



Inclusión educativa y equidad en la escuela secundaria

Una versión dialogada

*Un diálogo entre políticas
nacionales y realidades
territoriales*

Dra. Susana Morales Figueroa

Contenido

	Pág.
Introducción.....	5
Coordenadas teóricas para pensar la escuela secundaria.....	8
La metamorfosis del nivel secundario en Argentina: de la exclusión a la obligatoriedad.....	22
Políticas en territorio: reforma educativa y el contexto de La Pampa	39
El arte como trinchera pedagógica: Centro Polivalente de Arte de Santa Rosa	47
El rompecabezas del PROMEDU: Fines, gestión e implementación jurisdiccional	51
Voces, tensiones y dinámicas en la comunidad escolar.....	59
Inclusión, permanencia y el derecho a la educación artística: lecciones de una experiencia	79
Epílogo. La educación secundaria en perspectiva: balances y horizontes institucionales.....	84
Referencias bibliográficas	89

PRÓLOGO

La presente obra se titula *Inclusión educativa y equidad en la escuela secundaria: Un diálogo entre políticas nacionales y realidades territoriales* debido a la dinámica analítica que estructura cada uno de sus apartados. El texto elude la rigidez de los informes técnicos tradicionales y propone, en su lugar, una constante interacción entre diferentes dimensiones del campo pedagógico. El concepto de diálogo se vuelve central, ya que el libro entrelaza las directrices normativas formuladas desde los centros de poder con las microdinámicas cotidianas ocurridas en las aulas de la provincia de La Pampa. Asimismo, la titulación responde a la necesidad de confrontar los marcos conceptuales sobre la justicia distributiva con las vivencias concretas de los directivos, docentes y familias que formaron parte del Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU). Existe también un puente temporal explícito que justifica esta elección, pues el examen crítico de la experiencia histórica acontecida entre los años 2009 y 2011 interpela de manera directa los desafíos y las alternancias políticas del escenario contemporáneo. En consecuencia, el nombre elegido refleja de modo fiel un abordaje que prioriza la conversación teórica, la perspectiva extracéntrica y la reflexión colectiva frente al derecho social a la educación.

Durante las últimas décadas, el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a mitigar las desigualdades en el sistema educativo argentino transitó por diversos paradigmas, con oscilaciones entre discursos de corte asistencialista y estrategias focalizadas de intervención. A partir del año 2003, se produjo un cambio sustancial en la matriz de la política educativa nacional. Este giro promovió acciones estratégicas orientadas a efectivizar la inclusión educativa, en clara contraposición a los lineamientos de focalización que caracterizaron a los decenios precedentes. Para delimitar el alcance de este concepto en la presente obra, se adopta la perspectiva de la UNESCO (2005), organismo que concibe a la inclusión como un proceso que permite abordar y responder a la diversidad de necesidades de todos los educandos a través de una mayor participación en el aprendizaje, las actividades culturales y comunitarias, con el fin explícito de reducir la exclusión tanto dentro como fuera del sistema escolar. Un año después de dicha formulación conceptual, la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 estableció la obligatoriedad de la

escuela secundaria en todo el territorio argentino. Este avance legislativo, orientado hacia la universalización del nivel, enfrentó de manera inmediata el desafío estructural de reducir las brechas de vulnerabilidad socioeducativa. La normativa no solo demandó garantizar el acceso formal a las aulas, sino también sostener la permanencia y el egreso efectivo de los jóvenes. No obstante, las disparidades territoriales, económicas y demográficas de cada jurisdicción, sumadas a las disímiles capacidades de respuesta de los gobiernos provinciales ante las directrices nacionales, determinaron que el mapa de la terminalidad educativa secundaria se configurara de manera heterogénea a lo largo del país.

En este escenario de asimetrías federales, esta obra analiza de manera exhaustiva un programa nacional clave ejecutado durante el período 2009-2011, con especial foco en su desarrollo territorial en la provincia de La Pampa. El propósito central radica en examinar las regulaciones y las políticas para el nivel secundario implementadas desde 2003, con una evaluación objetiva de su alcance democratizador. Para ello, se indaga la ejecución específica del PROMEDU en las dinámicas del Centro Polivalente de Arte de la ciudad de Santa Rosa. La investigación busca interpretar cómo impactó dicha política pública en los actores que integraron la experiencia, así como las valoraciones sociales e institucionales construidas a su alrededor. El abordaje de este caso histórico pretende aportar elementos analíticos frente a los interrogantes recurrentes que atraviesan la labor de pedagogos, docentes y equipos directivos: ¿Se enriqueció la gramática institucional a partir de la inserción en el programa, o la participación constituyó meramente una formalidad burocrática para la obtención de recursos económicos? ¿Consiguieron los miembros de la comunidad educativa apropiarse de un programa cuyo diseño original poseía una matriz externa a la institución? ¿Se cumplieron, en última instancia, las metas de inclusión y democratización planteadas en sus bases?

Frente a escenarios sociales crecientes en complejidad dentro de un mundo globalizado, las preguntas que estructuran esta obra parten del reconocimiento de los contextos donde se desenvuelve la práctica educativa de los adolescentes. Al respecto, López y Tedesco (2002) señalan que, si bien todo sujeto nace potencialmente educable, el entorno social opera en múltiples ocasiones como un obstáculo material que impide el despliegue de dicha potencialidad. Por consiguiente, la atención pedagógica a la diversidad del

alumnado resulta indispensable para desarticular los mecanismos de exclusión y discriminación asociados a condiciones de desventaja socioeconómica, cultural, familiar o escolar. Analizar al PROMEDU en una institución particular permite desentrañar las microdinámicas institucionales, los modos en que se buscó operativizar la inclusión desde las aulas y las percepciones de la comunidad frente a la emergencia de desigualdades socioeducativas. Asimismo, el análisis de este caso pampeano asume una perspectiva deliberadamente extracéntrica respecto de las investigaciones producidas de manera habitual desde las universidades y centros metropolitanos de Buenos Aires, una postura teórica que adquiere cada vez mayor relevancia en el campo de la sociología de la educación argentina.

El recorrido de este libro se articula a través de un hilo conductor que va desde lo macro estructural hacia el análisis de territorio. En las primeras secciones, se despliega el herramental conceptual que fundamenta el estudio, donde se discuten categorías clave como la equidad, las teorías de la justicia y la igualdad de oportunidades, en diálogo con los antecedentes de la investigación. Posteriormente, se reconstruye la evolución histórica de la escuela secundaria argentina, con énfasis en las transformaciones normativas de los años noventa y el posterior viraje de principios del siglo XXI. El núcleo de la obra se concentra en la geografía educativa pampeana, donde se analiza la fisonomía del Centro Polivalente de Arte de Santa Rosa y la inserción del PROMEDU en sus dimensiones pedagógicas, el rol de los equipos directivos y docentes, la visión de las familias y el impacto singular de los talleres extracurriculares en las trayectorias de permanencia juvenil. Finalmente, el libro ofrece un balance crítico y reflexiones que interpelan la evolución posterior de las políticas socioeducativas. El quiebre y las alternancias de signo político ocurridas en los años subsiguientes a la investigación original demostraron que la continuidad de las políticas de equidad no está exenta de interrupciones, suspensiones o reconfiguraciones discursivas. Examinar esta experiencia histórica a la luz del presente invita a reactivar preguntas urgentes sobre el rol del Estado en el sostenimiento del derecho social a la educación.

Introducción

Durante las últimas décadas, el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a mitigar las desigualdades en el sistema educativo argentino ha transitado por diversos paradigmas, oscilando entre discursos de corte asistencialista y estrategias focalizadas de intervención. A partir del año 2003, se produjo un cambio sustancial en la matriz de la política educativa nacional. Este giro promovió acciones estratégicas orientadas a efectivizar la inclusión educativa, en clara contraposición a los lineamientos de focalización que caracterizaron a los decenios precedentes. Para delimitar el alcance de este concepto en la presente obra, se adopta la perspectiva de la UNESCO (2005), organismo que concibe a la inclusión como un proceso que permite abordar y responder a la diversidad de necesidades de todos los educandos a través de una mayor participación en el aprendizaje, las actividades culturales y comunitarias, con el fin explícito de reducir la exclusión tanto dentro como fuera del sistema escolar.

Un año después de dicha formulación conceptual, la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 estableció la obligatoriedad de la escuela secundaria en todo el territorio argentino. Este avance legislativo, orientado hacia la universalización del nivel, enfrentó de manera inmediata el desafío estructural de reducir las brechas de vulnerabilidad socioeducativa. La normativa no solo demandó garantizar el acceso formal a las aulas, sino también sostener la permanencia y el egreso efectivo de los jóvenes. No obstante, las disparidades territoriales, económicas y demográficas de cada jurisdicción, sumadas a las disímiles capacidades de respuesta de los gobiernos provinciales ante las directrices nacionales, determinaron que el mapa de la terminalidad educativa secundaria se configurara de manera heterogénea a lo largo del país.

En este escenario de asimetrías federales, esta obra analiza de manera exhaustiva un programa nacional clave ejecutado durante el período 2009-2011, con especial foco en su desarrollo territorial en la provincia de La Pampa. El propósito central radica en examinar las regulaciones y las políticas para el nivel secundario implementadas desde 2003, evaluando el alcance de su impacto democratizador. Para ello, se indaga la ejecución específica del Programa de

Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) en las dinámicas del Centro Polivalente de Arte (CPA) de la ciudad de Santa Rosa.

La investigación busca interpretar cómo impactó dicha política pública en los actores que integraron la experiencia, así como las valoraciones sociales e institucionales construidas a su alrededor. El abordaje de este caso histórico pretende aportar elementos analíticos frente a los interrogantes recurrentes que atraviesan la labor de pedagogos, docentes y equipos directivos: ¿Se enriqueció la gramática institucional a partir de la inserción en el programa, o la participación constituyó meramente una formalidad burocrática para la obtención de recursos económicos? ¿Consiguieron los miembros de la comunidad educativa apropiarse de un programa cuyo diseño original poseía una matriz externa a la institución? ¿Se cumplieron, en última instancia, las metas de inclusión y democratización planteadas en sus bases?

Frente a escenarios sociales crecientes en complejidad dentro de un mundo globalizado, las preguntas que estructuran esta obra parten del reconocimiento de los contextos donde se desenvuelve la práctica educativa de los adolescentes. Al respecto, López y Tedesco (2002) señalan que, si bien todo sujeto nace potencialmente educable, el entorno social opera en múltiples ocasiones como un obstáculo material que impide el despliegue de dicha potencialidad. Por consiguiente, la atención pedagógica a la diversidad del alumnado resulta indispensable para desarticular los mecanismos de exclusión y discriminación asociados a condiciones de desventaja socioeconómica, cultural, familiar o escolar.

El examen del PROMEDU en una institución particular permite desentrañar las microdinámicas institucionales, los modos en que se buscó operativizar la inclusión desde las aulas y las percepciones de la comunidad frente a la emergencia de desigualdades socioeducativas. Asimismo, el análisis de este caso pampeano asume una perspectiva deliberadamente extracéntrica respecto de las investigaciones producidas de manera habitual desde las universidades y centros metropolitanos de Buenos Aires, una postura teórica que adquiere cada vez mayor relevancia en el campo de la sociología de la educación argentina.

El recorrido de este libro se articula a través de un hilo conductor que va desde lo macroestructural hacia el análisis de territorio. En las primeras

secciones, se despliega el herramental conceptual que fundamenta el estudio, donde se discuten categorías clave como la equidad, las teorías de la justicia y la igualdad de oportunidades, en diálogo con los antecedentes de la investigación. Posteriormente, se reconstruye la evolución histórica de la escuela secundaria argentina, con énfasis en las transformaciones normativas de los años noventa y el posterior viraje de principios del siglo XXI. El núcleo de la obra se concentra en la geografía educativa pampeana, donde se analiza la fisonomía del Centro Polivalente de Arte de Santa Rosa y la inserción del PROMEDU en sus dimensiones pedagógicas, el rol de los equipos directivos y docentes, la visión de las familias y el impacto singular de los talleres extracurriculares en las trayectorias de permanencia juvenil.

Finalmente, el libro ofrece un balance crítico y reflexiones que interpelan la evolución posterior de las políticas socioeducativas. El quiebre y las alternancias de signo político ocurridas en los años subsiguientes a la investigación original demostraron que la continuidad de las políticas de equidad no está exenta de interrupciones, suspensiones o reconfiguraciones discursivas. Examinar esta experiencia histórica a la luz del presente invita a reactivar preguntas urgentes sobre el rol del Estado en el sostenimiento del derecho social a la educación.

Coordenadas teóricas para pensar la escuela secundaria

Justicia distributiva, equidad e inclusión: el debate conceptual

El fundamento conceptual de esta obra se sostiene en la convergencia de perspectivas teóricas que ofrecen herramientas analíticas para la comprensión del objeto de estudio. La investigación se inscribe en un paradigma interpretativo que incorpora la dimensión de la política educativa, pero que integra, de manera simultánea, posicionamientos basados en el contexto real y en el reconocimiento de la especificidad que reviste la inclusión educativa. Contextualizar estas concepciones implica analizarlas como un medio que opera sobre los procesos sociales que otorgan sentido a las relaciones sociopolíticas dentro de un espacio restringido y atravesado por el conflicto. Por lo tanto, el abordaje teórico parte de las interrelaciones entre la justicia, la equidad, la igualdad y la inclusión, categorías recuperadas a través de autores que debaten sobre estas líneas con énfasis en la construcción de políticas inclusivas.

Para el examen de estas articulaciones, se retoman las nociones de justicia formuladas por John Rawls en su teoría de la justicia, así como la concepción de igualdad de oportunidades desarrollada por John Roemer, ambas funcionales para el tratamiento del caso de estudio. Este entramado permite analizar el espacio social, los actores intervinientes y el escenario de prácticas que configuran el colectivo de estudiantes, docentes y equipos directivos. Del mismo modo, se examinan las tensiones existentes entre la igualdad y el mérito, la estructuración de la política pública y la concreción de la inclusión en las instituciones.

El acceso a las dimensiones de la justicia encuentra un anclaje normativo inicial en el artículo 16 de la Constitución de la Nación Argentina, el cual establece que todos sus habitantes son iguales ante la ley y que nadie puede ser privado de lo que por derecho le corresponde. Bajo esta premisa decimonónica, la justicia utiliza la igualdad como un criterio práctico único para regular las relaciones entre los particulares y dictaminar la distribución de los bienes. A partir de allí, es posible plantear la igualdad de oportunidades en educación desde una perspectiva jurídica y política, vinculando las teorías de la

justicia distributiva con la equidad educativa y la inclusión mediante diversos enfoques de interpretación.

Rawls (1971) concibe a la justicia como una construcción social y cultural fundamental. El autor parte de este principio para caracterizar su concepción sobre la organización social, a la que denomina "justicia como equidad". Según esta posición, los principios de justicia legítimos son aquellos que elegirían personas libres y puramente racionales que actuaran de acuerdo con su propio interés si se encontraran en una posición inicial de igualdad, bajo las restricciones del denominado velo de la ignorancia. Rawls establece estos principios bajo un estricto orden lexicográfico: en primer término sitúa el principio de libertad y, con posterioridad, el principio de diferencia. Mediante este último, el autor ofrece una respuesta a las problemáticas sociales y políticas de las comunidades reales.

El principio de diferencia se propone desde la mirada de una sociedad justa y democrática en la que coexisten sectores económicamente favorecidos con otros desaventajados, una asimetría que se halla presente en todas las estructuras sociales. Frente a esta situación, Rawls (1971) equilibra las desigualdades de origen a través de dicho principio, el cual estipula que una diferencia socioeconómica se justifica únicamente si resulta beneficiosa para los miembros menos aventajados de la sociedad, y no solo para las mayorías de la población. De este modo, la justicia distributiva se vuelve consistente con la eficacia organizativa siempre que los principios explicados se cumplan de manera absoluta. El discurso rawlsiano supone, por lo tanto, que determinadas desigualdades materiales deben ser consideradas para construir una equidad real. Como advierte Sen (1995), el hecho de considerar a todos por igual puede tener como consecuencia un trato desigual para aquellos que se encuentran en una posición desfavorable, lo cual exige trascender los márgenes de la igualdad meramente formal.

En un sentido diferenciado, Roemer (1998) instala dos formas complementarias de interpretar la igualdad de oportunidades. La primera consiste en "equiparar el campo de juego" mediante acciones y recursos compensatorios del Estado, de modo que la totalidad de los individuos comience su trayectoria en las mismas condiciones básicas. Esta postura exige compensar aquellas circunstancias de las cuales las personas no son responsables, tales

como el origen familiar o el entorno socioeconómico de crianza. La segunda forma prohíbe la discriminación por condiciones personales o adscritas, promoviendo que los recursos se asignen de tal manera que el nivel alcanzado por una persona refleje su esfuerzo y no sus circunstancias de origen. Roemer (1998) sostiene que la política adecuada es aquella que procura resultados tan iguales como sea posible para todos los individuos que realicen el mismo nivel de esfuerzo, independientemente de sus entornos de partida. No obstante, si bien premiar el mérito personal se presenta como un mecanismo para sortear los condicionamientos externos y evitar la exclusión, este enfoque suele responder a una lógica meritocrática de matriz liberal. El problema intrínseco de esta conceptualización radica en que el propio esfuerzo o el talento no son independientes de las ventajas socioeducativas previas; por ende, se reduce a menudo a una igualdad formal entendida como una carrera abierta a los talentos.

