que generan las políticas educativas.

Consideramos que, en tanto orientadora de cómo debe darse la enseñanza y el aprendizaje y que contiene concepciones sobre el vínculo pedagógico, es necesario seguir profundizando en el conocimiento de la política curricular diseñada por las gestiones educativas. El trabajo de Alucín brinda interesantes pistas en este respecto, pero también consideramos relevante seguir investigando si han existido continuidades y consensos entre las dos administraciones

para reconstruir el derrotero de la política curricular en el nivel secundario del siglo XXI en nuestro país.

### **5.2.c.3) Gobierno**

Para Fontaine, los problemas de gobernanza son problemas de coordinación de la acción pública que aluden a la capacidad de adaptación del Estado, no solamente la viabilidad del gobierno (la gobernabilidad), sino sus cualidades, su eficiencia, su profesionalismo, etc. Ésta es la dimensión sistémica del gobierno, la que descansa en las instituciones formales del Estado. En este sentido, los problemas de gobierno son en gran parte problemas institucionales. Plantean una doble problemática que tiene que ver con la transformación del Estado y la institucionalización de ciertos procesos. En el presente apartado, estudiaremos lo que la producción académica ha identificado como continuidades y rupturas en torno a los instrumentos de política referidos al gobierno del nivel secundario y sus políticas.

En términos de los instrumentos de gobierno, el trabajo de Di Piero sostiene que, durante la gestión del FPV, fueron centrales las resoluciones N°84/09 y N°93/09 que desarrollaron lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria. De esta manera, las mencionadas normativas avanzaron en el establecimiento de plazos para que las autoridades nacionales y jurisdiccionales dotaran de unidad pedagógica al nivel, definieran y concretaran políticas de fortalecimiento de los equipos pedagógicos. Así, se abrió un amplio espectro de posibilidades para la innovación y la transformación de la educación secundaria, tanto en la definición curricular como en las propuestas de organización y dinámica institucional.

Por su parte, Feldfeber y Gluz (2019), Pascual (2021) y Southwell (2019) arguyen que, frente a las estrategias de hiperfocalización de los años '90, es posible observar una orientación universalista de los instrumentos diseñados por la administración del FPV. Pascual sostiene que los mismos tuvieron dos características principales: en primer lugar, tuvieron una visión universal e integral de la política educativa enmarcada en los acuerdos alcanzados por la LEN; y, en segundo lugar, favorecieron la articulación entre las políticas nacionales y provinciales a través de las resoluciones del CFE. Aquí, es donde la autora incluye a la Resolución N° 88/09 del CFE que aprobó el documento "Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria. Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional". En este sentido, observará que el enfoque de los instrumentos que predomina en esta etapa puede ser definido como estratégico situacional, ya que tanto los Planes Jurisdiccionales como los PMI constituyeron formas complejas y mediatizadas de entender la relación con la política

educativa. De esta manera, a partir de una interpretación situada de la realidad, estos instrumentos establecieron una relación articulada y colaborativa entre la Nación, las jurisdicciones y las instituciones escolares. Desde este enfoque, se incorpora a las instituciones educativas otorgándoles mayor autonomía como espacios de decisión política y de participación social. Según la autora, la mencionada gestión entendió que los cambios educativos son tanto el resultado de las influencias externas como de pequeños cambios internos que involucran el trabajo colaborativo al interior de las escuelas, junto con las familias y con el contexto. Directivos y docentes fueron considerados como los protagonistas de la construcción del conocimiento pedagógico, de los cambios organizacionales, institucionales, pedagógicos y curriculares. En la normativa que corresponde a este período prevalece la concepción de que los cambios no se resuelven en el ámbito del aula exclusivamente, sino en el contexto institucional, abarcando a la comunidad educativa en su conjunto. En este marco, para la autora, las instituciones no fueron comprendidas como meros prestadores de un servicio, sino verdaderos partícipes en la definición de qué servicio se presta y cómo se presta.

En relación con Cambiemos, Hugo Labate y Adriana Roisenstraj (2018) describen a sus instrumentos como dispositivos que desarrollan los principales enfoques teóricos y metodológicos acerca de la transformación de la escuela secundaria y que proveen acompañamiento para consolidar los equipos y los procesos de planificación de este cambio en las jurisdicciones provinciales. El mencionado acompañamiento incluyó perfiles profesionales de diversas áreas político-técnicas, entre ellas, currículum, formación continua, planeamiento y gestión escolar que las gestiones educativas provinciales debían diseñar de manera conjunta con la cartera nacional contemplando las interrelaciones y los puntos de encuentro entre las distintas dimensiones involucradas en un proceso de cambio profundo y sistémico.

Por su parte, Jorgelina Raschia y Judith Wischnevsky (2019) afirman que el formato de gobierno de la SF 2030 propone una construcción federal de los planes, pero, simultáneamente, promueve la autonomía provincial y que los modos y ritmos de la implementación sean definiciones jurisdiccionales. De esta manera, para las autoras, se depositó en cada jurisdicción la definición de la política para la educación secundaria, en una estrategia descentralizadora bajo un discurso de “respeto por el federalismo” que, con marcos mínimos nacionales, obtuvo como resultado una diversidad de planes estratégicos, propuestas pedagógicas, cambios en el régimen académico y ritmos de implementación. En definitiva, se priorizó la libertad de elección y la autonomía jurisdiccional, en perjuicio de la igualdad y la equidad federal como sucedía en la gestión antecesora. Otro elemento señalado por las autoras tiene que ver con los PMI. Cambiemos definió una reorientación de estas políticas hacia la planificación y gestión de proyectos pedagógicos de aprendizaje integrado.

Las escuelas seleccionadas debían presentar proyectos interdisciplinarios con participación de dos o tres docentes que permitiesen trabajar sobre los mismos. A partir del 2018, el criterio para la asignación de los fondos a las jurisdicciones fue según la distribución de escuelas y matrícula del nivel secundario de gestión estatal y por los resultados del Operativo Aprender. De esta forma, el Ministerio de Educación nacional transfirió la toma de decisión sobre el universo de escuelas que implementarán PMI a cada una de las jurisdicciones.

Desde el punto de vista de las rupturas, Correa (2019) entenderá que la coalición Cambiemos desplegó una novedosa estrategia política que, sin realizar una modificación estructural de la normativa, avanzó en la construcción de nuevos formatos de relaciones de poder. Su análisis se centrará en las formas que adquiere la ruptura con la gestión kirchnerista en relación con la puesta en marcha de la SF 2030. En este sentido, y en nombre de la autonomía y el federalismo, este instrumento avanzará en la descentralización de las responsabilidades regulando las relaciones con las provincias vía la evaluación de resultados y mensura de la eficiencia del servicio educativo. Así, las distintas jurisdicciones provinciales serán las responsables de establecer sus propios Planes Estratégicos del Nivel Secundario, reservando tanto la asistencia técnica y curricular como el financiamiento al Estado Nacional. La autora concluye el punto con dos interrogantes: por un lado, se preguntará por las posibilidades para construir un proyecto con pretensión de homogeneidad de la Escuela Secundaria y, por otro, cuáles son las condiciones en las que se tramita la autonomía de las provincias sobre las decisiones curriculares.