Frente a este dilema, Rawls (1971) defiende una noción de justa igualdad de oportunidades donde las dotaciones naturales o talentos natos no operen como justificaciones de privilegios sociales. Desde estas consideraciones, resulta evidente que no todos los estudiantes ingresan al sistema escolar en iguales condiciones de aprendizaje. Por este motivo, se vuelve significativo consolidar una justicia distributiva en el campo educativo que tienda hacia la equidad real mediante políticas socioeducativas dirigidas a favorecer a los grupos socialmente vulnerados. Esto presupone que los bienes educativos tangibles e intangibles —tales como becas de retención, materiales pedagógicos, infraestructura, capacitación docente y talleres extracurriculares— se distribuyan de forma asimétrica pero equitativa. Las desigualdades sociales no deben condicionar el rendimiento escolar de los jóvenes, lo cual obliga a situar los medios y recursos de apoyo prioritariamente en las poblaciones desfavorecidas por situaciones de pobreza estructural. La equidad, por consiguiente, se encuentra ligada al reconocimiento de la diferencia: las desigualdades socioeconómicas solo son justas cuando operan en beneficio de los menos aventajados del cuerpo social.

Para los fines de esta obra, las reflexiones de Rawls (1971) sirven para comprender la distribución de derechos y deberes por parte de las instituciones que conforman la estructura básica de la sociedad. La aplicación de esta teoría de la justicia conduce a planteamientos novedosos respecto de la equidad

educativa, la exclusión y el diseño de medidas compensatorias que propicien la inclusión. En consonancia con este planteamiento, Gargarella (1999) señala que los principios esbozados por Rawls están destinados a aplicarse a dicha estructura básica institucional, donde el principio de libertad establece un compromiso con los derechos civiles y políticos, mientras que el principio de diferencia demuestra un compromiso ético con la noción de igualdad sustantiva. En suma, la equidad se muestra sensible a las diferencias intrínsecas de los seres humanos, mientras que la igualdad de oportunidades suele restringirse a un nivel formal que solo garantiza el acceso inicial a las escuelas. Para asegurar una inclusión efectiva, el Estado debe respaldar a los colectivos vulnerables con mayores recursos institucionales, lo que convalida la existencia de "desigualdades justas" en pos de la reparación social.

Por su parte, Dworkin (2012) analiza críticamente los postulados normativos de Rawls, utilizándolos como un punto de partida para cuestionar el positivismo jurídico y la filosofía política liberal tradicional. Mediante este examen, el autor fundamenta bases más sólidas, progresistas e igualitarias en torno a los derechos individuales y colectivos. Esta discusión sobre las dimensiones de la desigualdad se amplía de manera significativa con los aportes de Amartya Sen (2011), quien examina la pobreza y las asimetrías sociales no a partir de los bienes primarios de los que disponen los sujetos, sino a través del enfoque de las capacidades. Para Sen (2011), la verdadera igualdad radica en evaluar la libertad real que poseen las personas para elegir las vidas que valoran, transformando los recursos disponibles en realizaciones concretas, un principio que resulta clave al momento de evaluar el impacto real de las políticas de inclusión en los entornos escolares de los jóvenes.

11

Las tensiones conceptuales e históricas entre igualdad y equidad

La igualdad y la equidad constituyen nociones profundamente interrelacionadas dentro del campo socioeducativo. Mientras que la igualdad se define como un valor político fundante, la equidad porta una dimensión ética y moral orientada a que la distribución de bienes o servicios opere en beneficio directo de los sectores sociales más desaventajados; al mismo tiempo, esta última demanda que determinados recursos fundamentales se asignen inicialmente en proporciones idénticas. En este sentido, la equidad se vincula

estrechamente con la justicia distributiva, debido a que el reparto de las prestaciones se ejecuta en función de las necesidades de un otro social (Bracho & Hernández, 2010). Sin embargo, estas categorías no representan conceptos unívocos, sino que remiten a diversos referentes teóricos que, en ocasiones, entran en conflicto. Por este motivo, el análisis de la equidad resulta complejo si no se confronta de manera directa con el principio de igualdad.

Durante el período de hegemonía neoliberal, el concepto de equidad sustituyó de manera paulatina a la igualdad como meta prioritaria de las prácticas políticas y de las agendas educativas (Danani, 2008). Ambos términos no son intercambiables, pero tampoco se oponen ni se contradicen de forma absoluta; por lo tanto, su articulación requiere una rigurosa contextualización histórica. La igualdad presupone que, por su sola condición humana, todos los individuos son esencialmente iguales. Este principio se articula con la libertad y con la disponibilidad real de oportunidades para personas que son dueñas de sí mismas. De este modo, una mayor libertad facilita e incrementa la igualdad, mientras que una igualdad sustantiva potencia el ejercicio de la libertad. Como valor político y principio ético, la igualdad implica el reconocimiento de una paridad ontológica de todos los seres humanos en virtud de su humanidad, lo cual refrenda el derecho a recibir idéntica consideración y respeto.

Bajo la perspectiva rawlsiana, las desigualdades socioeconómicas únicamente se justifican si las diferencias estructurales redundan en un beneficio para la totalidad de la sociedad, con especial énfasis en los miembros menos favorecidos, y siempre que se garantice el acceso democrático a los cargos e instituciones (Rawls, 1971). En este esquema, las mayores expectativas y recompensas otorgadas a los sectores económicamente aventajados operan como un estímulo regulado para traccionar y mejorar las condiciones materiales de los sectores vulnerables, lo cual da origen a un orden social justo. De acuerdo con esta argumentación, una disminución deliberada en las expectativas de los sectores favorecidos provocaría una caída correlativa en el bienestar de los menos aventajados.

Por otra parte, diversos estudios de la sociología de la educación clásica demuestran que el origen social y el capital cultural de las familias constituyen los principales factores explicativos del desempeño y el logro escolar de los estudiantes (Bourdieu & Passeron, 1970). Asimismo, la literatura científica

evidencia una estrecha correlación entre las características institucionales de las escuelas, el clima sociofamiliar de los jóvenes y la motivación interna para dar continuidad a las trayectorias escolares. El contexto habitacional y social en el que se desenvuelven los sujetos incide de manera directa en la configuración de sus preferencias, delimita sus capacidades cognitivas y define la posibilidad real de ejercer derechos y libertades.

En este marco analítico, Garretón (2000) examina las percepciones socioculturales de la desigualdad en el campo educativo y sostiene que un conocimiento profundo de estas representaciones resulta indispensable para el diseño de políticas públicas orientadas a la superación de las brechas sociales en el mediano y largo plazo. Desde esta óptica, la equidad se define como la igualdad de oportunidades individuales para la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas o aspiraciones determinadas por la sociedad. No obstante, Garretón (1999) advierte que una sociedad puede ser equitativa y desigual de manera simultánea; es decir, resulta factible que incrementen los indicadores de equidad en el acceso a ciertos servicios mínimos sin que por ello disminuyan las asimetrías estructurales de la riqueza, o viceversa.

Esta tensión se complejiza al analizar las relaciones entre la igualdad y el mérito en las prácticas sociales y educativas. Danani (2008) señala que, durante la década de los noventa, el paradigma neoliberal renegó del principio de igualdad al alterar de forma explícita los parámetros de legitimidad pública, instalando la desigualdad como una virtud vinculada a la competencia de mercado. Esta hegemonía ideológica consolidó una profunda inequidad en las expectativas de progreso de los diferentes sectores sociales. En consonancia con este modelo, el tratamiento de las políticas sociales y educativas por parte de los organismos multilaterales de crédito se centró en evaluar la eficiencia financiera y la progresividad o regresividad del gasto público. Instituciones como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) formularon recomendaciones para que los países en vías de desarrollo transitaran hacia la equidad educativa, bajo la premisa de que la escolarización constituye el motor primordial para el crecimiento económico sustentable y la reducción de la pobreza.

Desde dicha concepción instrumental, la falta de equidad educativa representa un elevado costo social y financiero para los Estados. La ausencia de

competencias básicas para la inserción económica y social de los ciudadanos deriva en un incremento del gasto público en áreas como la salud, el cuidado infantil o la seguridad ciudadana (UNESCO/OCDE, 2003). Sin embargo, los informes internacionales también reconocen que en los estratos sociales más bajos se concentra la oferta educativa más precarizada, lo cual genera un círculo vicioso de exclusión difícil de revertir (UNESCO, 2010).

Por lo tanto, los sistemas educativos latinoamericanos enfrentan el desafío de conseguir una equidad que promueva una mayor cohesión social. El reto consiste en lograr que la distribución del servicio escolar no solo sea igualitaria en términos cuantitativos, sino también justa, de calidad y sensible a las demandas particulares de las comunidades que lo reciben (Bracho & Hernández, 2010). Si bien el concepto de equidad fue utilizado históricamente como un sinónimo de justicia social con una fuerte carga moral, los procesos de globalización y su incorporación en la agenda pública internacional lo transformaron en una herramienta de intervención estatal directa e integral para combatir la pobreza y disolver las brechas sociales.

En consecuencia, el enfoque de equidad se encuentra indisociablemente ligado a las nociones de igualdad, justicia e inclusión. La única igualdad sostenible en el terreno educativo es aquella que garantiza la efectivización de las oportunidades, pues la paridad formal solo es defendible si se asocia con el derecho a una igual dignidad, libertades fundamentales y un acceso pleno al conocimiento. Comprender esta perspectiva implica asumir que, para establecer una verdadera justicia social, no basta con otorgar una dotación idéntica de bienes a una humanidad diversa. Las circunstancias particulares y los puntos de partida de los individuos determinan que los recursos entregados no puedan ser aprovechados de la misma manera por todos los sujetos.

Este fenómeno vincula la igualdad de oportunidades con el ejercicio sustantivo de la libertad. No es suficiente con que un individuo sea formalmente libre para elegir si carece de las condiciones materiales para verse exento del hambre, la enfermedad o la ignorancia. La inclusión no depende exclusivamente de la voluntad o de la libertad de elección de los sujetos; requiere de manera indispensable contar con opciones reales y oportunidades efectivas para acceder a la atención médica, el sustento y una educación de calidad (Bracho & Hernández, 2010). Por este motivo, la libertad de elección se encuentra

determinada por dos dimensiones interdependientes: la capacidad interna para optar y la existencia material de opciones válidas entre las cuales elegir.

De acuerdo con las directrices de la UNESCO (2003), la equidad en educación exige ofrecer una propuesta pedagógica diseñada en función de las diferencias y las necesidades individuales, de modo que las condiciones socioeconómicas, geográficas, demográficas o de género no constituyan un impedimento para el aprendizaje. La equidad educativa consiste, fundamentalmente, en educar a partir del reconocimiento de la situación de desigualdad que atraviesan los alumnos, sus familias y las comunidades. Esto demanda ofrecer apoyos institucionales especializados y recursos diferenciales a quienes más lo requieren, con el propósito de que las metas formativas sean alcanzadas por el mayor número posible de estudiantes.

Bajo esta luz, el principio tradicional de igualdad de oportunidades suponía de manera errónea que la oferta escolar debía ser rígidamente homogénea para asegurar un trato idéntico a todos los estudiantes, independientemente de sus capitales culturales previos. No obstante, las experiencias sociopolíticas contemporáneas demuestran que una escuela uniforme en un contexto de profunda desigualdad social no hace más que reproducir y legitimar las exclusiones de origen, lo cual vuelve imperiosa la construcción de un modelo pedagógico fundado en la equidad distributiva y el reconocimiento de la diversidad.

El principio de igualdad de oportunidades o el concepto de equidad educativa presupone que la oferta escolar debe ser homogénea para que la institución trate a todos los individuos de igual forma, con independencia de sus recursos y capitales previos. Sin embargo, aun en ese escenario y si se asume su realización plena, la escuela continúa como un espacio que produce desigualdades. Al respecto, Tedesco (2000) sostiene que para construir una sociedad justa resulta fundamental apostar por una educación de calidad para todos; de manera inversa, solo se consolidará una enseñanza con tales estándares si existe la voluntad política de edificar sociedades más equitativas.

En lo que respecta al proceso de reproducción de las asimetrías sociales, existe coincidencia entre diversos autores al señalar que, para romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza, es indispensable intervenir en el momento en que se produce la formación básica del capital

cognitivo de las personas. En consonancia con este planteamiento, Tedesco (2010) argumenta que se vuelve necesario diseñar y aplicar políticas dirigidas a las familias, puesto que su capital social y cultural posee mayor centralidad que el nivel de ingresos económicos estrictamente considerado. Por lo tanto, las intervenciones estatales deben abordar las desigualdades en términos de los recursos culturales disponibles en los hogares, una estrategia que permite mejorar las condiciones con las cuales los estudiantes ingresan al sistema formal. Como puntualiza Tedesco (2000), la familia contemporánea ya no se erige como una institución rígida, sino como una red de relaciones que, en lugar de responsabilizarse por transmitir el patrimonio económico y moral de una generación a otra, tiende a privilegiar la construcción de la identidad personal. Por este motivo, el resultado escolar define en gran medida la trayectoria social de los sujetos; en ciertos sectores socioeconómicos, la voluntad explícita de diferenciarse y predominar sobre los restantes explica la opción por circuitos de escolarización de gestión privada.

Al atender a los conceptos expuestos, se incorpora al debate la categoría de inclusión educativa, examinada por Terigi, Perazza y Vaillant (2009). Estas autoras identifican cinco concepciones principales en torno a la inclusión: la vinculada a la discapacidad y las necesidades educativas especiales; la que opera como respuesta a las exclusiones disciplinarias; la referida a la totalidad de los grupos vulnerables a la marginación; la que promueve una escuela para todos; y, finalmente, la concepción de la inclusión como educación para todos.

El uso recurrente del término inclusión educativa puede interpretarse como una resignificación del concepto de equidad que remite, a su vez, a la noción de igualdad de oportunidades, con una distinción sustancial entre el punto de partida y el punto de llegada. Por un lado, la igualdad de oportunidades en el punto de partida, o equidad en el acceso, implica fundamentalmente que todos los estudiantes poseen el derecho de ingresar en un nivel determinado del sistema educativo. Por otro lado, la igualdad en el punto de llegada demanda, además de la cobertura de la matrícula, equidad en las condiciones de aprendizaje, de forma tal que los alumnos, con independencia de su entorno de origen, alcancen resultados semejantes (Mancebo, 2007). Esto significa que cuando el énfasis se sitúa en el punto de partida, la expansión de la cobertura del sistema resulta prioritaria; en cambio, cuando el centro de gravedad es el

punto de llegada, el concepto de equidad queda íntimamente ligado al de calidad educativa, puesto que la realización del primer principio no es factible sin el logro del segundo (García Huidobro, 1996).

Por su parte, la UNESCO (UNESCO-BIE, 2007) define a la inclusión como el proceso de responder a la diversidad de necesidades de los educandos a través de una participación creciente en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, con la meta de reducir la exclusión interna y externa del sistema. Este enfoque implica transformaciones y modificaciones en los contenidos, los modelos pedagógicos, las estructuras y las estrategias, bajo una visión común que abarca a toda la población infantil en su correspondiente rango de edad, sostenida en la convicción de que es responsabilidad del sistema regular educar a la totalidad de los niños. En dicha definición conviven diversas tradiciones teóricas y se revelan divergencias geográficas en el uso del vocablo: mientras que en Europa remite por lo general a la escolarización de migrantes, adultos y personas con discapacidad, en América Latina se asocia prioritariamente a la educación en contextos de alta vulnerabilidad social.

Finalmente, resulta indispensable incorporar la conceptualización del Estado para comprender a la política pública como una respuesta productiva ante las demandas que emergen del entorno social o del propio aparato estatal. A tal efecto, Oszlak y O'Donnell (1976) definen a la política pública como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención de la sociedad. Si el orden político se concibe como un sistema de procesamiento que produce bienes públicos, lo que ingresa a este entramado son, por un lado, las demandas de soluciones o las necesidades planteadas por distintos sectores de la ciudadanía y, por otro, un conjunto de recursos materiales y simbólicos. Las tomas de posición del Estado frente a una problemática específica asumen a menudo un carácter abiertamente conflictivo. Bajo esta perspectiva, el Estado representa la estructura organizacional y reguladora de la vida social encargada de resolver las tensiones entre sujetos o colectivos que estos se ven incapaces de solucionar por sí mismos, una posición que le permite imponer de manera regular su voluntad a través de normas y acciones concretas.

Dentro del conjunto de las políticas públicas se distinguen las políticas educativas, cuya especificidad radica en que se orientan a la socialización de los

diversos sectores y grupos sociales, de modo que operan especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso (Danani, 2008). Estos programas de acción, lejos de presentar un carácter neutral, forman parte de concepciones y decisiones de mayor alcance que expresan los intereses, fines y percepciones que orientan la gestión de los diferentes gobiernos (Vilas, 2011).

En suma, la equidad entendida como inclusión educativa implica acciones de gobierno tendientes a generar en la totalidad de los ciudadanos las capacidades mínimas necesarias para funcionar de manera activa en la sociedad. Hacer viable la justicia en la equidad propuesta por Rawls significa lograr que el estatus socioeconómico de los estudiantes y las características diferenciadas entre las escuelas no se constituyan en un impedimento para que las infancias accedan a una educación que les provea mejores oportunidades de vida. En este proceso, las políticas públicas juegan un papel esencial al consolidar a la educación como una plataforma posibilitadora de inclusión social.

El estado de la cuestión: antecedentes en el estudio de las políticas socioeducativas

18

El análisis de las políticas socioeducativas en la Argentina contemporánea se nutre de un corpus significativo de investigaciones, tesis y ponencias que examinan las dinámicas de la equidad y la inclusión en el nivel secundario. Los estudios desarrollados por Romero, Krichesky y Zacarías (2010, 2012) evidencian que, si bien los porcentajes de cobertura de la escuela secundaria en el país registraron un incremento sostenido, de manera simultánea se constató un debilitamiento en los resultados de aprendizaje. Estos autores señalan que, frente a procesos de expansión cuantitativa, las agendas públicas tienden con frecuencia a relativizar los objetivos de calidad vinculados a los logros académicos. En una línea convergente, Veleda (2011) afirma que la historia del sistema educativo argentino se sostiene sobre procesos de inclusión social que coexisten con mecanismos de exclusión cultural.

Por su parte, Feldfeber y Gluz (2011, 2013) abordan la evolución de las políticas educativas nacionales mediante el examen de las herencias de los años noventa, así como las contradicciones y tendencias de lo que denominan un "nuevo signo". Estas investigadoras caracterizan el contexto neoliberal

finisecular y analizan la redefinición del rol estatal a partir del año 2003, un período marcado por tensiones en las orientaciones socioeconómicas y por la coexistencia de continuidades y rupturas respecto de las políticas hegemónicas precedentes.

Esta discusión se asocia de forma directa a los debates sobre las políticas de equidad y de inclusión propuestos por Feijoó (2002) y Jacinto (2010, 2015). Dichas autoras concentran su atención en el nivel secundario y priorizan en sus análisis el acceso a la educación de aquellos sectores sociales de menores recursos que resultaron tradicionalmente excluidos del sistema en las últimas décadas. En esta misma perspectiva se inscriben los trabajos compilados por Pinkasz (2015), los cuales trazan un balance sobre la escuela secundaria argentina durante los primeros años del siglo XXI. Cabe destacar que las investigaciones pioneras que dieron cuenta del fenómeno de la fragmentación escolar en el nivel medio corresponden a Tiramonti (2004) y Tedesco (2005). Asimismo, los estudios realizados en instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Krichesky, 2007; Tiramonti, 2007) rescatan los esfuerzos inclusivos orientados a superar la estructura escolar tradicional. No obstante, estos análisis plantean interrogantes sobre si la institucionalización de formatos espaciales alternativos, tales como las "escuelas de reingreso", genera tensiones que alertan sobre una excesiva diferenciación o fragmentación de la oferta educativa.

La fragmentación constituye una de las notas conceptuales más recurrentes en la literatura científica argentina al momento de ilustrar las marcas de la desigualdad en la experiencia escolar de las juventudes pertenecientes a diferentes estratos sociales y regiones geográficas (Kessler, 2002; Tiramonti, 2004). Es posible afirmar que la región asiste a fenómenos que fueron caracterizados bajo la categoría de "inclusión excluyente" (Gentili, 2009). Estas investigaciones destacan la necesidad de reconocer que la escolarización representa una condición necesaria, pero de ningún modo suficiente, para la adquisición del conocimiento democrático. Por tal motivo, la mera apertura en el acceso a las instituciones no asegura por sí sola la mejora en las trayectorias escolares —en términos de permanencia y egreso— ni garantiza la apropiación de los saberes monopolizados históricamente por los grupos privilegiados de la sociedad (Tenti Fanfani, 2007).

En otro plano analítico, los aportes de Terigi (2009, 2014) en relación con las trayectorias escolares en la escuela secundaria recuperan, desde miradas institucionales, diversos marcos referidos a la inclusión de las poblaciones vulnerabilizadas. Sus investigaciones sobre la emergencia de nuevos formatos y sus disecciones en torno a los rasgos rígidos de la organización escolar echan luz sobre las dificultades estructurales que enfrentan los intentos de reforma en el nivel. Comparten esta perspectiva analítica los trabajos llevados a cabo por el área de investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), bajo la dirección de Tiramonti y su equipo (2006, 2011).

Otros estudios focalizan su atención en el desajuste existente entre la organización institucional y el diseño curricular que atraviesa la escuela secundaria contemporánea (Dussel, 2012; Martínez, 2013). Aunado a este patrón curricular, subsiste una cultura organizacional de matriz enciclopedista que fue descrita de manera exhaustiva en la literatura sociológica (Hargreaves, 1996; Tenti Fanfani, 2003). Finalmente, desde la perspectiva de los sujetos, Núñez (2013) indaga en las valoraciones, demandas y afectos de los jóvenes en su relación con la escuela secundaria, a la vez que reflexiona sobre las prácticas docentes, la gestión escolar inclusiva y los vínculos que las instituciones coordinan con la comunidad local.

Abordaje metodológico y delimitación del objeto de estudio

La presente investigación se inscribe en el paradigma interpretativo, bajo la premisa de que este enfoque permite dar cuenta de los procesos que atraviesan las políticas públicas y sus programas de acción cuando se intersectan con los contextos locales de aplicación. Asimismo, esta postura teórica resulta idónea para comprender las microdinámicas que tuvieron lugar en una institución educativa concreta a partir de la implementación de una política estatal. Para alcanzar este propósito, se seleccionó un diseño metodológico cualitativo que prioriza el análisis inductivo para el abordaje del objeto de estudio. Comprender en profundidad la realidad investigada implica reconocer el peso valorativo y situado que posee el contexto de la investigación (Sautu, 2005).

La construcción de los datos se realizó mediante el relevamiento y análisis de información a través de la articulación de fuentes primarias y secundarias, complementadas con diversas técnicas de recolección. El diseño cualitativo se estructuró a partir de la indagación documental, la realización de entrevistas y

encuestas, la observación participante y el registro de notas de campo. El examen de carácter documental, sustentado en la recopilación de leyes, decretos y resoluciones de alcance nacional y provincial, se llevó a cabo mediante el método de resumen analítico y el análisis crítico de discurso. Esta estrategia, orientada al examen de fuentes secundarias, facilitó el análisis de los significados que adquirieron ciertas premisas normativas como condensación de procesos sociohistóricos estructurales.

En lo que respecta al trabajo de campo, las técnicas implementadas para la obtención de evidencia empírica incluyeron observaciones directas y la redacción de notas de campo. Se desarrollaron entrevistas a informantes clave, las cuales abarcaron a docentes, personal no docente, integrantes del equipo directivo, referentes técnicos del PROMEDU, docentes facilitadores y profesores de curso. Asimismo, la indagación incorporó las voces de los equipos de apoyo pedagógico, las familias o tutores, los responsables de la coordinación institucional, los talleristas, los técnicos territoriales del Plan de Mejoras, los coordinadores del Centro de Actividades Juveniles (CAJ), así como a las coordinadoras de las escalas local, provincial y nacional del PROMEDU. Dado que se trata de un estudio de alcance exploratorio y cualitativo, las entrevistas permitieron indagar de forma amplia los sentidos y la reflexividad de los sujetos sobre el objeto de estudio, a partir de la aplicación de guías semiestructuradas.

Para el procesamiento e interpretación de la información relevada, el plan de investigación adoptó un enfoque multireferencial (Ardoino, 1990). El uso de múltiples métodos de recolección de datos viabilizó la triangulación de la información reunida. El trabajo con un corpus documental y testimonial de estatuto diverso exigió un análisis transversal y comparativo de las fuentes. Finalmente, la delimitación temporal de una historia relativamente reciente, donde los actores clave se encuentran accesibles para el diálogo presencial, posibilitó la consolidación de un estudio que conjuga estrategias empíricas, descriptivas y exploratorias de alto valor analítico para el campo de la gestión educativa.

La metamorfosis del nivel secundario en Argentina: de la exclusión a la obligatoriedad

Las políticas educativas en debate

El análisis de las políticas socioeducativas contemporáneas exige un examen minucioso del recorrido histórico y normativo que moldeó el sistema escolar argentino. La escuela secundaria, concebida en su origen como un dispositivo de selección y legitimación de las elites, atravesó sucesivas transformaciones institucionales que tensionaron su estructura original. Este capítulo se propone desenterrar las raíces de dicha configuración para comprender cómo las nociones de exclusión, fragmentación y obligatoriedad se inscribieron en la gramática escolar.

A través de un recorrido que recupera la génesis del nivel medio, el impacto de las reformas de matriz neoliberal de los años noventa y el posterior viraje de paradigma acontecido a partir de 2003, se devela el escenario complejo al que se enfrentan las provincias. De este modo, el debate no se reduce a la mera descripción de leyes y decretos, sino que se centra en las disputas políticas y materiales por definir a la educación secundaria como un derecho social o como un bien de mercado.

Historiando la construcción de la escuela secundaria como segmento del sistema

Desde sus orígenes, la educación secundaria en la Argentina presentó un alto grado de complejidad en su conformación y en su posterior desarrollo como segmento del sistema educativo nacional (Albergucci, 1996; Tedesco, 1982). El hito fundacional de este trayecto se sitúa en la creación del Colegio Nacional de Buenos Aires en 1863, bajo la presidencia de Bartolomé Mitre. Si bien preexistían instituciones preuniversitarias de origen colonial —como el Colegio Nacional de Monserrat en Córdoba, fundado por la Orden Jesuita—, el nuevo modelo mitrista implementó una propuesta humanística orientada de manera explícita a la formación política de las elites de las provincias y a la preparación para los estudios universitarios. Con objetivos análogos, el Estado nacional fundó con posterioridad otros catorce colegios en las principales capitales provinciales. Así,

en 1865 se inauguraron los colegios nacionales de Tucumán, Mendoza, San Juan, Catamarca y Salta; en 1869, los de Jujuy, Santiago del Estero, Corrientes y San Luis; mientras que entre 1871 y 1898 se establecieron las instituciones de La Rioja, Rosario, La Pampa, Paraná y los colegios Norte, Sur y Oeste de la Ciudad de Buenos Aires (Tedesco, 1982).

Los trabajos clásicos de Braslavsky y Filmus (1987) evidencian el carácter selectivo que caracterizó a la escuela secundaria en sus inicios. Dicha selección operaba a través de diversas regulaciones institucionales, entre las cuales se destacaban el examen de ingreso obligatorio y un severo régimen de sanciones disciplinarias. Hacia 1869, comenzó de manera simultánea la expansión de otra modalidad clave: las escuelas normales, concebidas para la formación del cuerpo de maestros en función de la creciente extensión del nivel primario (Dussel, 1997). En la década de 1890, se crearon anexos comerciales, técnicos y productivos en el interior de los colegios nacionales. De este modo, quedaron delimitadas las características generales de las cuatro modalidades tradicionales de la escuela media argentina: bachiller, normal, comercial y técnica. La expansión de estas ofertas se desarrolló a lo largo de las décadas sin el respaldo de una legislación integral que otorgara organicidad al sistema en su conjunto (Juarros & Cappellacci, 2009).

En términos de administración, la oferta educativa del nivel secundario se compone de establecimientos fundados bajo diversos tipos de gestión que responden a diferentes lógicas de política pública. Por un lado, se encuentran aquellas escuelas creadas originalmente por el gobierno nacional, las cuales poseen una larga trayectoria institucional y fueron transferidas a las órbitas provinciales en el año 1992 tras la sanción de la Ley N° 24.049 de Transferencia de Servicios Educativos. Por otro lado, coexisten las escuelas creadas de manera directa por las propias jurisdicciones en períodos más recientes.

Un punto de especial interés analítico remite a las normas regulatorias de la educación secundaria. Si bien el nivel contó históricamente con numerosas resoluciones y decretos sectoriales, persistió un prolongado vacío de normas integrales que organizaran el nivel de manera sistémica (Albergucci, 1996; Bravo, 1988). Este vacío legal subyace desde la sanción de la Constitución Nacional de 1853, cuyo texto alude a la educación media de forma difusa al limitar las facultades del Congreso a la atribución de dictar planes de instrucción

general y universitaria (Bravo, 1988). Dicha vaguedad normativa fue el resultado del escaso desarrollo de la escuela media en ese período histórico, en el cual los estudios secundarios se concebían meramente como tramos preparatorios de la universidad. La reforma constitucional de 1994 no resolvió del todo esta ambigüedad al mantener la redacción histórica de los artículos correspondientes, aunque incorporó la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos, los cuales plantean la obligatoriedad progresiva de la educación secundaria (Juarros & Cappellacci, 2008).

En este escenario, la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195 en el año 1993 constituyó la primera ley marco orientada a regular el nivel de manera completa. Sin embargo, su implementación propició una fragmentación debido a la diversidad de modelos organizativos que adoptó cada provincia. Cabe señalar que, de manera previa en la segunda mitad de los años ochenta, el Congreso Pedagógico Nacional había expresado un amplio consenso social respecto de la necesidad de renovar el marco normativo de la educación. Para esa época, la escolarización primaria ya se encontraba universalizada en el país con una tasa neta del 93,9% en la década de 1980, un indicador que ascendió al 96,9% en 1991 y que alcanzó el 98,1% hacia el año 2001 (Abdala, 2007). Como consecuencia de esta trayectoria histórica, la Argentina consolidó uno de los índices de analfabetismo más bajos de la región en la población mayor de diez años, fijado en un 1,9% de acuerdo con los registros censales del período (Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010).

El sistema medio continuó su expansión cuantitativa en el contexto de la reforma del Estado de los años noventa. No obstante, la descentralización de los servicios educativos hacia las órbitas provinciales agravó las asimetrías históricas entre las jurisdicciones. En la actualidad, el Ministerio de Educación de la Nación no posee escuelas bajo su administración directa, por lo que las instituciones escolares dependen de los presupuestos y gestiones de las provincias. Por tal motivo, uno de los principales problemas que enfrenta la gestión educativa federal radica en cómo articular lo que fue desarticulado a lo largo de la historia o lo que tal vez nunca funcionó como un verdadero sistema unificado (Feldfeber, 2011).

La relevancia de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, sancionada en el año 2006, radica en la extensión de la obligatoriedad escolar hasta la

culminación de la escuela secundaria. Sin embargo, las metas de democratización que establece la normativa se ven interpeladas por las dificultades materiales que enfrenta la población escolar —en especial la proveniente de sectores vulnerabilizados— para dar cumplimiento efectivo a dicha exigencia. Este esfuerzo legal orientado a la universalización conllevaba el desafío de reducir las brechas de exclusión mediante el diseño de estrategias que favorecieran la permanencia y la terminalidad. Pese a ello, el nivel secundario conservó su matriz organizacional meritocrática, un factor que obturó la incorporación fluida de nuevos públicos para los cuales la gramática tradicional de la escuela media nunca había sido pensada.

La sola proclamación jurídica de la obligatoriedad no se tradujo de manera automática en una inclusión real de los sectores históricamente marginados del sistema. La persistencia de elevados índices de repitencia, abandono y sobreedad puso de manifiesto las dificultades de la escuela secundaria para consolidar una propuesta pedagógica para todos. Este escenario obliga a revisar la justicia distributiva en los términos planteados por Rawls (1971), puesto que la obligatoriedad formal expone la falta de correspondencia entre el reconocimiento de la diferencia y la persistencia de la desigualdad. La escuela secundaria, elitista en su matriz originaria, operaba mediante dispositivos institucionales que dejaban fuera del sistema a un gran número de jóvenes. En la actualidad, las escuelas tienen el mandato legal de recibirlos y la obligación ética de no legitimar las desigualdades bajo el pretexto de las diferencias de origen (Dubet, 2011). Estos problemas de inclusión no se manifiestan de manera homogénea en el territorio nacional, sino que registran marcadas disparidades sociales, demográficas y económicas que condicionan la capacidad de respuesta de las políticas provinciales.

El problema de la desigualdad en la escuela secundaria argentina

Paviglianiti (1993) define a la política educativa como el estudio del conjunto de fuerzas que intentan dar direccionalidad al proceso educativo y de las relaciones que se suscitan dentro del Estado. Este conjunto de fuerzas permite generar una serie de estrategias públicas orientadas a sostener las trayectorias de los estudiantes que transitan hoy las instituciones escolares. En los términos de Ball y Senén González (1997), las políticas educativas

constituyen trayectorias dinámicas debido a que sus actores se renuevan y se transforman en tiempos cambiantes. Bajo esta perspectiva, el Estado y el mercado actúan como el contexto en el cual los agentes avanzan, retroceden, resisten o se repliegan (Senén González, 2002), un comportamiento que depende de si una determinada política se sustenta o no en una teoría de la justicia.