Brunetto (2020) y Feijóo (2018) avanzarán en las rupturas observadas en las formas de gobierno del Plan Fines por la Gestión de Cambiemos en la Provincia de Buenos Aires. Surgido como una política de terminalidad durante la gestión educativa del FPV, a partir del gobierno educativo de Cambiemos se elaboraron nuevas regulaciones que, entre otras cuestiones, redefinieron el lugar que ocupaban los distintos actores, en especial los referentes y las organizaciones sociales. En este sentido, a comienzos del año 2016, la Dirección de Adultos emitió una serie de circulares técnicas con el propósito explícito de reordenar el Plan, modificando los procedimientos que permitieran optimizar los recursos y, para ello, se consideró necesario delimitar las funciones de las tres principales áreas de la intervención del Plan: "Territorial", "Pedagógica" y "Administrativa". De esta manera, las autoras sostienen que la primera acción estratégica del gobierno fue redireccionar el FinEs 2 hacia la supervisión y control de las autoridades bonaerenses. En relación con los docentes, se *transparentaron* los mecanismos de designación al establecerse tres tipos de listados y se cambió el seguimiento de su concurrencia a las comisiones. Algo similar se planteó respecto de un mayor control de la asistencia de los y las estudiantes. Los inspectores también fueron dotados de un rol importante, ya que los mismos estuvieron encargados de supervisar la práctica pedagógica en las diversas sedes en donde funcionaba el plan FinEs 2. En este sentido, la Circular N° 7/16

de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires estableció un conjunto de “dispositivos de intervención pedagógica” a partir de los cuales los inspectores de la modalidad de adultos debían visitar las sedes y realizar informes relacionadas con su funcionamiento. Brunetto concluirá su trabajo afirmando que estos reordenamientos buscaron, principalmente, debilitar la raíz política-territorial característica del período del FPV. El incremento de la burocratización del Plan y el mayor control sobre el territorio (las sedes) contribuyeron a este propósito. Igualmente, la autora señala que no se debe soslayar que en la gestión kirchnerista la masividad del Plan no estuvo acompañada por una gestión administrativa (burocrática) y pedagógica acorde a los alcances de la política.

Por su parte, Di Piero sostiene que la tendencia hacia la descentralización fue una de las continuidades «puras» del período 2003-2019, en tanto no se revirtió la Ley de Transferencia educativa del año 1992 que implicó el pasaje de la gestión y el financiamiento de las escuelas, jardines de infantes y formación docente a la órbita provincial. Sin embargo, una dimensión específica en la cual la cartera educativa de la coalición Cambiemos profundizó la tendencia descentralizadora se refiere a la paritaria nacional docente. Mientras que esta instancia fue reconocida por ley durante el gobierno del FPV, durante la gestión Cambiemos, a partir del Decreto n°52/18, se dio por concluido este espacio de negociación nacional con el argumento de que esta materia debía quedar bajo la órbita de las jurisdicciones sin intervención del ministerio nacional. En relación con los instrumentos específicos del gobierno del nivel secundario, la autora entiende que estuvieron signados, en ambas gestiones, por lineamientos manifiestos en las resoluciones del CFE.

Por otro lado, durante la gestión educativa del período 2015-2019, de la mano de la Resolución CFE 330/17, se retomaron cuatro aspectos centrales de la Resolución N°93/09: la modificación/actualización de las normas referidas a la organización de los tiempos escolares y los espacios según los nuevos formatos de enseñanza y aprendizaje; las nuevas formas de evaluación y promoción por módulos, asignaturas y/o créditos; la revisión de los criterios de acreditación anual y pasaje de un año a otro y la necesidad de destinar horas institucionales para la planificación y el seguimiento de la progresión de aprendizajes y trayectorias escolares. De esta manera, la autora concluye que existieron dos tendencias que constituyen una continuidad entre los periodos 2003-2015 y 2015-2019 con respecto al nivel secundario. Por un lado, la configuración posburocrática y descentralizada del gobierno del sistema educativo, con estrategias de regulación más «flexibles» por parte del gobierno central, en este caso mediante reformas jurisdiccionales que se enmarcan en resoluciones del CFE. Por otro, la mencionada persistencia de la transformación del formato de la escuela secundaria como dimensión central de la agenda educativa para el nivel, más allá de las variaciones que imprime cada jurisdicción en cuanto a los puntos de partida, diagnósticos, características y propósitos.

En función de estos importantes aportes realizados para pensar los instrumentos de gobierno, consideramos que puede resultar significativo avanzar en comparaciones subnacionales que puedan profundizar tanto con los vínculos entre las jurisdicciones provinciales con la nación como en los grados de apropiación e implementación de las regulaciones establecidas por los órganos federales y las capacidades estatales con las que contaron las federales a tales efectos.

#### **5.2.c.4) Evaluación**

Más arriba hemos desarrollado algunos tópicos de la evaluación educativa que la literatura ha identificado con relación a las orientaciones de política en los gobiernos que son objeto de estudio. En el presente apartado estudiaremos, específicamente, los trabajos que han planteado comparaciones entre la gestión de Cambiemos y del FPV acerca de los instrumentos de evaluación, sobre sus formatos, su diseño y sus lineamientos principales.

Puiggrós y Feldfeber enfocarán los instrumentos de evaluación educativa de la gestión de Cambiemos y explicarán las rupturas con los diseñados por el FPV. Las autoras sostendrán que el principal instrumento de evaluación del período 2015-2019, el operativo “Aprender”, consistió en una evaluación estandarizada que comenzó a implementarse en el año 2016 y que se extendió a los niveles primario y secundario. Este instrumento muestra algunas modificaciones respecto del Operativo Nacional de Evaluación (ONE) que se venía aplicando durante el período anterior. Entre los cambios más importantes, Puiggrós y Feldfeber constatan que, en la gestión de Cambiemos, se produjo una reducción de la evaluación a un examen con preguntas cerradas y respuestas de opción múltiple. Según las autoras, para descartar respuestas con ítems abiertos, en el Aprender 2016 se adujo la posibilidad de obtener mayor cantidad de respuestas y disminuir el tiempo necesario para procesar la información. Asimismo, el Aprender no sólo utilizó exclusivamente ítems de respuesta cerrada, sino que redujo los contenidos de las pruebas a dos áreas: Lengua y Matemática, en el nivel primario y en 2°/3° año del nivel secundario. Sólo se mantuvieron las cuatro áreas, Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales, en 5°/6° año del nivel secundario, donde se aplicó en forma censal. Posteriormente, en el Aprender 2017, las áreas evaluadas en 5°/6° año del nivel secundario también se redujeron a dos: Lengua y Matemática. Por otro lado, en el operativo los y las docentes fueron colocados como objetos de la evaluación y no como sujetos de la misma, en tanto se los involucró sin incorporar una mirada superadora que incluyera la dimensión político-pedagógica de todo el proceso de evaluación. Así, se les pidió que participen de una evaluación externa, sin haberlos convocado previamente para discutir cómo se concibió el proceso de evaluación, sus objetivos y

propósitos, o cómo se enmarca esta política pública en las políticas educativas más amplias de la nueva gestión.

Por su parte, Southwell (2019) afirma que en Cambiemos prevaleció una concepción “sobreevaluadora”. La gestión enunció una posición que desconocía toda la experiencia previa y se centró en indicadores de calidad, en estándares comunes, y en la evaluación externa de los resultados y del rendimiento escolar. Según la autora, la presunción que operó bajo este concepto de evaluación es que hacer las cosas bien es simplemente que den bien ciertos indicadores, convirtiendo un medio como la producción de información, en un fin en sí mismo. Como resultado, la gestión terminó discutiendo sobre las pruebas en lugar de pensar en cómo hacer para generar las condiciones para que los y las estudiantes aprendan más y mejor.

### **5.2.c.5) Políticas de TICS**

Benítez Larghi sostiene que, desde sus inicios, el acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) estuvo librada al arbitrio del mercado. De esta manera, el acceso a estas nuevas tecnologías se fue expandiendo diferencial y desigualmente en las sociedades. Sin embargo, a inicios del siglo XXI en América Latina empieza a gestarse un profundo cambio en relación con los procesos de regulación social de las mencionadas tecnologías. Según el autor, a partir de la gestión del FPV, el patrón de regulación de la producción, circulación y distribución del acceso a las TIC se ve alterado mediante la activa participación del Estado. En este respecto, la principal política será el Programa Conectar Igualdad (PCI), que luego será incluido en el Plan Nacional de Inclusión Digital Educativa (PNIDE). La gestión de Cambiemos también diseñará instrumentos sobre TIC, cuyo nombre fue el Plan Aprender Conectados (PAC), el cual se enmarcó en un nuevo enfoque sintetizado en el nuevo Plan Nacional Integral de Educación Digital (en adelante PLANIED). Pese a no ser una política específica del nivel secundario, creemos que estas iniciativas han tenido un indubitable influjo sobre la escuela media y resulta relevante incluir en el presente estudio un abordaje sobre lo que los textos académicos han tematizado como continuidades y rupturas entre los instrumentos diseñados por ambas gestiones.

Quintana y Mamani (2020) ubican el lanzamiento del PCI del año 2010 en línea con la obligatoriedad de la educación secundaria, dispuesta por la LEN. Centralizado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el PCI buscó promover, a través de la democratización en el acceso a las tecnologías bajo el modelo 1 a 1 (una netbook por alumno/a y por docente), la inclusión social y digital con la finalidad de favorecer los procesos de enseñanza y aprendizaje y el acceso a nuevas fuentes de información y comunicación. En el año 2015, y habiendo realizado diversas evaluaciones que arrojaron fuertes demandas por

parte de los actores involucrados en materia de formación sobre el uso pedagógico de las TIC, el gobierno diseñó el PNIDE con el objeto de brindar una estrategia de acompañamiento institucional situado. Según los autores, se apuntó a renovar la enseñanza desde la promoción de un proceso dialéctico continuo de creación y reflexión de las prácticas pedagógicas con TIC, en pos de asegurar la generación de aprendizajes significativos. Con la llegada de Cambiemos, a través de un Decreto de Necesidad de Urgencia (DNU), se procedió a desactivar el PNIDE, y, con ello, al mismo PCI. En su lugar, se lanzó un nuevo instrumento: el PAC.

Siguiendo los trabajos de Estévez (2019), Chachagua (2020), Torres (2019) y Rodríguez (2017), es posible marcar una primera ruptura entre las dos administraciones, la cual va a estar relacionada con los organismos seleccionados para ejercer el contralor sobre estos instrumentos. Estas producciones, al igual que Quintana y Mamani, señalan que, a partir de la creación del PAC, el lugar de la ANSES pasaría a ser ocupado por el Ministerio de Educación, pero agregan que, en la gestión de Cambiemos, se operaría un cambio en los objetivos de estas políticas: se abandonaron las metas de la “reducción de la brecha digital” y fueron reemplazadas por “alcanzar la alfabetización digital”. Por su parte, Mamani y Quintana entienden que, desde el punto de vista programático, la principal ruptura que traería la orientación del instrumento de Cambiemos se refiere a quiénes son los destinatarios de los mismos. Si en las políticas públicas establecidas durante el mandato del FPV prevaleció un principio de universalidad en torno al modelo uno a uno en la entrega de netbooks, en el PAC se elimina esa modalidad y se comenzaron a entregar dispositivos de robótica y programación por escuelas. Según los autores, con este cambio de orientación, los y las estudiantes dejaron de ser propietarios y propietarias de sus dispositivos tecnológicos y el criterio de adjudicación de los mismos pasó a depender de factores específicos de las instituciones educativas como, por ejemplo, la cantidad de estudiantes.

Por otro lado, Torres, mencionará ciertas continuidades entre las dos gestiones a partir de retomar algunos de los planteos herrerianos. Según el autor, esta perspectiva sostiene que, al incorporar tecnología importada, a su vez se estaría incorporando las formas culturales que ellas proponen a nuestras sociedades. En este sentido, el formato original del PCI contaba con terminales que incluían el sistema operativo Windows (de la firma Microsoft). A partir de la segunda mitad del año 2013, se incorporó la opción Huayra (basado en GNU/Linux), siendo este último el que operaba por defecto. Si bien el autor considera que representó una mejora instalar sistemas operativos abiertos, el desfasaje temporal implicó una selección favorable a las tecnologías privativas, en este caso al Windows, algo que no se modificó en toda la gestión. Por parte del PAC, el documento oficial destinado a la enseñanza de robótica (PAC, 2018), indicó expresamente que los dispositivos a utilizar iban a ser los Mindstrom, creación y propiedad de la multinacional danesa LEGO System. A su vez, para el aprendizaje y manejo

de esta tecnología, era necesario contar con sistemas operativos Windows (Microsoft) y MAC OS (Apple). El autor concluye que, desde el punto de vista axiológico, tanto el PCI como el PAC priorizaron transferir tecnologías de los centros de poder a nuestras escuelas y, con ellas, el modo de “entender el mundo” que implican esas tecnologías y los modelos sociales en las que fueron desarrolladas. Por otro lado, al no haber consideración de este aspecto en la implementación del nuevo programa, durante la gestión de Cambiemos lo que se encontró tras la implementación de PCI, se ratificó con el PAC. Dados estos sesgos y fuertes continuidades entre las mencionadas gestiones, la reproducción de condiciones de dominación tecnológica (y por ello, cultural) se tornó una continuidad. Y con ella, se limitaron seriamente las posibilidades de alcanzar los objetivos de “apropiación crítica de la tecnología”, para “transformar el mundo”, propuestos por esta innovación.