Como se expuso en el marco conceptual, existen diversos modos de interpretar la igualdad de oportunidades a la luz de los planteamientos de Rawls (1971). En primer lugar, el sistema de libertad natural se caracteriza por la ausencia de una igualdad de oportunidades real —postura defendida por referentes del pensamiento neoliberal como Hayek, Friedman y Nozick—, puesto que se opone a cualquier acción redistributiva por parte del Estado. En segundo lugar, la concepción meritocrática sostiene que el origen social no debe condicionar la carrera escolar, de modo que solo el mérito, concebido como el talento y el esfuerzo individual, debe ser considerado. En tercer lugar, la perspectiva universal o igualitaria estipula que todos los estudiantes deben recibir el mismo trato e idéntica propuesta pedagógica, con independencia de sus dotaciones naturales o su riqueza. La igualdad de oportunidades compensatoria respalda de manera prioritaria a los sectores desfavorecidos; bajo esta premisa rawlsiana, quienes se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad deben ser objeto de atención a través de medidas de reparación y asignación diferencial de recursos.

Desde sus orígenes históricos, la escuela secundaria se configuró como una institución selectiva con una función nítida: formar a las elites dirigentes y a las capas medias en ascenso para su posterior ingreso a la universidad o para la ocupación de cargos en la burocracia estatal. Frente a esta matriz originaria, emergen interrogantes insoslayables para el análisis contemporáneo: ¿Cuáles han sido las dificultades estructurales que enfrentó el sistema educativo para incorporar a los sectores sociales que acceden por primera vez a este nivel de escolaridad? ¿De qué modo los diferentes programas socioeducativos, tales como el PROMEDU, pretendieron atender a las poblaciones históricamente excluidas? ¿Qué sentido adquiere la obligatoriedad y la consecuente universalización de la escuela secundaria en el siglo XXI en pos de una verdadera democratización educativa?

La política educativa es el dispositivo que direcciona el proceso escolar dentro del Estado para la configuración y el control de la práctica institucionalizada, en el marco de una formación social determinada históricamente (Paviglianiti, 1993). Al respecto, Aguerrondo (2008) afirma que las estrategias gubernamentales destinadas a mitigar la desigualdad dan cuenta de enfoques y abordajes bien diferenciados a lo largo del tiempo. La autora clasifica estas perspectivas de intervención en asistencialistas, psicopedagogistas y focalizadas.

El enfoque asistencialista explicó la problemática de la desigualdad a partir de las carencias materiales de los alumnos pertenecientes a hogares de bajos recursos. La respuesta estatal prioritaria consistió en la distribución de útiles, libros, indumentaria y calzado durante la década de los cincuenta, en un contexto socioeconómico signado por la expansión de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). De este modo, la función principal de la escuela secundaria se amplió hacia la preparación para el mercado laboral a través de la expansión de las modalidades comercial y técnica, lo cual produjo un fuerte incremento en la matrícula. Durante este período, la obtención del título secundario operó como el principal sustento material de los fenómenos de movilidad social ascendente para amplios sectores de la población (Filmus, 2001; Tenti Fanfani, 2003).

Por su parte, el enfoque psicopedagógico desplazó la explicación del problema hacia variables cognitivas y emocionales de los estudiantes. La respuesta del Estado se orientó a la creación de dispositivos de nivelación mediante la incorporación de maestras estimuladoras y psicólogos. Este modelo impulsó la creación de gabinetes psicopedagógicos en los establecimientos y distritos escolares durante un ciclo de expansión constante de la matrícula que se extendió hasta mediados de la década de los setenta. No obstante, las prácticas autoritarias de la última dictadura cívico-militar provocaron un amesetamiento temporal de esta tendencia expansiva en el nivel medio (Braslavsky, 1983). El advenimiento de la transición democrática retomó la senda del crecimiento cuantitativo a partir de una serie de acciones orientadas a la democratización de la enseñanza (Jacinto, 2006), entre las cuales se destacó la eliminación del examen de ingreso en el año 1984 para todas las instituciones dependientes de la jurisdicción nacional (Braslavsky, 1985).

Finalmente, durante las décadas de los ochenta y noventa, se configuró un nuevo paradigma en torno a la exclusión educativa. El discurso técnico dominante articuló la problemática a partir del binomio calidad-equidad, lo cual dio paso a la implementación de políticas compensatorias como una obligación subsidiaria del Estado. Estas intervenciones presentaron un carácter doblemente focalizado, dado que seleccionaron en primera instancia a las poblaciones más vulnerables y, dentro de estas, a los estudiantes con mejores rendimientos académicos (Gluz, 2006). Durante los años noventa, la matrícula nacional mantuvo su tendencia alcista debido a la convergencia de dos factores: la presión de la demanda social por acceder al nivel medio y la aplicación de la obligatoriedad de los dos primeros años de estudio tras la sanción de la Ley Federal de Educación. Esto último generó una estrategia de primarización de los tramos iniciales de la escuela secundaria en numerosas jurisdicciones del país (Juarros & Cappellacci, 2008). Los programas compensatorios de este período se destinaron de forma prioritaria a las instituciones que albergaban a poblaciones vulnerabilizadas, una dinámica que demuestra que la focalización no solo operó sobre los sujetos, sino también sobre los propios establecimientos escolares.

28

La reforma de matriz neoliberal y la fragmentación del sistema en los años noventa

Las profundas transformaciones de matriz neoliberal implementadas en diversos países de América Latina se sustentaron en directrices orientadas a la apertura de los mercados y a la captación de inversiones extranjeras (Vilas, 2011). En la Argentina, el gobierno de Carlos Menem extendió estos principios estructurales al campo de la enseñanza a través de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado. Esta normativa redefinió las funciones y el alcance de la intervención estatal mediante la adopción de medidas basadas en la privatización, la desregulación y la descentralización de los servicios públicos.

En este nuevo escenario regulatorio, se dispuso el traspaso de la totalidad de los establecimientos escolares que hasta ese momento administraba el Ministerio de Educación de la Nación, con la única excepción de las universidades nacionales, las cuales mantuvieron su dependencia del ámbito federal. El proceso de descentralización obtuvo un aval político temprano el 2 de agosto de 1989, durante la sesión inaugural del Consejo Federal de Cultura y

Educación (CFCyE). En aquella oportunidad, el ministro de Educación y Justicia, Antonio Salonia, logró el consenso de las jurisdicciones cuando, en el marco de la X Asamblea de dicho organismo, los ministros provinciales formularon la Recomendación N° 9. Este documento sugirió la adhesión al proyecto de transferencia de los servicios educativos nacionales hacia las órbitas de las provincias y del entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

La viabilidad legal de esta iniciativa se concretó en diciembre de 1991 con la sanción de la Ley N° 24.049. Esta norma materializó la transferencia definitiva de las instituciones gestionadas de forma directa por la cartera educativa nacional y por el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) hacia las administraciones provinciales. De manera formal, la reforma de la estructura escolar inició en 1993 con la promulgación de la Ley N° 24.195, denominada Ley Federal de Educación. Su puesta en marcha exigió la posterior suscripción del Pacto Federal Educativo, un acuerdo de financiamiento y metas instituido mediante la Ley N° 24.856 en agosto de 1997.

Bajo este modelo de gestión descentralizada, el Estado nacional articuló el Plan Social Educativo (PSE) junto con una serie de intervenciones asistenciales en otras áreas sociales. Estas políticas, orientadas a la mejora de la infraestructura y de la calidad pedagógica, se desplegaron en todo el territorio nacional con niveles de cobertura diferenciales que se definieron a partir de la identificación de las zonas con mayores urgencias materiales. El alcance cuantitativo del PSE resultó significativo: brindó asistencia a más de 16.000 escuelas, e incluso llegó a incorporar a 21.542 instituciones en ciertos períodos, una cifra que representaba más de la mitad de los 42.000 establecimientos existentes en el país.

No obstante su masividad, Duschatzky (2000) señala que tanto el PSE como el resto de los programas diseñados en ese ciclo —entre los cuales se destacaron el PRODYMES I y II o el PROMSE— constituyeron dispositivos de focalización que convalidaron la ruptura de los procesos de integración escolar y fragmentaron las identidades colectivas construidas históricamente. La lógica de focalización de estas intervenciones, y del PSE en particular, se estructuró a partir de categorías asociadas a la vulnerabilidad, la marginalidad y la carencia de los sujetos.

La descentralización del sistema obligó a la creación de unidades de coordinación provinciales encargadas de operativizar el esquema focalizador, con el propósito de garantizar que los recursos económicos y materiales llegaran de forma directa a los sectores previamente catalogados como necesitados. De este modo, la conceptualización de la pobreza se construyó desde una perspectiva de la falta material, cuya resolución se limitaba a la provisión discrecional de libros, manuales, insumos didácticos para el cuerpo docente, becas estudiantiles, equipamiento técnico y nuevas aulas o bibliotecas.

Frente a estas condiciones, las estrategias orientadas a combatir la pobreza en el campo escolar se redujeron a una administración burocrática de los recursos y a la adopción de la igualdad de oportunidades como un mero enunciado normativo. Como advierten Olmeda y Minteguiaga (2002), este modelo supuso un intento de igualación de las condiciones de partida de los sujetos, pero omitió cuestionar las relaciones de dominación estructurales que originan y reproducen las desigualdades sociales. En consecuencia, los programas ejecutados promovieron una modalidad de inclusión excluyente de los sectores históricamente postergados. Esta forma de integración no se edificó sobre el reconocimiento de las heterogeneidades sociales, sino que propició la configuración de territorios educativos fragmentados y desarticulados que diluyeron la existencia de horizontes ciudadanos comunes.

30

El giro de las políticas educativas y el nuevo marco legal a partir de 2003

En el año 2003, Néstor Kirchner asumió la presidencia de la Nación tras el colapso del gobierno de la Alianza y la profunda crisis socioeconómica que afectó al país en diciembre de 2001. Su acceso al Poder Ejecutivo se produjo en un escenario complejo, caracterizado por una incipiente recuperación económica, una marcada debilidad electoral de origen —puesto que obtuvo apenas el 22% de los sufragios y se ubicó en el segundo puesto de los comicios—, una fuerte fragmentación partidaria y una extendida crisis de representación política. Esta coyuntura histórica y económica combinó dos rasgos distintivos: por un lado, la revitalización del rol regulador del Estado en diversas esferas públicas y, por el otro, una notable bonanza financiera derivada del amplio margen fiscal con el cual contó la nueva administración central (Ríos, 2015).

En este marco de recomposición estatal, una de las intervenciones iniciales en el campo pedagógico consistió en la implementación del Programa Nacional para la Inclusión Educativa (PNIE). Esta iniciativa se fijó como meta prioritaria recuperar la especificidad del trabajo de enseñanza en los establecimientos escolares, con el propósito de garantizar la reinserción, la permanencia y el egreso efectivo de las poblaciones juveniles excluidas del nivel medio. Entre las líneas de acción implementadas se destacó la adjudicación de becas estudiantiles, el acompañamiento en los procesos de reingreso mediante la figura de los facilitadores pedagógicos y el estímulo a la participación en proyectos institucionales. A partir del despliegue de este programa, se modificaron algunos de los criterios históricos de asignación de los recursos, con una orientación hacia enfoques de corte más universalista. Pese a este viraje conceptual, coexistieron dispositivos de transferencia de carácter focalizado y meritocrático, dirigidos específicamente a estudiantes en condiciones de extrema vulnerabilidad socioeducativa (Feldfeber & Gluz, 2011).

Para operativizar esta política, el Estado nacional diseñó diversas líneas de acción que se materializaron en programas específicos: Todos a Estudiar (2004), destinado a jóvenes de hasta dieciocho años que habían interrumpido sus trayectorias escolares; Volver a la Escuela (2005), dirigido a niños y adolescentes de entre seis y catorce años fuera del sistema o desvinculados del ciclo lectivo; el PNIE Rural (2006), orientado a las juventudes de escuelas agrarias que registraban tres o más años de sobreedad; y el PNIE Judicializados (2006), enfocado en la atención de estudiantes de entre seis y dieciocho años bajo tutela de la justicia por razones sociales o de índole penal.

El programa Todos a Estudiar (TAE) constituyó la primera experiencia en ejecutarse y prefiguró la orientación general del resto de las intervenciones del ciclo. En sus fundamentos explícitos se destacaba la necesidad de intervenir sobre los mecanismos de la exclusión social. Asimismo, el programa construía la noción de fracaso escolar no como un problema individual del alumno, sino como el síntoma de una dinámica socioeconómica compleja; si bien la institución escolar poseía una cuota central de responsabilidad que no era posible soslayar, el fenómeno quedaba ligado a otras dimensiones de la vida comunitaria (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004). El TAE proponía que las escuelas asumieran un rol social más activo y coordinaran alianzas estratégicas

con organizaciones juveniles, asociaciones cooperadoras y referentes territoriales de los barrios. El propósito central de esta articulación radicaba en incorporarlos al diseño y la ejecución de los proyectos comunitarios, una estrategia que buscaba asegurar que los recursos e insumos estatales llegaran de forma directa a sus destinatarios.

De este modo, estas políticas asumieron posicionamientos disímiles respecto de las estrategias ensayadas en el pasado reciente. Montesinos y Sinisi (2009) señalan que esta fisonomía respondió a la necesidad política de marcar un claro distanciamiento frente a las reformas educativas neoliberales de la década anterior. Mientras que el PNIE tradicional priorizó transformaciones puertas adentro de las instituciones a través de dinámicas pedagógicas en las aulas, el programa Todos a Estudiar planificó una tarea puertas afuera de los establecimientos. Su meta consistía en promover el retorno o el ingreso formal de los adolescentes marginados mediante dispositivos flexibles que no se inscribían de manera rígida en los formatos escolares tradicionales, con el fin de ofrecer una respuesta estatal al problema de la exclusión educativa y social de los sectores desaventajados (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004).

32

Como reflejo de estas políticas de reinserción, la matrícula de la modalidad de educación de jóvenes y adultos correspondiente al nivel secundario experimentó un incremento considerable durante este período. Hacia el año 2002, la cantidad de jóvenes menores de dieciocho años que cursaban sus estudios secundarios en la oferta de adultos se ubicaba en 89.776 estudiantes; para el año 2009, esa misma variable estadística ascendió a 140.022 alumnos. Este cambio representó un crecimiento del 64% en la absorción de matrícula de este segmento a nivel nacional en un lapso breve (Cappellacci & Miranda, 2007).

A la par del diseño de estos programas sociocomunitarios, el gobierno nacional se caracterizó por impulsar la sanción de un corpus legislativo orgánico en materia de educación. Este paquete normativo se orientó a cumplir con dos propósitos complementarios: por un lado, derogar las regulaciones remanentes de la reforma de los años noventa y, por el otro, legislar sobre dimensiones del sistema que carecían de marcos regulatorios actualizados. Dentro de este conjunto de leyes se destacó la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N°

26.075/05) y la posterior Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.206/06). Asimismo, el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Garantía del Salario Docente y 180 Días de Clase (Ley N° 25.864/03), la Ley de Educación Técnico Profesional (Ley N° 26.058/05), la Ley Nacional de Educación Sexual Integral (Ley N° 26.150/06) y la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley N° 26.061/05).

La Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo, promulgada en diciembre de 2005, pautó un incremento progresivo en la inversión destinada a los rubros de educación, ciencia y tecnología por parte del Estado nacional, las administraciones provinciales y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La normativa incorporó mecanismos institucionales para coordinar el esfuerzo presupuestario entre los distintos niveles del Estado, con el objetivo explícito de que las erogaciones consolidadas alcanzaran el equivalente al 6% del Producto Bruto Interno (PBI) hacia el año 2010. Dicha inversión se distribuyó en una proporción del 60% a cargo de las arcas federales y un 40% bajo la responsabilidad de las provincias.

Este aumento en el financiamiento educativo constituyó una transformación relevante no solo para el nivel secundario, sino para el sistema escolar en su conjunto, bajo la premisa analítica de que la enunciación formal de derechos y obligaciones sin el respaldo de recursos materiales equivalentes se reduce a una declaración ineficaz (Tenti Fanfani, 2003). Esta inyección presupuestaria sostenida permitió que la Argentina ascendiera en las mediciones internacionales referidas al porcentaje de inversión educativa en relación con el Producto Bruto Interno, y se posicionara como una de las naciones que registró un mayor incremento relativo en sus partidas presupuestarias para el sector durante el período (CIPPEC, 2014).