# CONCLUSIONES

---

Al iniciar esta investigación nos propusimos responder a la pregunta acerca de cuáles habían sido las continuidades y diferencias que la producción académica, durante el período 2016-2021, había abordado entre las políticas educativas del nivel secundario de las gestiones de Cambiemos y del FPV. En esa dirección, nuestro trabajo indagó en las continuidades y diferencias identificadas, respecto de los diagnósticos y problemas detectados en el mencionado nivel; de las agendas de políticas y de los instrumentos de política educativa secundaria. Para el abordaje de esta temática, retomamos la tradición norteamericana de la Policy Science, la tradición francesa de la Sociología de la Acción Pública y, por último, utilizamos la reciente línea investigativa que retoma como objeto de estudio las relaciones entre las actividades de generación de conocimiento, las políticas estatales y la configuración de los campos sociales. A partir de estas coordenadas teóricas, comenzamos a realizar la recolección de fuentes a través de la búsqueda de producciones en los repositorios de revistas académicas más importantes del país. Este primer grupo de producciones fue complementado con otras técnicas de muestreo que, luego de un pormenorizado proceso de análisis y codificación, nos permitieron construir una base de datos compuesta por 47 producciones.

Uno de los desafíos que enfrentamos al inicio de la investigación, como indicamos en los diferentes apartados vinculados al contexto, es que estas producciones fueron realizadas en el marco de un intenso debate político que atravesó a las sociedades latinoamericanas en general y a la Argentina en particular. En este clima ideológico, que no dejaría indemne al campo académico, una de las ideas que teníamos al inicio de nuestra investigación era que se trataría de dos experiencias a partir de las cuales resultaba sumamente complejo encontrar registradas grandes continuidades. Asimismo, nos preguntamos si las continuidades realmente habían sido escasas o si existían en mayor medida, pero no habían sido estudiadas con profundidad. A continuación, exponemos los principales hallazgos de esta investigación, intentando resaltar aquellos que pueden seguir iluminando la agenda de investigación educativa de esta etapa.

En términos de las rupturas sobre los diagnósticos, el elemento señalado por gran parte de las fuentes es la discontinuidad y desjerarquización que sufrieron las muy ponderadas por el FPV políticas socioeducativas durante el mandato de Cambiemos. En relación con las continuidades, dos han sido los elementos específicos del nivel secundario señalados por la literatura. En primer lugar, los problemas educativos detectados por las dos administraciones los llevaron a comprender que era necesario un abordaje descentralizado y flexible por parte del gobierno central; y, en segundo lugar, para eliminar las rigideces del nivel secundario y la

falta de oportunidades educativas, las gestiones entendieron que las claves para revertir estas tendencias debía ser la transformación de los formatos de la escuela secundaria.

En relación con las orientaciones de la agenda, según pudimos relevar, la gestión educativa del FPV aspiró a una mayor presencia del Estado Nacional como garante del derecho a la educación y la inclusión social vinculando la calidad educativa como “derecho social” y como una “responsabilidad del Estado”. Con relación a la gestión educativa de Cambiemos, la bibliografía señaló una fuerte ruptura que, sin avanzar en una reforma de la normativa heredada, estableció cambios importantes en las orientaciones, apropiándose de los principios de la LEN (inclusión, democratización, la educación como derecho, el respeto a la diversidad, etc.) y los integró a un discurso permeado por valores empresariales y vaciamiento de la educación pública. En la misma línea, los trabajos señalan que su agenda jerarquizó las áreas de evaluación educativa y se privilegió una retórica del emprendedurismo y de la meritocracia. Ahora bien, en nuestro proceso de análisis de fuentes, no hemos identificado abordajes sobre continuidades entre las gestiones educativas en relación con las orientaciones de la agenda. Como sostuvimos más arriba, afirmamos que un factor que, probablemente, ha podido influir es la polarización que ha estado presente en la sociedad argentina y que, de forma concomitante, ha traducido los enfrentamientos de naturaleza ideológica en narrativas políticas que explícitamente buscaron el contraste específico con las fuerzas opositoras. Por otro lado, lo que sin dudas constituye una continuidad dentro del período, es que tanto para el FPV como para el gobierno de Cambiemos la educación se constituyó como un derecho cuyo responsable y garante directo es el estado. En este sentido, entendemos que, más allá de los conflictos políticos que se fueron generando, parecería haberse alcanzado un no menor grado de consenso sobre el rol del estado y el lugar de la educación en la sociedad, algo que Cambiemos no intentó revertir y utilizó como marco para avanzar con sus regulaciones.

Por el lado de los actores educativos, las producciones observaron una profunda ruptura con relación a quiénes fueron los actores que participaron en el diseño de la agenda de política educativa. Así, señalaron que durante el mandato del FPV el sector docente y las universidades fueron interlocutores privilegiados por el Estado, mientras que en el gobierno de Cambiemos su lugar será ocupado por fundaciones privadas, Ong's y Organismos Internacionales. Otros trabajos señalaron que los aportes académicos en este campo han recortado su atención al período reciente de Cambiemos y no han profundizado en el análisis de las trayectorias históricas de estas asociaciones particulares. De esta manera, sostienen que la privatización fue mucho más extensa y compleja y puede ser entendida como un elemento transversal al período analizado que no se detuvo aún en contextos de gobiernos que fundamentaron sus políticas en la defensa de la educación “pública” (estatal).

En relación con la incidencia de los organismos internacionales en la agenda internacional, relevamos que han existido continuidades en términos de la incidencia de los mismos. Sin

embargo, mientras que durante la gestión del FPV el énfasis discursivo estuvo dado en la “educación inclusiva” promovido por la UNESCO, la agenda de Cambiemos lo hace en torno a la referencia a la empleabilidad y a la adecuación a una economía de mercado, en consonancia con las recomendaciones de la OCDE.

Desde nuestra perspectiva, los trabajos relevados se han concentrado en recuperar actores y redes políticas internacionales y empresariales enfocando la gestión educativa de Cambiemos, con escasa o nula referencia al FPV. Creemos que puede resultar interesante emprender estudios específicos que traten de relevar la participación de este tipo de actores dentro del período 2003-2015, recuperando las trayectorias de estos actores y echando luz sobre configuraciones más sutiles que han adoptado procesos de formulación de las agendas educativas (y su posible privatización) en las primeras dos décadas del siglo XXI

Con relación a la agenda del cambio de formato, las producciones abordadas, en su gran mayoría, han reconocido como una continuidad entre las dos administraciones la necesidad de avanzar en la reforma del trípode de hierro, pero con un gran énfasis en las diferencias que adquirieron los formatos de flexibilización. En nuestra opinión, es necesario seguir profundizando en investigar si la propuesta de reforma consistió en una recuperación y profundización de acuerdos alcanzados en el período previo. Creemos que recuperar las discusiones acerca del formato dadas en el CFE por todas las jurisdicciones nos permitiría salir de los esquemáticos marcos de la polarización ideológica y aproximarnos de forma más acabada a los consensos alcanzados en este período.

Desde el punto de vista de la politización de la agenda, los trabajos abordados aducen que la agenda de Cambiemos comprende una orientación “postpolítica”. A diferencia de lo que sucedía en la gestión del FPV, donde lo político era pensado en su dimensión dilemática y en su papel de mediación en el conflicto social, con Cambiemos es planteado como algo caduco e improductivo y se contrapone una noción de lo social consensual y despolitizada. En este sentido, ha sido claro el señalamiento que han hecho las producciones sobre la despolitización y su énfasis en los componentes técnicos de la agenda educativa del gobierno de Cambiemos. Para nosotros, una línea mucho menos trabajada tiene que ver con la profesionalización de la gestión y los criterios técnicos científicos que guiaron la propuesta educativa del FPV y su continuidad o discontinuidad durante el mandato de Cambiemos. Nos parece sugerente investigar que ha sucedido con las capacidades estatales para gobernar y orientar el sistema educativo. Por otro lado, puede ser interesante indagar cuáles fueron los efectos de la preocupación por el acceso al sistema educativo sobre las agencias técnicas de los ministerios de educación nacionales y jurisdiccionales y si estos redundaron en una subestimación de los problemas que todo proceso de reforma educativa implica para lograr una implementación lo más eficaz y democrática posibles.

En relación con el presupuesto destinado a la educación, la literatura, casi de forma unánime entenderá que la gestión de Cambiemos buscó reestructurar el gasto y el reparto de responsabilidades entre Nación y Provincias para retraer el compromiso presupuestario del Estado Nacional. A tales fines, las producciones identificaron una orientación que combinaría desfinanciamiento, descargo/traspaso de responsabilidades a las jurisdicciones provinciales, recortes, congelamiento y/o sub-ejecución sistemática de los fondos de los pocos programas que siguió manteniendo en su esfera de responsabilidad. Sin embargo, algunos estudios como los de Schmuck mostraron que, a pesar de las notorias diferencias discursivas, de estrategia y modos de vinculación con los organismos multilaterales, en la arena estrictamente presupuestaria, entre ambas gestiones no existieron rupturas significativas a la hora de tomar financiamiento de organismos internacionales para utilizarlos en proyectos educativos. Creemos que este tipo de investigaciones resultan instructivas por cuanto nos permite una primera aproximación a la injerencia continua de organismos internacionales en la gestión que inició en el año 2003 y la del 2015. De esta manera, es necesario seguir analizando con mayor profundidad si han existido otras formas de financiamiento de tipo privado y qué ha sucedido a nivel subnacional durante el mandato del FPV lo cual nos permitiría explicar si existió un proceso mucho más profundo de financiación tanto de los organismos internacionales como de empresas privadas y sus implicancias para la política educativa en el siglo XXI.

Por el lado de los Instrumentos de política y del Modelo pedagógico, todos los trabajos que abordaron este punto han entendido que la reforma del gobierno de Cambiemos implicó una ruptura en relación con el modelo del FPV. Sin embargo, podríamos dividir a los trabajos en dos grupos: por un lado, quienes ven con escepticismo estos cambios en tanto implicarían un abandono del enfoque de derechos; y, por otro, quienes los observan como auspiciosos, en tanto representarían propuestas y modelos pedagógicos más acordes con el Siglo XXI modificando los formatos de la matriz tradicional.

En relación con la política curricular solo hemos encontrado una producción que se ha referido explícitamente a las continuidades y rupturas sobre este tema. El trabajo de Alucín brinda interesantes pistas en este respecto, pero también consideramos relevante seguir investigando si han existido continuidades y consensos entre las dos administraciones para reconstruir el derrotero de la política curricular en el nivel secundario del siglo XXI en nuestro país

Desde el punto de vista de los instrumentos de Gobierno del sistema, han sido detectadas importantes continuidades: la tendencia hacia la descentralización ha sido un elemento transversal en la política educativa del siglo XXI. Desde su implementación en el año 1992, nunca se logró revertir la Ley de Transferencia educativa del año 1992 que implicó el pasaje de la gestión y el financiamiento de las escuelas, jardines de infantes y formación docente a

la órbita provincial. De esta manera, en los primeros 20 años del nuevo siglo predominó una configuración posburocrática y descentralizada del gobierno del sistema educativo que incluyó estrategias de regulación más «flexibles» por parte del gobierno central y reformas jurisdiccionales utilizando organismos federales como lo fue el CFE. Las rupturas más importantes tienen que ver con las reorientaciones que tuvieron los actores y el lugar del control por parte de la administración de Cambiemos.

Un aspecto que consideramos puede seguir ayudando a conocer las orientaciones de los instrumentos de gobierno en este período es avanzar en comparaciones entre provincias. Entendemos que esto permitiría profundizar tanto los vínculos entre las jurisdicciones provinciales con la nación como en los grados de apropiación e implementación de las regulaciones establecidas por los órganos federales y las capacidades estatales con las que contaron las jurisdicciones a tales efectos. En esta línea, es importante tener en cuenta dos factores fundamentales, a saber: la distribución subnacional de la capacidad del estado central y el desarrollo e ideas por parte de élites políticas para movilizar apoyos a los fines de implementar las regulaciones establecidas en los órganos de coordinación de la política educativa

Desde el punto de vista de los instrumentos de evaluación, una de las grandes continuidades señaladas es la utilización de las pruebas internacionales estandarizadas PISA a lo largo de las dos gestiones. Con relación a las rupturas, gran parte de los trabajos remarcan que existió una concepción sobreevaluadora en la gestión de Cambiemos y observan un viraje hacia pruebas estandarizadas. Pensamos que en este punto es necesario seguir explorado con detalle los instrumentos de evaluación del FPV para poder establecer de forma más completa las continuidades y rupturas sobre los instrumentos de evaluación en el período.

Desde el punto de vista de las Tics, las fuentes han señalado como una de las rupturas fundamentales a los organismos que administraron estos instrumentos durante las respectivas gestiones. Mientras que en el FPV la administración del PCI estuvo a cargo de Anses, durante Cambiemos la regulación de estos instrumentos fue reabsorbida por el Ministerio de Educación. Otra diferencia señalada por la bibliografía es en relación con los destinatarios: mientras que el FPV adoptó un principio de universalidad del modelo uno a uno en la entrega de netbooks, en el PAC de Cambiemos se elimina esa modalidad, se cambió su denominación a aulas digitales móviles o laboratorios informáticos y se comenzaron a entregar dispositivos de robótica y programación a las escuelas. Una última ruptura que destacan los estudios. En términos de las continuidades señaladas por la producción académica, Torres menciona la incorporación de tecnologías foráneas. Para este autor, la incorporación de tecnología importada por las dos gestiones llevó a la introducción de formas culturales foráneas a nuestras sociedades. En este sentido, ninguna de las gestiones abordó esta cuestión e incorporó tecnología importada de forma acrítica.