A pesar del incremento sostenido en el presupuesto y de la participación regulatoria de la cartera nacional, el esfuerzo financiero resultó insuficiente para disolver las brechas históricas de inversión entre las provincias. Hacia el año 2010, jurisdicciones como Corrientes, Salta, Santiago del Estero y San Luis omitieron el cumplimiento de las metas de financiamiento pautadas, mientras que distritos como Santa Cruz, Formosa y Santa Fe alcanzaron los objetivos presupuestarios de manera exitosa (CIPPEC, 2012). Esta disparidad regional expuso las profundas heterogeneidades estructurales que subsisten en el interior

del sistema escolar, un fenómeno derivado de la persistencia de un modelo descentralizado cuya matriz institucional se remonta tanto a las transferencias de la última dictadura cívico-militar como a las reformas de corte neoliberal implementadas en la década de los noventa.

Un año después de la promulgación de la norma financiera, el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Educación Nacional N° 26.206/06. Esta legislación instituyó la responsabilidad compartida entre el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la promoción de una propuesta pedagógica de carácter integral, permanente y equitativo para la totalidad de los habitantes. El principal hito de esta ley radicó en la universalización de la obligatoriedad de la escuela secundaria, una directriz jurídica que planteó el desafío de asegurar estándares de calidad para todas las juventudes. Con el objeto de institucionalizar este mandato, el Consejo Federal de Educación (CFE) articuló una serie de acuerdos interjurisdiccionales orientados a unificar criterios regulatorios a nivel federal:

Resolución N° 84/09: Establece los lineamientos políticos y estratégicos para la organización de la educación secundaria obligatoria.

Resolución N° 88/09: Fija las pautas para la institucionalidad y el fortalecimiento del nivel a través del diseño de planes jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional (PMI).

Resolución N° 93/09: Regula las orientaciones político-pedagógicas para la reconfiguración del régimen académico de las escuelas secundarias.

Resolución N° 102/10: Dictamina las pautas federales orientadas a garantizar la movilidad estudiantil y la terminalidad en la escolaridad obligatoria.

Resolución N° 103/10: Prescribe propuestas específicas para la inclusión, reingreso o regularización de las trayectorias escolares de las poblaciones vulnerabilizadas.

La obligatoriedad del nivel medio obligó a edificar consensos técnicos y políticos entre las veinticuatro jurisdicciones del país con el propósito de fijar parámetros comunes de acreditación y gobierno escolar. Sobre la base de estas directrices federales, cada provincia definió y ejecutó sus propios procesos de transformación curricular y normativa.

Con el fin de ofrecer a los estudiantes una propuesta institucional de corte inclusivo, las políticas socioeducativas desbordaron los límites tradicionales del sector escolar. El Estado nacional coordinó acciones transversales con otras agencias públicas y con organizaciones de la sociedad civil. De este modo, las estrategias desplegadas en el período 2003-2011 se propusieron recuperar la centralidad de la esfera estatal como un referente político legítimo para la construcción de horizontes igualitarios, en un intento por revertir las dinámicas de exclusión heredadas del decenio previo (Feldfeber, 2009).

Dentro de este corpus legal, la Ley N° 25.864/03 de Garantía del Salario Docente y 180 Días de Clase fijó un piso mínimo obligatorio de días efectivos de ciclo lectivo anual para los establecimientos de todos los niveles educativos o sus equivalentes. Las administraciones provinciales debían asegurar el cumplimiento de este calendario a pesar de las tensiones laborales que interrumpían de manera regular el dictado de las asignaturas a causa de los conflictos gremiales. En escenarios de incumplimiento motivados por deudas salariales o crisis financieras locales, la normativa facultó a las provincias para solicitar asistencia presupuestaria directa al Poder Ejecutivo Nacional.

Asimismo, la Ley N° 26.058/05 de Educación Técnico Profesional ordenó y reguló esta modalidad en los niveles medio y superior no universitario, de modo que articuló en un único registro federal a los diversos programas e instituciones del sector. Por su parte, la Ley N° 26.061/05 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes se fijó como meta la tutela efectiva de las infancias para garantizar el pleno disfrute de las prerrogativas reconocidas en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales ratificados por el país.

Un elemento analítico central al examinar la gestión de Cristina Fernández radica en la continuidad y complementariedad de sus acciones gubernamentales respecto de las transformaciones iniciadas por la administración de Néstor Kirchner. Las políticas diseñadas para la escuela secundaria se orientaron a desarticular los dispositivos de selectividad tradicionales del nivel medio a través de una revisión integral que abarcó desde la actualización de los contenidos curriculares hasta la modificación del gobierno escolar (Feldfeber & Gluz, 2011).

Bajo esta línea de continuidad, el Consejo Federal de Educación aprobó en el año 2009 el Plan Nacional de Educación Obligatoria, un marco de

intervención que incluyó directrices para fortalecer el régimen institucional de las escuelas secundarias. Estas medidas contaron con el respaldo de un incremento en las partidas presupuestarias. De hecho, en 2009 la inversión sectorial superó las previsiones iniciales y alcanzó el equivalente al 6,4% del Producto Bruto Interno (PBI).

Como derivación de este plan, el Programa de Mejora Institucional se puso en marcha en el año 2010 con el propósito de intervenir sobre variables de infraestructura, pedagogía y asimilación de nuevas tecnologías en las aulas, al tiempo que impulsó reformas organizativas de fondo (Feldfeber & Gluz, 2011). Esta estrategia requirió una erogación de 2.132,7 millones de pesos destinados a la adecuación de las condiciones materiales, edilicias y didácticas de las instituciones, bajo la premisa de acompañar las trayectorias de permanencia de las juventudes desfavorecidas.

De forma complementaria, en abril de 2010 se promulgó el Decreto N° 459/10, el cual dio origen al programa Conectar Igualdad. Esta política pública consistió en la entrega universal de computadoras portátiles a la totalidad de los alumnos de las escuelas secundarias de gestión estatal, de la modalidad especial y de los institutos de formación docente. La iniciativa constituyó un esfuerzo de gestión coordinado por la Presidencia de la Nación, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Educación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Planificación Federal. Como estrategia de inclusión digital de alcance federal, el programa distribuyó aproximadamente 3.500.000 de dispositivos en todo el territorio nacional entre los años 2010 y 2013, con la meta implícita de revalorizar la escuela pública y atenuar las brechas sociales y educativas existentes.

En última instancia, el programa se propuso renovar las prácticas de enseñanza y aprendizaje, sintonizar la propuesta escolar con las demandas y lenguajes de las culturas juveniles, incentivar procesos de transformación cultural en las instituciones y fortalecer la formación permanente del cuerpo de profesores para el aprovechamiento crítico de las tecnologías de la información en las aulas (Ríos, 2015).

Durante las etapas iniciales de su despliegue, el programa Conectar Igualdad enfrentó diversos cuestionamientos orientados hacia las deficiencias de infraestructura edilicia y la falta de conectividad digital en los establecimientos

escolares. Asimismo, las críticas señalaron la escasa preparación que poseía el cuerpo de profesores en el manejo técnico y pedagógico de las tecnologías de la información al momento de incorporar los dispositivos en sus asignaturas. Ante este escenario, las instancias de capacitación docente se desarrollaron de manera virtual y en paralelo a la distribución física de las computadoras portátiles.

Por otra parte, la Asignación Universal por Hijo (AUH) constituyó una política social saliente que, si bien no se originó de forma estricta en la cartera educativa, demostró un impacto directo en la ampliación de los márgenes de inclusión comunitaria. Esta intervención estatal, instituida mediante el Decreto N° 1.602 en octubre de 2009, universalizó el derecho a una asignación familiar para la niñez y la adolescencia hasta los dieciocho años de edad. La puesta en marcha de la AUH permitió que el 91% de la población menor de edad quedara bajo la cobertura de la previsión social, al articular los componentes contributivos y no contributivos del sistema previsional. Mediante esta expansión del amparo estatal hacia las infancias y las juventudes, se registró una reducción del 28% en los índices de pobreza y del 39% en los niveles de indigencia entre los años 2009 y 2012 (Repetto, 2013).

Frente a este mapa de reformas, emerge la pregunta sobre en qué medida las denominadas políticas de inclusión implementadas avanzaron efectivamente hacia una perspectiva democratizadora. Las estrategias de escolarización impulsadas a partir de 2003 se caracterizaron por un discurso público centrado en la igualdad sustantiva, la cohesión social y la restitución de derechos ciudadanos. Estas acciones se articularon en torno a la preocupación por la desigualdad estructural —con énfasis en la marginación de los sectores desfavorecidos—, la desarticulación del sistema educativo federal y la pérdida crónica de días de clase.

El progresivo abandono de los esquemas de intervención focalizados y compensatorios se reflejó en la propia reconfiguración del Ministerio de Educación de la Nación. Durante la década de los noventa, la estructura ministerial se había organizado en torno a dos dependencias clave: la Subsecretaría de Información y Evaluación de la Calidad Educativa y la Subsecretaría de Políticas Compensatorias. A partir de 2003, estas áreas se redefinieron para priorizar un organigrama basado en los niveles tradicionales

del sistema escolar. De este modo, la burocracia estatal dejó de segmentar las políticas públicas entre estudiantes vulnerables y no vulnerables, unificando la propuesta para el conjunto de la población.

En consecuencia, las medidas de carácter legislativo y presupuestario se orientaron a recomponer la unidad del sistema, asegurar el cumplimiento efectivo de la obligatoriedad, mejorar las trayectorias de permanencia de los alumnos y mitigar las asimetrías sociales. Este proceso comenzó a revertir la tendencia al incremento de la desigualdad que había caracterizado a las décadas precedentes. Esta transición analítica supuso dos transformaciones centrales: por un lado, el pasaje de una lógica compensatoria de corte tutelar basada en la asistencia focalizada a la pobreza hacia la priorización de los sectores postergados dentro de marcos políticos universales; por el otro, la emergencia de una preocupación genuina por superar la fragmentación sectorial de las intervenciones a fin de promover una mayor integridad en el diseño y la ejecución de la política pública (Feldfeber & Gluz, 2011).

Políticas en territorio: reforma educativa y el contexto de La Pampa

Fisonomía de la reforma de los noventa en el escenario pampeano

La estrategia de las autoridades de la provincia de La Pampa al abordar la transformación macro educativa impulsada durante la década de los noventa consistió en adoptar el marco general de la reforma federal, aunque con un proceso de reinterpretación de las líneas de acción diseñadas por el gobierno central. Esta autonomía relativa se manifestó, de manera regulada, en la elección del modelo institucional destinado a la creación del tercer ciclo de la Educación General Básica (EGB 3), el cual asumió la fisonomía de unidades organizacionales independientes. Dichas instituciones recibieron la denominación formal de Unidades Educativas (UE). En su diseño, la gestión provincial priorizó criterios asociados a la especificidad pedagógica del ciclo, bajo la premisa de atender los requerimientos formativos de las poblaciones de doce, trece y catorce años de edad, y con el propósito de amalgamar a diferentes sectores socioeconómicos dentro de un mismo espacio escolar. Esta meta constituyó una prioridad política para la administración educativa pampeana de aquel período.

Para favorecer la pluralidad socioeconómica de la matrícula en el interior de estas unidades independientes, el Ministerio de Cultura y Educación de la provincia coordinó un sistema basado en establecimientos denominados "escuelas derivadoras"; es decir, colegios de enseñanza básica cuyos egresados debían inscribirse de forma obligatoria en una determinada Unidad Educativa de EGB 3. Al planificar las articulaciones institucionales, se procuró que las dos o tres escuelas derivadoras asignadas a cada tramo superior poseyeran características sociodemográficas heterogéneas entre sí. Esta ingeniería de gestión buscó asegurar la diversidad interna de la población escolar en las nuevas sedes y obligó a la construcción edilicia de establecimientos destinados exclusivamente al funcionamiento del tercer ciclo. A través de este diseño de territorio, las autoridades pampeanas concibieron un modelo de organización

que no figuraba entre las alternativas formales propuestas por la cartera educativa nacional (Veleda, 2003).

Los rasgos identitarios introducidos en la transformación de los tramos escolares omitieron responder a una simple necesidad de diferenciación burocrática. Por el contrario, se sustentaron en una planificación dirigida a compatibilizar las demandas de las comunidades locales con una distribución equitativa y eficiente de las partidas presupuestarias (Ministerio de Cultura y Educación, 1997). Este elemento constituye otro de los factores relevantes al examinar la reforma en la provincia de La Pampa: la instrumentación de un planeamiento de carácter participativo, fundamentado y de avance progresivo en el marco de un proceso social complejo y atravesado por tensiones corporativas, como lo fue la reestructuración general de los niveles de enseñanza.

La evolución e impacto material de estas transformaciones normativas en las escuelas de la jurisdicción se reflejan en la articulación de las metas y los ciclos locales, cuyas variables principales se sistematizan a continuación para dar cuenta del proceso de transición institucional que afectó a la región.

Tabla 1. Implementación de la Ley Federal de Educación en La Pampa

			1997	1998	1999	2000	2001
% alumnos en nueva estructura	EGB 3	La Pampa	1,7	69,1	98,2	98,7	99,3
		Media País	9,4	30,3	60,5	74,5	76,4
	Polimodal	La Pampa	0,0	0,0	0,7	39,6	68,1
		Media País	2,1	3,9	10,1	22,6	43,1
Crecimiento de la matrícula	EGB 3 / 7° Primario, 1° y 2° Medio	La Pampa	7,0	4,7	5,5	0,9	0,1
		Media País	0,2	3,3	4,3	2,5	2,1
	Polimodal / 3° a 5° Medio	La Pampa	5,3	3,0	13,2	11,6	6,6
		Media País	3,7	3,6	4,7	5,2	5,3
Tasa neta de escolarización	EGB 3 / 7° Primario, 1° y 2° Medio	La Pampa	76,3	79,9	85,6	85,4	s/d
		Media País	69,2	71,0	74,4	76,3	s/d
	Polimodal / 3° a 5° Medio	La Pampa	49,0	49,7	54,8	60,1	s/d
		Media País	46,1	47,1	48,9	50,2	s/d

Fuente. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, 1997, 1998, 1999 y 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003; sobre la base de información suministrada, en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

El análisis comparativo de las variables sistematizadas en la Tabla 1 evidencia la notable celeridad que caracterizó al proceso de transformación escolar en la provincia de La Pampa respecto de las demás jurisdicciones argentinas. Los indicadores sobre la incorporación de la matrícula en la nueva

organización institucional revelan que, hacia el año 1999, la provincia había consolidado la instrumentación prácticamente plena del tercer ciclo de la Educación General Básica, al alcanzar un 98,2% de inserción. En contraste, el promedio general del país registraba apenas un 60,5% de estudiantes insertos en dicho formato regulatorio.

Esta asimetría temporal se mantuvo al examinar el tramo posterior; para el año 2001, el 68,1% del alumnado pampeano ya cursaba el nivel Polimodal, mientras que la media nacional solo alcanzaba una cobertura del 43,1%. Asimismo, los indicadores de la tasa neta de escolarización demuestran que la jurisdicción sostuvo de manera histórica niveles de inclusión inicial superiores al promedio del país, de modo que registró un 85,6% de escolarizados en el tramo de la EGB 3 hacia 1999 y un 60,1% en el Polimodal hacia el año 2000, frente a un rezago correlativo en la media federal.

Esta universalización masiva obedeció a una estrategia de despliegue simultáneo por parte de las autoridades de la jurisdicción, puesto que el Ministerio de Cultura y Educación provincial dispuso la puesta en marcha obligatoria del séptimo y octavo año de la EGB en 1998, y del noveno año en 1999. No obstante, estos alentadores márgenes de cobertura convivieron con las asimetrías propias de un sistema descentralizado y generaron severas objeciones por parte del campo académico de la Universidad Nacional de La Pampa, desde donde se caracterizó a la estrategia gubernamental como una implementación basada en una lógica de "shock" (Cayre, 2002).

Como derivación directa de este apresurado despliegue de la reforma, emergieron tensiones institucionales en la articulación laboral entre los maestros de la escuela primaria tradicional y los profesores del nivel medio que pasaron a confluir en el tercer ciclo de la Educación General Básica. Asimismo, la velocidad del cambio normativo provocó obstáculos prácticos en las dinámicas del trabajo de aula, con especial énfasis en las dificultades para el desarrollo de la enseñanza y en los criterios de evaluación a través de áreas interdisciplinarias.

Asimetrías federales y acuerdos institucionales en la transición normativa

A pesar del incremento sostenido en el presupuesto y de la participación regulatoria de la cartera nacional, el esfuerzo financiero resultó insuficiente para

disolver las brechas históricas de inversión entre las provincias. Hacia el año 2010, jurisdicciones como Corrientes, Salta, Santiago del Estero y San Luis omitieron el cumplimiento de las metas de financiamiento pautadas, mientras que distritos como Santa Cruz, Formosa y Santa Fe alcanzaron los objetivos presupuestarios de manera exitosa (CIPPEC, 2012). Esta disparidad regional expuso las profundas heterogeneidades estructurales que subsisten en el interior del sistema escolar, un fenómeno derivado de la división de un modelo descentralizado cuya matriz institucional se remonta tanto a las transferencias de la última dictadura cívico-militar como a las reformas de corte neoliberal implementadas en la década de los noventa.