Dado todo lo mencionado, esta tesis se propuso establecer un balance del estado del conocimiento académico sobre las continuidades y diferencias entre las políticas del nivel secundario implementadas durante las gestiones del FPV y Cambiemos y, asimismo, nos propusimos establecer algunas áreas de vacancias temáticas que entendemos podrían constituir un aporte al conocimiento sobre las políticas educativas para el nivel secundario en nuestro país. En este sentido, uno de los desafíos que hemos enfrentado en este trabajo se trató del tiempo transcurrido, el cual podría hacernos pensar que una investigación de este tipo carecía de sentido, sobre todo pensando en los años de pandemia que han llevado a la reconfiguración de algunas discusiones sobre la educación secundaria. Sin embargo, al escribir estas líneas finales y observando los debates y discusiones que se siguen dando en los diferentes ámbitos de socialización académicos sobre las políticas educativas en el nivel, consideramos que esta tesis se convierte en una posible antesala para una investigación más profunda, a partir de la cual se podrían seguir indagando en los derroteros de las políticas secundarias que profundicen empíricamente, dado el formato federal de nuestro país, en los impactos en la escala subnacional. Con ello en mente, una agenda investigativa a futuro podría contemplar no sólo comparaciones entre las provincias, sino en las formas que se tramitan estas reformas y las posibles capacidades estatales que presentan cada una de ellas para llevarlas a cabo. Entendemos que este tipo de abordajes permitiría obtener análisis más robustos sobre la política secundaria en nuestro país y aportaría en la comprensión de los problemas fundamentales tan necesarios para el mejoramiento de la formulación de políticas educativas para el sector.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ACOSTA, F. (2011). Escuela secundaria y sistemas educativos modernos: análisis histórico comparado de la dinámica de configuración y expansión en países centrales y en la Argentina. HISTEDBR, 42, 3-13, doi:10.20396/rho.v11i42.8639863.

ACUÑA, Carlos H. y Marcelo LEIRAS (2005) "Subsistema de Gobierno Educativo", en Programa de Evaluación de Sistemas Educativos, Fundación Konrad Adenauer – Consorcio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos (CLESE), Buenos Aires, Marzo.

AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993) Problemas públicos y agenda de gobierno. México. Tercer antología Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial

AGUILAR VILLANUEVA, L. (2006) "Gobernanza" en Gobernanza y gestión pública. México. Fondo de cultura económica.

ALAN BAICHMAN Y LUCÍA SANTIAGO (2019). Política educativa en tiempos de Cambiemos: emprendedurismo y meritocracia. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

ANRIA, S. Y VOMMARO, G. (2020). En Argentina, un “giro a la derecha” que no fue y el improbable regreso del peronismo de centro-izquierda. Más poder local, (40), 6-10.

ANT, D., KASEM, H., SANTIAGO, L., STOPPANI, N. (2018) Secundaria del Futuro: sujetos, sentidos, enunciados y supuestos de la política educativa macrista. Anuario de Investigaciones - Año 2018. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Buenos Aires. ISSN 1853-8452.

ARROYO, M. Estado del arte de la investigación sobre régimen académico de la educación secundaria en Argentina. 2003-2018. Buenos Aires: Flacso Argentina, 2019.

AUYERO, J (2007). La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2007.

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, UNSAM-IDAES, pp. 1-57

BENTANCUR, N. (2016) Las " Coaliciones Promotoras " de las políticas educativas: Marco conceptual y aplicación a un caso nacional. Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa

BENZA, G. Y KESSLER, G. (2020). “La ¿nueva? Estructura social de América Latina: Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

BEZEM, P; MEZZADRA, F Y RIVAS, A (2014). “¿Se cumplió la Ley de Financiamiento Educativo?”. Documento de Políticas Públicas N° 135. Buenos Aires: CIPPEC, Área de Desarrollo Social, Programa de Educación. Junio de 2014.

BOCCHIO, M (2019) “Problemáticas educativas contemporáneas: los desafíos de las agendas políticas | Virajes en las políticas de inclusión social y educativa para garantizar la Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Un estudio en ciudades-barrios de Córdoba, Argentina”. En Cuadernos de Humanidades N° 31, Julio - Diciembre 2019, pp. 77 - 92 | ISSN 2683-782x (En línea) | ISSN 0327-8115 (Impresa).

BOURDIEU (1994) “El campo científico”. En Redes, revista de Estudios Sociales de la Ciencia, N°2, diciembre 1994.

BOURDIEU (2000) “Los usos de la ciencia”. Buenos Aires, Nueva Visión, 2000.

BUCHIERI, F (2019) “Los Resultados de la Política Económica de Macri: ¿Más de lo mismo, en los últimos Cuarenta Años?”. En DOCUMENTO DE TRABAJO N° 3, AÑO II Centro Escuela de Gestión y Negocios, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Entre Ríos Gral. Justo José de Urquiza 552, E3100FEN Paraná, Entre Ríos.

CANTINI ET. AL (2019) “Inclusión y desigualdad, análisis comparativo de políticas educativas”. En Actas III Coloquio de Investigación Educativa en Argentina. Debates educativos sobre la desigualdad: Miradas desde la Investigación, EJE 4: Enseñanza y desigualdades. Sociedad Argentina de Investigación en Educación/ Universidad Nacional de Tres de Febrero. [Consultado 09/02/2021] Disponible en: <https://investigacioneducativacolquio.files.wordpress.com/2019/06/cantini-carlachiani-herec3b1u-eje-4-ensec3b1anza-y-desigualdad.pdf>

CARCIOFI, R., & CARRERAS MAYER, P. (2018). Presupuesto 2019: déficit primario cero y el replanteo de la estrategia fiscal. Informe de Monitoreo y Evaluación. Buenos Aires.

CARCIOFI, R., CARRERAS MAYER, P., Y RAPETTI, M. (2019). Presupuesto 2020: ajuste, endeudamiento y futuro incierto. Informe de Monitoreo y Evaluación. Buenos Aires: CIPPEC.

CASTELLANI, A. (2019) “Informe de investigación N° 6: ¿Qué hay detrás de las fundaciones y Ong’s educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la educación. Argentina (2015- 2018)”. Observatorio de las Elites. CITRA UMET-CONICET, 1-38.

CHERESKY ET. AL. (2007). “Re interrogando la democracia en América Latina. Conversaciones entre, Isidoro Cheresky, Liliana De Riz, Ernesto Laclau, Vicente Palermo”. En publicación: Argumentos, no. 8. IIGG, Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires: Argentina. Octubre.

CLAUS, A. Y BUCCIARELLI, M. (agosto de 2020). El financiamiento educativo en Argentina: el desafío de la equidad bajo un esquema federal. Documento de Trabajo N°194. Buenos Aires: CIPPEC.

CORREA (2019) “Secundaria Federal 2030: Una aproximación a la “reforma educativa” de la Escuela Secundaria. En Políticas Educativas, Paraná, v. 12, n. 2, p. 28-35, 2019 – ISSN: 1982-3207

DA PORTA, E. (2019) “La ‘revolución educativa’ de Cambiemos” en Nazareno, Segura y Vázquez (comp.) Pasaron cosas. Política y Políticas públicas en el gobierno de Cambiemos. Editorial Brujas. Universidad Nacional de Córdoba, pp. 149-170.

DAMILL, M., & FRENKEL, R. (2015). La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. En C. Gervasoni & E. Peruzzotti (Eds.), ¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo. Buenos Aires: Debate.

DE LA FARE, M. (org.). Investigaciones y estudios en torno a la Educación de Jóvenes y Adultos en Argentina: estado del conocimiento. Buenos Aires: DiNIECE, 2011. Serie Infonnes de Investigación, n. 3.

DE RIZ, L (2008) "Argentina: entre la crisis y la renovación", en AA.VV., Cultura política y alternancia en América Latina, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.

ERROBIDART, A (2021) "La escuela secundaria inclusiva y obligatoria: análisis desde la perspectiva de los equipos directivos. Organización escolar y sentidos de la educación que se mezclan, se fortalecen, se desvanecen". En Inclusión con calidad de los aprendizajes en la escuela secundaria: sobre mandatos, controversias y continuidades / Gabriela Casenave... [et al.] compilado por Analía Errobidart; Gabriela Casenave. - 1a ed. - Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2021.

ESTÉVEZ, M. F., (2019) "Alineación y alienación: política educativa en Argentina en tiempos de restauración neoliberal". Rumbos N.20. Universidad Central, pp. 49-81

FELDFERG, M., PUIGGRÓS, A., ROBERTSON, S. Y DUHALDE, M. (2018) La privatización educativa en Argentina. Instituto de Investigaciones pedagógicas Marina Vilte. CABA: CTERA.

FELDFEBER, M. y GLUZ, N. (2011) "Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de 'nuevo signo'" en Revista Educación & Sociedad (Campinas: CEDES) N° 32(115)

FONTAINE, G. (2015). El Análisis de Políticas Públicas. Conceptos, Teorías y Métodos. Barcelona: Anthropos Editorial, Quito: FLACSO Ecuador.

FREYTES, C y NIEDZWIECKI, S (2018) "Argentina 2017: la dinámica intertemporal de la reestructuración económica". En REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA / VOLUMEN 38 / N° 2 / 2018 / 125-158

GARCIA, M. V. Y PICO, M. L. (2020). El impacto diferencial de las reformas educativas. El caso de los profesorado de Psicología en dos jurisdicciones argentinas. Revista Latinoamericana de Educación Comparada, 11(17), pp. 58-75.

GARRIGA OLMO, S.; TORRES, M. Acerca del Plan FinEs: Un estado de la cuestión (2013-2017). En: BUENAVENTURA RODRÍGUEZ, B. et al (comp.). Nuevos desafíos en educación. Una mirada interdisciplinaria. Buenos Aires: Flacso Argentina, 2018. p. 34-45.

GENÉ, M Y PERELMITER, L (2022) "Polarización política: ¿Fenómeno de nicho o de masas?". En revista Anfibia. Disponible en: <https://www.revistaanfibia.com/polarizacion-politica-fenomeno-de-nicho-o-de-masas/>

GORDILLO, M (2010) Piquetes y cacerolas...el "argentinazo" de 2001. Buenos Aires, Sudamericana Colección Nudos de la historia, 2010

GOROSTIAGA, J (2010) "Investigando políticas educativas: reflexiones en torno a un estudio sobre la reforma del nivel secundario". En Catalina Waineonan "El quehacer de la investigación en educación" 1ra ed. • Buenos Aires: Manantial, 2010, 328 p.; 16x.23 cm.

GOROSTIAGA, J y TELLO, C (2015) "La investigación en política educativa en Argentina: Un análisis de la producción en revistas especializadas". En Tello, César G. Los objetos de estudios de la política educativa / César G. Tello. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Autores de Argentina, 2015.

GOROSTIAGA, J. M.; NIETO, G. Y CUELI, F. (2014). "Un acercamiento al campo argentino de producción de conocimiento educativo a través de las publicaciones en revistas académicas durante 2001-

GOROSTIAGA, J. M.; TELLO, C. E ISOLA, N. (2012). "Investigación educativa en América Latina: Notas históricas y tendencias recientes". En: Palamidessi, M.; Suasnábar, C. y Gorostiaga, J. (comps.), Investigación educativa y política en América Latina. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.

IEC-CONADU (2019) "Análisis de la política de financiamiento para las Universidades Nacionales 2016/2019 -15 puntos básicos- Balance del ajuste al cabo de los cuatro años del gobierno de Cambiemos". Elaborado por el área de Financiamiento y Presupuesto Universitario del IEC.

KESSLER Y VOMMARO (2021) Introducción al dossier "Movilizaciones de la derecha en América Latina". En Revista Población & Sociedad [en línea], ISSN 1852-8562, Vol. 28 (2), 2021, pp.1-7. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/pys-2021-280201>.

KESSLER, G Y VOMMARO, G (2021) "Polarización, consensos y política en la sociedad argentina reciente". Buenos Aires, Documento de trabajo, Fundar, disponible en: <https://www.fund.ar/publicacion/polarizacion-consensos-y-politica-en-la-sociedad-argentina-reciente/>

KINGDOM, J. (1995). Agendas, alternatives and Publico Pólices. Nueva York: Longman

LABATE Y ROISENSTRAJ (2018) "Cambios curriculares en la escuela secundaria argentina: de las reformas parcializadas a una concepción sistémica"

LASCOURMES, Pierre y LE GALÈS, Patrick (2010) Sociologie de l'action publique. Armand Colin, Paris Libro digital, EPUB.

MALAMUD, A. (2016). ¿Por qué retrocede la izquierda en América Latina? En M. Leiras, A. Malamud y P. Stefanoni, ¿Por qué retrocede la izquierda? Buenos Aires: Capital Intelectual, pp. 47-80.

MARRADI, A.; ARCHENTI, N. y PIOVANI, J. I. (2018), Metodología de las Ciencias Sociales. Buenos Aires: Siglo XXI

MARTIGNONJ, L.; GIOVINE, R. "Políticas, prácticas socioeducativas y escuelas secundarias". En MONTES, N.; PINKASZ, D. (comp.). Estados del arte sobre educación secundaria: la producción académica de los últimos 15 años en torno a tópicos relevantes. Buenos Aires.

MATURO, Y. (2019). El sistema de Educación Técnico Profesional en Argentina: reconstrucción histórica y configuración actual. En: REIS NEUHOLDO, R. & POZZER, M.(Coord.) O contexto da Educação Profissional Técnica na América Latina e os dez anos dos Institutos Federais (2008-2018). Vol. V. Coleção Avaliação de Políticas Públicas: inovações da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Brasil: Instituto Federal De Educação, Ciência E Tecnologia Do Rio Grande Do Sul, Campus Osório, Rio Grande Do Sul.

MEO, A. Y A. NAVARRO. (2009) "La voz de los otros. El uso de la entrevista en la investigación social". Buenos Aires: Oicom System.

MERTON, R (1968) "On sociological theories of the middle range". Pp. 56-91, in: MERTON, Robert K. Social theory and social structure. 3ª edición revisada y aumentada, Glencoe, Ill.: Free Press, 1968. Traducción castellana: Sobre las teorías sociológicas de alcance intermedio. Pp. 39-72, in: Teoría y estructura sociales. Traducción de Florentino M. Torner. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.

MIGLIAVACCA, A., VILARIÑO, G. Y REMOLGAO, M. (2019) "Precarización de la educación pública y resistencia colectiva en la Argentina gobernada por Cambiemos: Los desafíos de un nuevo ciclo neoconservador". Revista Educação e Emancipação, São Luís, v. 12, n. 3, set./dez, pp. 61- 91.

MONTENEGRO, J. (2018). "Militar" la Reforma Puiggrós: la incidencia de la Universidad Nacional de La Plata en su sanción. X Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2018, Ensenada, Argentina. EN: [Actas]. Ensenada: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.11637/ev.11637.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.11637/ev.11637.pdf)

MULLER, P. (1990) Les politiques publiques. PUF, Paris.