Un año después de la promulgación de la norma financiera, el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Educación Nacional N° 26.206/06. Esta legislación instituyó la responsabilidad compartida entre el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la promoción de una propuesta pedagógica de carácter integral, permanente y equitativo para la totalidad de los habitantes. El principal hito de esta ley radicó en la universalización de la obligatoriedad de la escuela secundaria, una directriz jurídica que planteó el desafío de asegurar estándares de calidad para todas las juventudes. Con el objeto de institucionalizar este mandato, el Consejo Federal de Educación (CFE) articuló una serie de acuerdos interjurisdiccionales orientados a unificar criterios regulatorios a nivel federal.

42

La fisonomía del sistema escolar pampeano durante el ciclo 2009-2011

En el marco de las directrices fijadas por la Ley de Educación Nacional N° 26.206, la provincia de La Pampa aprobó un conjunto de normativas locales orientadas a ordenar la transición hacia la nueva estructura escolar obligatoria. El Decreto N° 2.745/09 dispuso la localización de los establecimientos secundarios de gestión estatal y privada, una medida que disolvió la organización del tercer ciclo de la EGB y del nivel Polimodal instituidos por la legislación de la década previa. En sintonía con este ordenamiento, la Resolución N° 1.801/09 del Ministerio de Cultura y Educación provincial aprobó el diseño curricular para el primer año de la escuela secundaria. Con posterioridad, el Poder Ejecutivo Provincial dictó el Decreto N° 2.352/09, el cual pautó la aplicación paulatina de la reforma a partir del tramo inicial de cada nivel, con el propósito de adecuar de

forma progresiva las acciones técnico-pedagógicas que garantizaran la operatividad de la ley.

Durante este período, la población de la provincia de La Pampa experimentó un incremento absoluto del 6,6% (Dirección de Estadística del Gobierno de la Provincia de La Pampa, 2010). Este proceso demográfico se caracterizó por una progresiva concentración urbana, puesto que los núcleos con más de dos mil habitantes registraron tasas de crecimiento muy superiores al promedio general del territorio. En términos específicos, localidades como Toay evidenciaron un alza del 44,3%; 25 de Mayo, un 32,3%; Catriló, un 17,2%; Trenel, un 9,9% y la ciudad capital de Santa Rosa, un 9,0%. De igual modo, Ingeniero Luiggi creció un 8,6% y las comunidades de Realicó y General Pico aumentaron un 8,2% cada una. Esta reconfiguración territorial derivó en una aglomeración de las instituciones educativas en los centros urbanos y en una relativa desatención de la oferta destinada al ámbito de la educación rural.

A pesar de su extensión geográfica, La Pampa constituye una jurisdicción demográficamente pequeña en el contexto nacional, de modo que ocupa el penúltimo lugar respecto del volumen de matrícula total del país. Hacia el año 2009, la provincia absorbía apenas el 1,7% de los estudiantes del nivel secundario a escala federal (Ministerio de Educación de la Nación, 2009). No obstante, el análisis de las variables intercensales revela que la escolarización se incrementó de manera sostenida en los rangos etarios de doce a catorce años, de quince a diecisiete años y de dieciocho a veinticuatro años. Esta expansión cuantitativa del nivel medio obedeció, fundamentalmente, a la incorporación de los grupos de mayor edad al sistema formal. En este lapso, el crecimiento absoluto de la matrícula escolar se ubicó en el 7,2%, un indicador que superó al índice de crecimiento demográfico general de la provincia. Asimismo, el sector de gestión estatal creció a un ritmo más lento (5,4%) en comparación con las ofertas de gestión privada, las cuales equipararon la tasa general de incremento de la matrícula (7,2%).

En términos de infraestructura, los establecimientos de nivel secundario en la jurisdicción pampeana pasaron de 112 instituciones en el año 2009 —coincidente con el inicio legal de la obligatoriedad— a un total de 158 escuelas hacia el año 2012, de las cuales 121 correspondían al sector público y 37 a la órbita privada. Para el ciclo lectivo de 2012, la matrícula consolidada en el Ciclo

Básico de la escuela secundaria alcanzó los 18.186 estudiantes; de este universo, 13.958 alumnos asistían a colegios estatales y 4.229 se encontraban insertos en instituciones privadas. Al respecto, Alzamora (2013) señala que la densidad de inscriptos en el sector privado debe comprenderse a la luz del contexto histórico y geográfico de la provincia. En las comunas más pequeñas, los colegios de gestión privada —asistidos con bajos aranceles gracias a los subsidios otorgados por el Estado provincial— asumieron de forma prioritaria la oferta del nivel secundario, lo cual evitó el desplazamiento forzoso de las juventudes hacia otras localidades de la región.

El crecimiento de la matrícula durante el trienio estudiado impactó de manera disímil en las trayectorias de los diferentes grupos sociales. Los indicadores referidos a los índices absolutos y relativos de repitencia, sumados a las variables de desgranamiento y retención escolar de la época, constituyeron insumos diagnósticos determinantes para la posterior ejecución de programas socioeducativos orientados a garantizar la permanencia pedagógica, entre los cuales se destacó la implementación del PROMEDU.

La evolución histórica de la educación artística en el territorio pampeano

Los antecedentes de la formación estética oficial en la jurisdicción se remontan a la creación de la Escuela de Bellas Artes de La Pampa “Prilidiano Pueyrredón”, instituida mediante la Resolución N° 1.068 del 28 de mayo de 1948 por orden del gobernador Juan I. Páez, cuando la región poseía aún el estatus de Territorio Nacional de la Pampa Central. Esta institución inicial dependía de la Comisión Oficial Pampeana de Historia y Folklore y comenzó sus actividades pedagógicas con el dictado de cursos de Dibujo Artístico, Música, Arte Escénico, Danzas Nativas y Danzas Clásicas. En el año 1955, el Poder Ejecutivo local dictó el Decreto N° 425/55, mediante el cual fundó el Instituto de Bellas Artes de la Provincia denominado Eva Perón (IPBA), y dispuso de forma simultánea que la totalidad del personal y los bienes materiales de la Escuela de Bellas Artes pasaran a integrar la nueva estructura organizativa. La oferta de educación artística provincial sumó de este modo tramos especializados a través de la Escuela de Artes Plásticas —orientada a la obtención del título de Dibujante Profesional— y de la Escuela de Música, encargada de expedir certificados de estudios para los trayectos de Profesor de Piano y Profesor de Violín.

Finalmente, la Resolución N° 85 del 14 de abril de 1955 transfirió el Instituto de Arte Decorativo y Danzas Nativas a la órbita del Ministerio de Asuntos Sociales de la Provincia.

Tras el quiebre institucional provocado por el golpe de Estado de 1955, la Dirección General de Educación, en articulación con los cuerpos directivos y docentes del Instituto de Bellas Artes, llevó a cabo una reorganización formal de la entidad mediante el Decreto N° 2.454 del 16 de diciembre de 1958. A partir de esta normativa, el Instituto quedó conformado por las Escuelas de Dibujo, Música y Manualidades Decorativas —cuyos trayectos otorgaban el título de Maestro Provincial según la especialidad elegida—, junto con el Curso Libre Especial de Danzas Nativas. En los años subsiguientes se incorporaron modificaciones en los planes de estudio, variaciones en la duración de las carreras y ofertas complementarias como el Curso Libre de Guitarra, formalizado por la Resolución N° 195 del 8 de junio de 1966. Por su parte, la Escuela de Manualidades se desvinculó temporalmente de la estructura central hasta que en 1970 se aprobó un nuevo diseño curricular a través de la Disposición N° 108/70, que la renombró como Escuela de Artesanías. Ese mismo año se instituyó el Magisterio Musical, al tiempo que el Seminario de Teatro —que se dictaba originalmente bajo la tutela de la Dirección Provincial de Cultura— se incorporó a las esferas del Instituto para dar nacimiento a la Escuela de Arte Dramático mediante la Resolución N° 127/73.

El panorama institucional de la modalidad experimentó un giro notable a partir de 1975, año en el cual la educación artística oficial de nivel medio se encauzó en el Centro Polivalente de Arte (CPA), un establecimiento que inicialmente poseía dependencia y jurisdicción nacional en la ciudad de Santa Rosa. Décadas más tarde se creó el Instituto Provincial de Bellas Artes, entidad que, tras el traspaso definitivo de las instituciones nacionales a la órbita de la provincia en la década de los noventa, se fusionó con el CPA para constituir el Centro Regional de Educación Artística (CREAr). Hacia el año 2005, el CREAr abrió sus aulas a las primeras cohortes de estudiantes en sus tres profesorado de arte vigentes: Música, Danza y Artes Visuales.

A partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 en 2006 y de la Ley Provincial N° 2.511 en 2009, la jurisdicción inició una etapa de revisión y elaboración de nuevos diseños curriculares con el propósito de encuadrar la

formación superior del Instituto en las normativas vigentes. Para ello, los equipos técnicos trabajaron en estrecha colaboración con las autoridades de la Dirección de Nivel Secundario, con el fin de articular la propuesta institucional con las demandas de inserción laboral de los futuros egresados en las diversas disciplinas estéticas.

Durante sus primeros años, esta transición se estructuró en torno a dos ejes de gestión prioritarios. El primero se concentró en la formación continua del cuerpo docente; los profesores de la institución cumplieron un trayecto de capacitación de dos años y medio dictado por especialistas del Instituto Universitario Nacional del Arte (IUNA) y de la Facultad de Bellas Artes de la Universidad Nacional de La Plata. El segundo eje consistió en la redacción colectiva de los marcos curriculares para la nueva fisonomía de la institución. Este ciclo de reformas culminó con la aprobación formal de las carreras de Profesorado en Música, Danza y Artes Visuales, estructuradas bajo un formato uniforme de cuatro años de duración académica.

El arte como trinchera pedagógica: Centro Polivalente de Arte de Santa Rosa

El Centro Polivalente de Arte: escuela secundaria con orientación en arte

El Centro Polivalente de Arte (CPA) fue fundado el 26 de agosto de 1974 mediante el Decreto N° 35 del Poder Ejecutivo Nacional. En sus inicios, el establecimiento dependía de la Dirección Nacional de Educación Artística del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, una adscripción institucional que determinó su propuesta curricular inicial basada en el Bachillerato y en las Especialidades de Maestro Nacional de Danzas Folklóricas, Maestro Nacional de Danzas Clásicas y Maestro Nacional de Cerámica. A lo largo de su trayectoria formativa, la institución consolidó un marcado prestigio en la provincia de La Pampa y articuló un fuerte compromiso comunitario en torno a la enseñanza estética.

No obstante, la gramática escolar sufrió interrupciones severas debido a los vaivenes políticos del país. En el año 1977, en el marco de la última dictadura cívico-militar, las autoridades nacionales dispusieron la supresión del Bachillerato y de sus orientaciones técnicas especiales, dispositivos que se restablecieron recién hacia 1983 con la incorporación de la escuela al denominado Proyecto 13, un sistema de cargos de tiempo completo implementado por la cartera educativa federal.

El proceso de transferencia de los servicios públicos de la Nación a las provincias reconfiguró el estatus del establecimiento, el cual pasó a depender de manera directa del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de La Pampa a partir del 1 de enero de 1993. En este escenario de transformaciones estructurales derivado de la Ley Federal de Educación, el CPA desarticuló su propuesta pedagógica histórica al verse obligado a cancelar el formato de doble turno en el cual funcionaban los talleres de formación de técnicos y maestros en dibujo, danza y cerámica. Estas asignaturas específicas fueron absorbidas por la estructura curricular del Centro Regional de Educación Artística (CREAr), lo que transformó al CPA en un colegio de nivel Polimodal con orientación única en

Comunicación, Arte y Diseño, bajo un régimen horario restringido al turno mañana.

La posterior sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 alteró nuevamente este esquema al habilitar tres opciones institucionales específicas para la modalidad: escuela secundaria orientada en arte, secundaria de arte con especialidad y secundaria artístico-técnica. Frente a esta apertura normativa, y tras un proceso de consulta participativa que involucró a los diferentes estamentos de la comunidad educativa, la institución optó por redefinir su identidad académica y convertirse en una escuela de nivel secundario con orientación en Arte, con mención en Danza y un Bachillerato en Artes Visuales con especialidad en Producción Artística. Asimismo, en el año 2010 la institución adoptó los marcos de la Modalidad de Educación Artística ratificados por las Resoluciones N° 111/10 y N° 120/10 del Consejo Federal de Educación, una medida regulatoria que posibilitó la progresiva recuperación de los talleres específicos que caracterizaban a la fisonomía fundacional del establecimiento antes de las reformas de los años noventa.

Un diagnóstico institucional desarrollado en el año 2008 por el grupo asesor externo "SerES" de la ciudad de Santa Rosa da cuenta de que, desde su origen, el Centro Polivalente de Arte dio respuesta a una vacancia comunitaria real al asumir la formación de maestros especializados y al brindar un espacio de estímulo para el despliegue de la creatividad juvenil. En sus primeras décadas, el establecimiento funcionó en una propiedad residencial ubicada en la calle Marcelo T. de Alvear 443, inmueble que un vecino donó al Ministerio de Educación con ese fin específico. Aquella infraestructura resultaba apenas adecuada para albergar las dinámicas escolares, incluso ante un volumen reducido de matrícula.

Debido a los déficits edilicios acumulados y a la precariedad material del inmueble, la institución experimentó un paulatino debilitamiento de su prestigio en el imaginario social de Santa Rosa. Esta situación favoreció que el establecimiento se configurara de manera progresiva como una escuela receptora y contenedora de estudiantes que encontraban dificultades para insertarse en otros colegios de la ciudad, en especial aquellos provenientes de sectores sociales desfavorecidos o marginales. Bajo el lema institucional "esta escuela es una familia", el CPA se localizó en la proximidad de problemáticas

sociales complejas que constituyeron el verdadero desafío pedagógico para sus equipos docentes (SerES, 2008). Treinta años después de su fundación, en septiembre de 2004, se inauguró la primera etapa de su edificio actual en la intersección de las calles Almirante Brown y 1º de Mayo, una superficie de 2.080 metros cuadrados cuya infraestructura se completó definitivamente en el año 2010.

El emplazamiento geográfico del nuevo edificio se sitúa en un entorno urbano residencial habitado de manera mayoritaria por sectores de clase media, un territorio de transición excepcional entre el centro comercial de la ciudad y las barriadas periféricas. La zona contiene amplias superficies verdes parqueadas y espacios recreativos aptos para la práctica deportiva. De igual modo, una plaza de dimensiones significativas ocupa los terrenos de lo que fuera la antigua estación provincial del ferrocarril, un hito de alto valor afectivo e histórico para el patrimonio ciudadano, donde confluyen también otras instituciones de diferentes niveles de enseñanza y un establecimiento de educación nocturna.

Por tratarse de un área que revistió un carácter periférico durante los años de actividad ferroviaria de carga, el entorno arquitectónico registra dinámicas particulares. Hacia el sector este se localizan la Colonia Penal y el Instituto Correccional de Mujeres de Santa Rosa, cuyas medidas de seguridad permanente se proyectan en el espacio público mediante extensos muros ciegos. Hacia el norte se ubican las instalaciones de la Cooperativa Popular de Electricidad, organización que oficia de sede aliada al ofrecer sus salones de exposiciones para la exhibición pública de las producciones estéticas de los estudiantes y profesores del CPA.

Fuera de estos enclaves institucionales, la zona constituye un referente social y cultural relevante para la ciudad gracias a la densidad de cafés, clubes deportivos y salas de cine. El nivel socioeconómico de los residentes circundantes corresponde a estratos medios y medios altos, integrados por profesionales, comerciantes y proveedores de servicios, quienes habitan viviendas unifamiliares de una o dos plantas que disponen de la totalidad de las prestaciones públicas en calles arboladas y pavimentadas.

La matrícula del establecimiento se compone de manera mixta: un porcentaje significativo de los estudiantes proviene de las áreas residenciales céntricas, mientras que otra porción relevante se desplaza desde los barrios de

la periferia urbana. Esta fisonomía sociodemográfica determina una conformación institucional heterogénea en términos de ingresos económicos familiares y de trayectorias educativas previas. La convivencia de estas realidades disímiles propicia el diálogo entre diversas referencias identitarias y universos simbólicos, un fenómeno que favorece los procesos de integración social, el reconocimiento de la diferencia y la articulación de códigos culturales diversos fundados en el respeto al otro. Esta heterogeneidad socioeducativa del CPA se manifiesta de forma recurrente en producciones artísticas que expresan matrices comunitarias disímiles, de modo que las posibilidades formativas de la institución portan una atractiva potencialidad analítica para el estudio de las políticas de equidad en territorio.