NEFFA, J (2017) "El contexto socio económico argentino actual". En Cuadernos del cendes dossier: argentina durante la postconvertibilidad año 34. N° 95. tercera época mayo-agosto 2017 caracas-Venezuela 189.

NOVARO, M (2003) "Continuidades y discontinuidades tras el derrumbe político" en Revista SAAP, vol. 1, N° 2, octubre 2003.

NOVARO, M (2006) Historia de la Argentina Contemporánea. De Perón a Kirchner, Buenos Aires, Edhasa, 326 páginas

OLLIER, M (2008) La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003) América Latina Hoy, vol. 49, agosto, 2008, pp. 73-103 Universidad de Salamanca, España.

OLLIER, M (2014) "Presidencia dominante y oposición fragmentada: una construcción política. Néstor y Cristina Kirchner (2003-2011). - 1a ed. - San Martín: Universidad Nacional de Gral. San Martín. UNSAM Edita, 2014.

PALAMIDESSI, M. I.; GOROSTIAGA, J. M. Y CARDINI, A. (2012). "Un largo y sinuoso camino: las relaciones entre la política educativa y la producción de conocimientos sobre educación en Argentina". En: Palamidessi, M.; Suasnábar, C. y Gorostiaga, J. (comps.) Investigación educativa y política en América Latina. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.

PANIZZA, F (2008), "Fisuras entre Populismo y Democracia en América Latina". En Stockholm Review of Latin American Studies, pp. 81-93.

PANIZZA, F (2009), "Nuevas izquierdas y democracia en América Latina". En Revista CIDOB d'afers internacionals, pp. 78.88.

PARAMIO, L (2003), "Perspectivas de la izquierda en América Latina". En: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/37/37.pdf>.

PEREYRA, S; VOMMARO, G y PÉREZ, G (2013). La grieta. Política, economía y cultura después de 2001. Buenos Aires: Biblos, 2013.

PERROTTA, D (2019). "La política de Cambiemos para la Universidad: desfinanciamiento, equiparación pública-privada y narrativa antiestatal". En revista Debate Público, a. 9, n. 18, p. 59-77.

QUEVEDO, L y RAMÍREZ, I (2021) "Polarizados. ¿Por qué preferimos la grieta? (aunque digamos lo contrario)". Buenos Aires, Capital Intelectual.

RASCHIA, J. Y WISCHNEVSKY, J. (2019) “Algunas reflexiones sobre la política de secundaria en la gestión de Cambiemos”. Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación (OPPPEd)- FFyL. UBA.

RÍOS, G. (2018). Estado del arte de la investigación en políticas educativas de la educación secundaria en la Argentina: 2003-2017. Colección RIES. Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – UNICEF.

RODRÍGUEZ, L. (2017b) “Cambiemos”: La política educativa del macrismo. *Questión Revista especializada en periodismo y comunicación*, ISSN 1669-6581, Vol. 1 N° 53, pp. 89-108.

ROSSI, A (2019). ¿Cambiemos? Límites y posibilidades del postkirchnerismo. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

ROZENWURCELL, G (2016). Informe de coyuntura. Documento de Desarrollo Económico. Buenos Aires: CIPPEC.

SABATIER, P. A. Y WEIBLE, CH. M. (2010). “El marco de las coaliciones promotoras: Innovaciones y clarificaciones”. En: Sabatier, P. A. (Comp.). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación.

SALVIA, A (2015). Heterogeneidades estructurales y desigualdades sociales persistentes. De la caída del modelo neoliberal a la falta de horizontes bajo el modelo neodesarrollista. En *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Buenos Aires (Argentina): Debate.

SAUTU (2005) “Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación” - la ed. - Buenos Aires: Lumiere.

STEFANONI, P (2021) “Argentina a 20 años del 2001: todo igual, todo distinto”. Fundación Carolina, diciembre 2021 Fundación Carolina Plaza del Marqués de Salamanca N° 8 4ª planta, 28006 Madrid – España [www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es) @Red\_Carolina. [https://doi.org/10.33960/AC\\_35.2021](https://doi.org/10.33960/AC_35.2021)

STOESSEL, S (2015) Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. En revista *Polis* [En línea], 39 | 2014, Publicado el 22 enero 2015, consultado el 01 abril 2015. URL: <http://polis.revues.org/10453>; DOI: 10.4000/polis.10453.

SUASNÁBAR, C. (2010), “Intelectuales y política. La tecno-burocratización de los expertos: una mirada de la relación entre intelectuales de la educación, conocimiento especializado y política educativa”, en revista *Propuesta Educativa*, núm. 33, Año 19. Buenos Aires, FLACSO, pp.37-47.

SUASNÁBAR, C. (2012) “¿Pedagogos críticos, expertos en educación, tecno-político o qué? A propósito de las relaciones entre Estado, políticas educativas e intelectuales de la Educación en los últimos 50 años. En Plotkin, M y Zimmerman, E. Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX. EDHASA, Buenos Aires.

SUASNÁBAR, C. E ISOLA, N. (2018) “Las fronteras “borrosas” de los intelectuales-expertos en educación: Notas (provisorias) sobre los avatares del campo educativo argentino en los últimos 30 años”, en Gorostiaga, J., Palamidessi, M., Suasnábar, C. e Isola, Nicolás (coord.) Investigación y política educativa en la Argentina post-2000, Buenos Aires. Aique

SUASNÁBAR, C., ORELLANO, V., IGLESIAS, A., MIÑO CHIAPPINO, J., VUKSINIC, N. y KOC MUÑOZ, S. (2017) “La gestión educativa de la Alianza de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires: una exploración de las trayectorias profesionales, identidades políticas, y agenda de política”, 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo.

SVAMPA, M (2005). La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires, Taurus.

SVAMPA, M (2011) “Argentina, una década después. Del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional-popular”. En revista Nueva Sociedad No 235, septiembre-octubre de 2011.

SVAMPA, M (2019). Posprogresismo, polarización y democracia en Argentina y Brasil, Nueva Sociedad, N°282,pp. 121-134. URL: [https://www.nuso.org/media/articles/downloads/8.TC\\_Svampa\\_282.pdf](https://www.nuso.org/media/articles/downloads/8.TC_Svampa_282.pdf)

TERIGI, F (2008) “Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles”, Propuesta Educativa, núm. 29, año 17, junio.

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

VOMMARO, G. (2017) “La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Siglo XXI editores Argentina.

VOMMARO, G; GENÉ, M (2017) ARGENTINA: EL AÑO DE CAMBIEMOS. En Revista de Ciencia Política, vol. 37, núm. 2, 2017, pp. 231-253 Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile.

WAINERMAN, C. (2011), “Errores comunes en la formulación de investigaciones sociales” en WAINERMAN, C. Y SAUTU, R. La trastienda de la investigación, Ed. Lumiere, Buenos Aires. 2001(págs. 37-51).

WAINERMAN, C. y CHAMI, C. (2009) "Sexualidad y escuela. Perspectivas programáticas posibles". Revista de Política Educativa. Universidad de San Andrés.