El rompecabezas del PROMEDU: Fines, gestión e implementación jurisdiccional

Coordenadas fundacionales y estructura operativa del PROMEDU

El Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) nació con el propósito de otorgar centralidad y visibilidad a uno de los desafíos más urgentes del sistema escolar: garantizar la equidad distributiva y asegurar la educación en la diversidad. Su diseño se orientó a facilitar el acceso, la permanencia y la promoción de la totalidad del alumnado, de forma independiente a su entorno socioeconómico de origen, procedencia o adscripción personal. En este sentido, la iniciativa promovía la consolidación de buenas prácticas de educación inclusiva a través de diversas líneas de acción. La meta principal consistía en mitigar las asimetrías que afectaban a la escuela secundaria, en un intento por reducir las brechas en las oportunidades de las juventudes pertenecientes a los sectores de menores ingresos. Para ello, el programa contemplaba tanto el financiamiento de obras de infraestructura como el desarrollo de actividades específicas de acompañamiento pedagógico orientadas a la retención y promoción escolar.

Esta política pública surgió a partir de una revisión crítica que sopesó las fortalezas y los obstáculos experimentados por su antecesor directo, el Programa de Mejoramiento de la Educación Secundaria (PROMSE). De hecho, las evaluaciones de este último sirvieron como insumo técnico fundamental para la formulación del PROMEDU, lo cual permitió incorporar aquellos mecanismos institucionales que habían arrojado resultados positivos. Desde su origen, se implementó un sistema de gestión compartida entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Esta articulación federal se operativizó mediante la Dirección General de la Unidad de Financiamiento Internacional (DGUFI) y la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE).

Dentro de este entramado organizativo, la DGUFI asumió la responsabilidad de la gestión, administración y monitoreo del denominado Subprograma I. A su vez, esta dirección delegó las tareas operativas de dicho

tramo en la Unidad Ejecutora Central (UEC). En la escala territorial, la ejecución de las líneas de acción quedó bajo la tutela de la Unidad Ejecutora Jurisdiccional (UEJ), un dispositivo técnico constituido en el interior del Ministerio de Cultura y Educación de la provincia de La Pampa para la aplicación local del programa. La suscripción del Convenio de Adhesión entre la cartera nacional y el gobierno de La Pampa, ratificado mediante el Decreto Provincial N° 111/09, confirmó la continuidad de la estructura técnica que ya venía en funciones desde la vigencia del PROMSE.

En términos macroestructurales, el programa se dividió en dos grandes bloques de intervención. Mientras que el Subprograma I permaneció bajo la órbita del Ministerio de Educación de la Nación, el Subprograma II fue administrado por el Ministerio de Planificación Federal. Ambas esferas compartían las metas institucionales de equidad y coordinaban sus acciones en función de los dos subejecutores responsables. Asimismo, los criterios de distribución de los recursos presupuestarios entre las provincias respetaron los mismos parámetros de vulnerabilidad socioeducativa ensayados en las políticas previas. Por su parte, los procesos de adquisición de equipamiento tecnológico y mobiliario escolar se mantuvieron centralizados; para asegurar la transparencia de estas compras, la UEC y la DGUFI contaron con la asistencia técnica de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS). El financiamiento general del programa provino mayoritariamente de un crédito externo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (Préstamo BID 2424 OC-AR).

El Subprograma I, denominado Mejoramiento del Desempeño del Sistema Educativo Estatal, dirigió sus estrategias hacia tres objetivos fundamentales: el apoyo directo a las políticas de retención y promoción en el nivel secundario, la expansión de la jornada escolar en el nivel primario y la optimización de los insumos y procesos de gestión del sistema general. El primero de estos ejes articuló componentes clave como la asignación de becas monetarias de retención, la distribución de textos escolares junto con la renovación de bibliotecas y el diseño de dispositivos de apoyo institucional para sostener las trayectorias de los estudiantes. El segundo eje financió la adecuación edilicia, reparación y ampliación de aproximadamente doscientas escuelas primarias que atendían de forma prioritaria a poblaciones en situaciones de pobreza

estructural, complementadas con la dotación de equipamiento informático. Finalmente, el tercer eje se centró en el fortalecimiento institucional de los ministerios educativos provinciales, el despliegue de acciones de apoyo a la formación docente continua y el fortalecimiento de la modalidad de Educación Técnico-Profesional.

La ejecución material de estos componentes se encauzó a través de las áreas técnicas de los ministerios provinciales en carácter de subejecutores territoriales, lo cual consolidó el rol de las Unidades Ejecutoras Jurisdiccionales. Si bien la incorporación de los estados provinciales requirió la firma de convenios específicos, el Ministerio de Educación de la Nación retuvo de manera exclusiva la responsabilidad de la coordinación interinstitucional y la definición de las directrices político-pedagógicas. Este esquema de corresponsabilidad federal tuvo su hito de lanzamiento en el denominado Taller de Inicio, un dispositivo institucional de largada que reunió a las autoridades de ambas esferas para unificar los criterios de aplicación.

El programa tuvo una continuidad formal en una etapa subsiguiente conocida como PROMEDU 2. Aunque este segundo ciclo excede los límites temporales del estudio de caso, su descripción sintética resulta valiosa para comprender la evolución de la política pública en la región. La segunda fase se concentró en dar continuidad a la expansión de la infraestructura escolar, una estrategia orientada tanto a cumplimentar las metas de universalización de los niveles inicial y secundario como a dar respuesta a la presión de la matrícula generada por las condiciones de escolaridad que exigía la Asignación Universal por Hijo (AUH). Asimismo, buscó reforzar las propuestas pedagógicas de la escuela media con el fin de incrementar su relevancia institucional y el atractivo de sus aprendizajes, al tiempo que complementó los subsidios a la demanda con transferencias financieras directas orientadas a reducir los costos de permanencia de aquellos estudiantes en situaciones de alto riesgo de abandono social.

La profundización de las distancias entre las condiciones materiales de los jóvenes pertenecientes a sectores vulnerables y las exigencias formales de la escuela tradicional constituyó una problemática central en la agenda de gestión gubernamental de la época. A través de este tipo de programas socioeducativos, el Estado intentó edificar una perspectiva pedagógica fundada

en la solidaridad entre pares y en el fortalecimiento de la autoestima de las juventudes. En contextos democráticos, el conocimiento empírico sobre las situaciones de exclusión social redefine las prioridades públicas y orienta las acciones estatales hacia la construcción efectiva de una ciudadanía plena (Cardarelli & Rosenfeld, 2000).

Bajo esta concepción política se desplegó el PROMEDU, una iniciativa mediante la cual el Estado adoptó, ejecutó y reguló medidas orientadas a dotar de sentido a las prácticas de democratización escolar, con el propósito de garantizar la culminación de los estudios de las poblaciones que atravesaban mayores dificultades socioeconómicas. El diseño de este programa se pensó como una estrategia transformadora capaz de ampliar los márgenes de inclusión en las escuelas medias. Para alcanzar esta meta, la propuesta impulsó la flexibilización de aspectos estructurales de la gestión curricular y la organización de dispositivos de apoyo adaptados a las particularidades de los jóvenes con trayectorias escolares previamente marcadas por el abandono o el rezago. Dirigida a jóvenes que habían interrumpido su escolaridad secundaria, esta singular arquitectura institucional asimiló la experiencia pedagógica de las escuelas medias de adultos para su organización interna, pero con la particularidad de desplegarse en el marco de la educación común.

De este modo, el PROMEDU se propuso flexibilizar la organización de los espacios escolares para adecuarlos a las circunstancias particulares de vida de los estudiantes. Esto se tradujo de forma práctica en el diseño de un régimen alternativo de acreditación por asignaturas y en la estructuración de trayectos formativos bajo una modalidad de cursada cuatrimestral, un viraje institucional que permitió que los alumnos administraran sus tiempos de aprendizaje sin la rigidez de los formatos anuales tradicionales y sostuvieran su continuidad pedagógica frente a los condicionamientos del entorno social.

El PROMEDU en la provincia de La Pampa: dinámicas e indicadores locales

Al examinar las coordenadas que configuraron el escenario de la escuela secundaria en la provincia de La Pampa durante este ciclo, resulta indispensable considerar las implicancias estructurales de la crisis de 2001 y las posteriores derivaciones de la recuperación macroeconómica iniciada a partir del año 2003.

Respecto del colapso socioeconómico finisecular, diversas investigaciones de alcance nacional y local coinciden en destacar el rol de trinchera que asumió la institución escolar durante el bienio 2001-2002. Los cuerpos de profesores se abocaron, de manera prioritaria, a tareas de contención afectiva, asistencia alimentaria y resguardo social de las poblaciones estudiantiles, una dinámica que transformó a la institución educativa en un espacio de refugio frente a la desarticulación del entorno.

A la par de estos factores macroeconómicos, subsistieron elementos endógenos al propio sistema escolar que condicionaron las trayectorias de los jóvenes. La fragmentación del sistema jurisdiccional pampeano se manifestó tanto en un sentido horizontal —asociado a la diversidad de estructuras curriculares coexistentes— como, fundamentalmente, en una dimensión vertical, caracterizada por la desarticulación técnico-pedagógica entre los diferentes niveles de enseñanza. Esta ruptura se tradujo en una falta de acompañamiento institucional durante la transición crítica entre el último año de la escuela primaria y el tramo inicial de la escuela secundaria, debido a la escasez de estrategias que prepararan a los alumnos para el cambio organizativo que implicaba el pasaje de un nivel al otro. Ante este obstáculo, una proporción significativa de adolescentes optó por dar continuidad a sus estudios dentro del circuito de la educación de jóvenes y adultos.

En sintonía con las dinámicas documentadas en el resto de las jurisdicciones argentinas por especialistas como Terigi (2008) y Dussel (2010), las formas organizativas tradicionales del nivel medio pampeano exhibían una marcada rigidez. Esta estructura se caracterizaba por una organización graduada con años de escolaridad uniformes, un currículo fragmentado en asignaturas disciplinarias cerradas, la designación horaria de los docentes ligada estrictamente a su especialidad y un régimen académico poco flexible. Dicha configuración obturaba la adaptación y el avance de aquellos estudiantes que, por condicionamientos laborales, familiares o personales, omitían cumplimentar las exigencias normativas del formato estándar, lo cual derivaba de forma regular en el abandono temprano de las aulas.

El desafío de la gestión educativa se centró, por tanto, en proponer alternativas de organización institucional ante el ingreso masivo de sectores sociales tradicionalmente excluidos o con trayectorias previas signadas por el

fracaso escolar. En este marco, el PROMEDU se propuso mitigar las brechas existentes entre adolescentes provenientes de diferentes estratos socioeconómicos a través del despliegue de estrategias de apoyo para la retención y la promoción. Para operativizar este financiamiento internacional, el comportamiento y la densidad de la matrícula escolar se instituyeron como un dispositivo determinante, puesto que los indicadores de absorción de población vulnerable pautaron la asignación diferencial de las partidas presupuestarias por parte de la coordinación central.

A nivel de los indicadores de territorio, las estadísticas oficiales coordinadas por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa revelaban un desempeño relevante para la jurisdicción. La tasa de ingreso efectivo al nivel secundario en La Pampa —considerando de forma conjunta a los sectores de gestión estatal y privada— se ubicó en el 94,9% para el bienio 2009-2010. Este registro situó a la provincia en el cuarto lugar a escala nacional, superada únicamente por Santa Fe (97,2%), Tierra del Fuego (97,0%) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (95,1%). En correspondencia con este indicador, la tasa de abandono escolar en la provincia se fijó en un exiguu 5,1%, un porcentaje que ubicaba a la jurisdicción pampeana entre las ofertas con mayor retención inicial del país, por detrás de Santa Fe (2,8%), Tierra del Fuego (3,0%), La Rioja (3,7%), la provincia de Buenos Aires (4,7%) y la Capital Federal (4,9%).

Pese a estos alentadores registros de acceso, como advierten Terigi (2010) y Mancebo (2003), el diseño de una política orientada a consolidar la equidad educativa exige ponderar con idéntica rigurosidad tanto el punto de partida (la matriculación inicial) como el punto de llegada (el egreso efectivo del nivel). La implementación local del programa se inició en medio de tensiones corporativas y dificultades prácticas, pero también con importantes desafíos de gestión.

Las pautas operativas del PROMEDU estipulaban una coordinación de carácter bicéfalo en el interior de las Unidades Ejecutoras Jurisdiccionales, la cual incluía la figura de un coordinador pedagógico y un controlador técnico, bajo la supervisión de un administrador general encargado de los procesos de adquisición y la gestión financiera de los créditos. De acuerdo con las valoraciones formuladas por la Coordinación Nacional del programa, la

articulación institucional con la Unidad Ejecutora Jurisdiccional de La Pampa se caracterizó por un excelente desempeño desde el inicio del ciclo, un rasgo que se tradujo en canales de comunicación fluidos y en la realización regular de mesas de trabajo conjuntas entre la Unidad Ejecutora Central, los equipos pampeanos y la Unidad de Financiamiento Internacional (UFI).

El resto del equipo de asistencia técnica previsto para la ejecución del programa asumió responsabilidades vinculadas al asesoramiento especializado en áreas estratégicas de la gestión. Entre sus funciones principales se destacaban, por un lado, el análisis y desarrollo de marcos normativos para el diseño y producción de materiales de aprendizaje destinados a la formación laboral en la modalidad de educación secundaria de jóvenes y adultos. Por otro lado, este cuerpo técnico brindó apoyo directo para la mejora de los centros educativos y la optimización de los sistemas de información estadística sectorial. Asimismo, el equipo coordinó tareas administrativas, preparatorias y complementarias relativas a la planificación, la supervisión técnica y la elaboración periódica de informes analíticos sobre los diferentes componentes del programa.

Con el objeto de garantizar la articulación interinstitucional e intersectorial demandada por la complejidad de la intervención, la Secretaría de Educación de la Nación constituyó un Comité Consultivo permanente. Este órgano federal se reunía al menos dos veces al año con el propósito de emitir dictámenes y opiniones de carácter recomendatorio. En sintonía con estos dispositivos de control, el reglamento operativo del PROMEDU preveía la entrega obligatoria de informes cuatrimestrales por parte de los establecimientos escolares beneficiarios hacia las respectivas Unidades Ejecutoras Jurisdiccionales, las cuales debían remitir a su vez los balances consolidados hacia la cartera educativa nacional.

Por su parte, la Unidad Ejecutora Jurisdiccional de La Pampa concentró su capacidad operativa en cuatro líneas de acción prioritarias. Estas intervenciones abarcaron la refacción estructural y ampliación de los espacios físicos en las escuelas; el despliegue de acciones complementarias en aquellos establecimientos insertos en el Plan Nacional de Becas Escolares (PNBE); el sostenimiento operativo de los Centros de Actividades Juveniles (CAJ) y de los Centros de Actualización e Innovación Educativa (CAIE); y la administración

financiera orientada al fortalecimiento de la gestión, un ítem que incluyó el apoyo técnico a la programación, el monitoreo continuo y la evaluación de impacto de la totalidad de las intervenciones en territorio.

Respecto del mapa escolar pampeano, los registros oficiales unificados por el Área de Estadística, Investigación y Evaluación para el Planeamiento de la provincia indicaban que, hacia el año 2011, la jurisdicción contaba con un total de 355 establecimientos secundarios. De este universo institucional, 79 escuelas participaron de manera efectiva en las líneas de financiamiento del PROMEDU. Este conglomerado de instituciones incluyó a diversas Unidades Educativas de la estructura previa, Escuelas Polimodales, establecimientos de la modalidad de Educación Técnico-Profesional y una Escuela Hogar. La totalidad de los colegios seleccionados compartía la característica de formar parte del PNBE, un criterio de focalización que los catalogaba como entornos de mayor riesgo social y educativo en función de las poblaciones vulnerabilizadas que atendían de forma prioritaria.

A fin de mensurar la envergadura y capilaridad del programa en la ciudad de Santa Rosa, resulta valioso identificar el entramado de instituciones que sirvieron como plataforma para el despliegue de estas políticas de equidad. En la capital provincial, la intervención alcanzó a las Unidades Educativas numeradas de la 1 a la 10, así como al Colegio Barrio Aeropuerto y a la Escuela Agrotécnica local. Asimismo, el programa incorporó a establecimientos técnicos como la EPET N° 1 y a un conjunto denso de colegios secundarios y polimodales, entre los cuales se destacaron las instituciones República Argentina, Provincia de La Pampa, Fernando Enrique Araoz, Ciudad de Santa Rosa, Polimodal Zona Norte, General José de San Martín, Instituto 1° de Mayo y la Escuela Normal Superior, junto con el Colegio General Manuel Belgrano. Este circuito de inclusión se completó con la incorporación del Centro Polivalente de Arte, cuyo análisis específico como caso testigo constituye el eje central de las secciones subsiguientes.

Voces, tensiones y dinámicas en la comunidad escolar

El PROMEDU en el colectivo escolar: diagnóstico y análisis de base

Configuración institucional del Centro Polivalente de Arte antes de la intervención

Las dificultades pedagógicas que enfrentaba el Centro Polivalente de Arte (CPA) durante el primer cuatrimestre del año 2009 quedaron registradas en el diagnóstico institucional elaborado de forma conjunta por el equipo directivo y el cuerpo docente de la institución. Estas problemáticas se estructuraban en torno a cinco nudos críticos de gestión. En primer lugar, se identificó una marcada escasez de habilidades y destrezas básicas en el alumnado en lo relativo a los procesos de comprensión lectora y resolución de problemas abstractos, un déficit que se manifestaba de forma directa en los elevados índices de desaprobados en las asignaturas de Matemática, Física, Historia y Lengua. En segundo lugar, los informes técnicos señalaban una baja motivación y una falta de expectativas de superación por parte de los estudiantes; los equipos docentes vinculaban esta apatía a una cultura generalizada de descompromiso que afectaba de manera directa las experiencias significativas necesarias para una inserción futura en el mercado de trabajo.

En tercer lugar, el diagnóstico advirtió sobre la falta de acompañamiento y cuidado por parte de las familias hacia los adolescentes. La ausencia de un compromiso sostenido de los padres con la institución escolar incidía negativamente en la autoestima de los jóvenes y limitaba sus capacidades para proyectar metas a largo plazo. En cuarto lugar, se registraron situaciones de violencia escolar en diversas modalidades —física, verbal y psicológica—, tanto en los vínculos entre pares como en las relaciones hacia el personal docente. Algunas de estas manifestaciones de conflictividad requirieron la intervención y el acompañamiento directo de los equipos técnicos del Ministerio de Educación de la provincia, así como la activación de protocolos regulatorios diseñados para abordar casos de violencia y adicciones en el entorno escolar. Finalmente, el quinto nudo crítico consistió en el desgranamiento progresivo de la matrícula, un fenómeno condicionado de manera simultánea por el fracaso académico, las

dificultades socioeconómicas de los hogares y las extensas distancias geográficas entre los hogares de la periferia y el establecimiento.

Pese a este complejo panorama, los diferentes estamentos de la comunidad educativa coincidían en identificar fortalezas institucionales de gran valor, articuladas en torno a dos dimensiones clave. Por un lado, se destacaba el alto compromiso ético y profesional de los equipos directivos y docentes ante escenarios de crisis social. Por el otro, la institución disponía de una sólida formación y habilitación académica en su planta funcional; aproximadamente el setenta por ciento del cuerpo de profesores del CPA poseía títulos universitarios de grado, trayectos de posgrado o postítulos de especialización pedagógica. No obstante este capital cultural, persistía una marcada fragmentación y falta de unidad en los criterios metodológicos respecto de la evaluación de los procesos de enseñanza y aprendizaje, un factor que generaba desacuerdos pedagógicos y malestar en la dinámica institucional cotidiana.

La incorporación formal del CPA a las líneas de financiamiento del PROMEDU generó nuevas condiciones institucionales que permitieron habilitar espacios colectivos de discusión. Estos dispositivos de debate se fundaron en las premisas del respeto por las diferencias y el disenso, lo cual favoreció de manera progresiva la mejora en las relaciones interpersonales entre los docentes, el equipo directivo y el cuerpo administrativo. Asimismo, la política socioeducativa impulsó instancias de intercambio docente destinadas a promover el diseño de acciones pedagógicas sustantivas para el aula.

Durante una primera jornada institucional desarrollada en el año 2009, confluyeron tanto los profesores con mayor antigüedad en la casa como los docentes noveles. El propósito central del encuentro consistió en iniciar la construcción del Proyecto Educativo Institucional (PEI) a partir de un balance crítico que recuperó los diagnósticos de los años precedentes. Mediante dinámicas de trabajo grupal, el colectivo escolar elaboró un mapa de necesidades orientado a priorizar las demandas materiales y simbólicas de la escuela. Las entrevistas realizadas a los actores y el examen de los documentos de gestión demuestran que los objetivos fijados a partir de este diagnóstico compartido se vincularon prioritariamente con las metas de inclusión, retención y promoción del alumnado. De igual modo, se buscó impulsar espacios extracurriculares de corte lúdico y artístico, al tiempo que se pautaron estrategias

de intervención sobre la convivencia escolar ante el incremento de la conflictividad en el territorio.

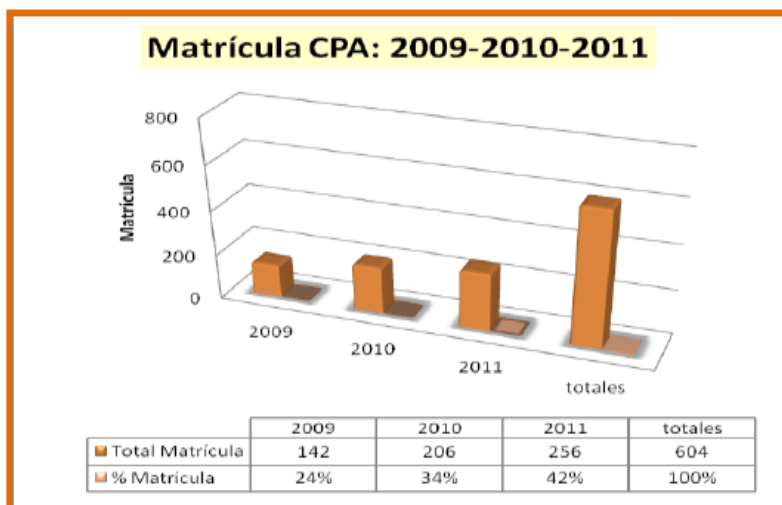
Dinámicas de la matrícula y líneas de acción en territorio

Hacia el año 2008, el Centro Polivalente de Arte contaba con una matrícula reducida de 110 estudiantes. En el año 2009, coincidente con el inicio de la implementación del PROMEDU, el volumen de alumnos ascendió a 142 jóvenes, lo cual evidenció un incremento inicial que se acentuó en los ciclos lectivos subsiguientes debido al nuevo perfil institucional y a la identidad artística que iba asumiendo el establecimiento en la comunidad pampeana. Resulta relevante señalar que, dentro de este universo de inscriptos, un total de treinta estudiantes participaba de manera activa en el Programa Nacional Todos a Estudiar.

En consecuencia, durante el trienio 2009-2011, el CPA incrementó su matrícula de forma considerable. Este crecimiento cuantitativo derivó directamente de la aplicación efectiva de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, cuya sanción tres años antes había universalizado la obligatoriedad del nivel medio. La evolución de este comportamiento estadístico se visibiliza a través del análisis de las variables de matriculación del período, cuyos componentes reflejan el impacto material de las políticas de equidad en la captación de nuevas poblaciones escolares.

61

Gráfico 1. *Matrícula Centro Polivalente de Arte: 2009, 2010 y 2011*



Fuente. Elaboración propia.

Ejes de intervención y traducción material del programa en la gramática escolar

En función del mapa de necesidades construido de manera colectiva, las líneas de acción del PROMEDU se operativizaron en el Centro Polivalente de Arte a través de un conjunto de dispositivos que articularon el soporte socioeconómico con la innovación pedagógica. La primera de estas estrategias consistió en la asignación de becas para la retención y promoción, un subcomponente cuyo objetivo fue estimular la permanencia, el avance regular y el egreso efectivo de las poblaciones en riesgo de abandono escolar provenientes de hogares en situaciones de pobreza. En este marco, el CPA fue designado escuela cabecera de la ciudad de Santa Rosa para el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE). Aproximadamente el treinta por ciento de la matrícula del establecimiento recibió este apoyo financiero, una cobertura institucional que se tradujo en una disminución del ausentismo y en la consolidación de los niveles de retención del colegio mediante el financiamiento de cincuenta y seis becas durante el trienio 2009-2011. El despliegue de este recurso se reguló bajo las normativas dictadas por la cartera educativa nacional, complementado con acciones sistemáticas de monitoreo y acompañamiento tutorial de los estudiantes seleccionados.

Una segunda dimensión de impacto directo en las aulas se focalizó en la distribución de textos y el fortalecimiento de las bibliotecas. La institución incorporó libros de texto destinados al uso áulico de los estudiantes, al tiempo que incrementó de forma notable el acervo bibliográfico general del establecimiento. Asimismo, el programa proveyó material didáctico y bibliografía especializada para la consulta y actualización del cuerpo docente, insumos que recibieron una valoración altamente positiva por parte de los profesores debido a su calidad técnico-pedagógica.

De forma complementaria, el PROMEDU financió acciones directas de apoyo a la permanencia escolar mediante estrategias de flexibilización y diversificación de la enseñanza. Entre estas intervenciones se destacó la incorporación de talleres extraoficiales y el dictado de clases de apoyo para estudiantes que registraban dificultades de aprendizaje en diversos espacios curriculares. Estos dispositivos se articularon de manera estrecha con las

propuestas de los Centros de Actividades Juveniles (CAJ), de modo que se diseñaron proyectos de retención que funcionaron de forma cruzada durante los turnos mañana y tarde. Bajo esta misma línea pedagógica, se instrumentaron tutorías especializadas, jornadas de capacitación docente y metodologías innovadoras como la conformación de parejas pedagógicas, una alternativa que respondió a la necesidad de brindar al alumnado un acompañamiento constante y personalizado en el aula por parte del equipo de profesores.

En lo relativo a las condiciones materiales de enseñanza, el programa contempló la adecuación de la infraestructura y el fortalecimiento de la gestión tecnológica. El CPA tramitó y obtuvo equipamiento informático adaptado a los requerimientos técnicos que demandaba la posterior inserción de las computadoras portátiles del programa Conectar Igualdad. Las partidas presupuestarias del PROMEDU financiaron la adquisición de insumos específicos para la sala de recursos tecnológicos de la institución, con énfasis en herramientas de informática orientadas a facilitar los procesos de creación estética digital mediante la edición de imágenes, la producción fotográfica y otras narrativas visuales contemporáneas.

De manera paralela, el fortalecimiento institucional alcanzó las escalas macro y micro de la gestión a través de la dotación de equipamiento para las oficinas administrativas, la formación continua de los equipos directivos, la realización de reuniones técnicas y la participación en talleres regionales. Estas instancias de encuentro federal cosecharon una alta valoración entre los actores debido a la posibilidad de intercambiar experiencias de gestión, logros y nudos críticos con equipos técnicos de otras jurisdicciones del país.

Por otra parte, las acciones de apoyo a la docencia propiciaron una valiosa articulación entre el nivel secundario del CPA y el nivel superior representado por el profesorado de Artes del Centro Regional de Educación Artística (CREAr). Esta vinculación se encauzó mediante el funcionamiento de los Centros de Actualización e Innovación Educativa (CAIE), dispositivos insertos en las nuevas estrategias de transformación de la formación docente continua. El propósito central de este eje radicó en promover el desarrollo profesional de los profesores a través de actividades sistemáticas de observación de clases y de prácticas docentes compartidas en las aulas del CPA. De acuerdo con los testimonios recogidos en el trabajo de campo, esta dinámica generó espacios de reflexividad

en torno a las experiencias de enseñanza y facilitó el acceso compartido a recursos bibliográficos, informáticos y plataformas multimediales entre los docentes de ambas instituciones.

Por último, la expansión cuantitativa de la matrícula obligó a la gestión directiva a coordinar respuestas en torno a la infraestructura edilicia y la movilidad escolar. Ante el incremento sostenido en el volumen de alumnos, el equipo de conducción gestionó la ampliación de los espacios preexistentes y obtuvo el financiamiento para la edificación de cinco aulas nuevas. De manera simultánea, se implementaron estrategias de movilidad dirigidas a otorgar ayuda económica a los estudiantes para afrontar los gastos de traslado diario entre sus hogares y la institución. Un porcentaje considerable de jóvenes que residían en los barrios de la periferia urbana de Santa Rosa y debían desplazarse mediante el transporte público masivo hizo uso de este beneficio. Si bien este componente careció de registros estadísticos específicos en los archivos locales, las autoridades escolares informaron que la medida impactó de forma positiva en las trayectorias pedagógicas, al neutralizar el ausentismo derivado eventualmente de las privaciones económicas de las familias.

64

Compromiso, tensiones y reconfiguración de la labor docente y directiva

La participación activa del equipo directivo y del cuerpo de profesores en el acompañamiento y ejecución del PROMEDU constituyó una dimensión analítica central en la gramática institucional del establecimiento. Esta intervención nacional convergió en territorio con el programa provincial "Justicia en la escuela", una iniciativa del Ministerio de Cultura y Educación de La Pampa que proveía recursos didácticos orientados a contextualizar los contenidos curriculares a partir de las particularidades de la realidad regional, con el propósito de enriquecer las propuestas de enseñanza. La estrategia procuraba ofrecer respuestas institucionales ante las demandas de los nuevos escenarios y las transformaciones culturales de la época, y su coordinación local se encontraba bajo la responsabilidad directa de la directora del CPA.

Desde la conducción del establecimiento se organizaron dos jornadas institucionales anuales que convocaron la participación de docentes y estudiantes. En estos encuentros colectivos se diseñaron estrategias

pedagógicas para evaluar y monitorear los proyectos en ejecución, al tiempo que se relevaron las demandas de recursos tecnológicos mediante la confección de listados específicos organizados por departamentos disciplinares. Asimismo, las jornadas promovieron actitudes de autogestión y autoevaluación entre los miembros de la comunidad escolar y abordaron dinámicas ligadas al respeto por el disenso a través de encuentros de convivencia artística, instancias en las cuales se exponían de forma pública las diversas producciones estéticas de los jóvenes.

Un porcentaje mayoritario de profesores se integró a los talleres de apoyo con el fin de nivelar los saberes curriculares de las asignaturas troncales para los alumnos ingresantes, mientras que otro sector colaboró en la organización de muestras artísticas que daban visibilidad a los resultados finales de las cursadas anuales. En contraste, solo un sector minoritario de la planta funcional se mantuvo indiferente ante la implementación de las innovaciones en el diseño curricular.

Las parejas pedagógicas se establecieron de forma prioritaria en las instancias de apoyo y en los talleres recreativos. Esta innovación metodológica respondió a la necesidad de brindar al estudiantado un amparo constante mediante el trabajo coordinado de un equipo de profesores. La centralidad del componente lúdico y la promoción del aprendizaje cooperativo contribuyeron a redefinir el vínculo con el conocimiento, un cambio que se tradujo en un mayor entusiasmo escolar por parte de los jóvenes. En las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, tanto los docentes como las familias manifestaron que los talleres lúdicos y las clases de apoyo incidieron de forma directa en la mejora del rendimiento académico de los alumnos que registraban mayores dificultades pedagógicas. Por su parte, el equipo directivo evaluó que este dispositivo, además de mitigar el fracaso escolar, consolidó dinámicas de planificación conjunta que hasta ese momento habían sido escasamente utilizadas en la institución.

Ante la constatación del limitado uso histórico que se hacía de la biblioteca escolar, la conducción del establecimiento propició encuentros específicos en dicho espacio. El objetivo radicó en socializar entre el cuerpo de profesores el catálogo de textos preexistentes y los nuevos volúmenes recibidos a través del financiamiento del PROMEDU, una estrategia que permitió jerarquizar de

manera simultánea la labor profesional de los bibliotecarios en el entramado institucional.

En lo relativo a la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la aplicación del programa impulsó a un alto porcentaje de docentes a utilizar la plataforma virtual diseñada en la página web del colegio y a incluir herramientas de indagación digital —como las Webquest— en el desarrollo cotidiano de sus clases. No obstante, el sector de profesores con mayor antigüedad en la casa operó inicialmente como un grupo cerrado y poco proclive a la asimilación de los talleres o al uso de recursos informáticos para el abordaje de los contenidos disciplinares en el aula. Pese a esta resistencia inicial, al año de ejecutada la política pública se constató un viraje en la actitud de muchos de estos docentes frente a las herramientas digitales y a las diversas propuestas de innovación metodológica que el PROMEDU promovía en sus líneas de acción.

Mientras que a los profesores con más años de servicio —quienes rememoraban los formatos de la enseñanza tradicional— les costó interpretar la potencialidad de estos recursos como herramientas para la mejora didáctica, los docentes más jóvenes incorporaron con celeridad los soportes digitales a sus prácticas escolares. Un grupo significativo de estos últimos señaló que había cumplimentado cursos de formación a distancia a través de los portales oficiales Educar y Explora. El colectivo docente valoró de forma positiva los saberes adquiridos, bajo la premisa analítica de que las juventudes utilizaban las tecnologías para la socialización con sus pares pero omitían su uso para el estudio formal, un escenario ante el cual los profesores carecían inicialmente de estrategias de convocatoria pedagógica. Sin embargo, un sector minoritario de la planta admitió que la inscripción en dichos trayectos de formación obedeció a la necesidad burocrática de incrementar su puntaje docente para el escalafón profesional, antes que a un deseo genuino de transformación de sus prácticas áulicas.

En el balance consolidado por los docentes y el equipo directivo se estimó que la inserción del PROMEDU habilitó canales de comunicación más fluidos entre los profesores, en el vínculo entre docentes y alumnos, y en la relación del personal con la conducción de la escuela, lo cual fortaleció el sentido de pertenencia institucional y mejoró el diálogo cotidiano. Asimismo, los actores

consideraron altamente positivo el acompañamiento permanente de la dirección a la totalidad de las iniciativas pedagógicas desplegadas a lo largo del ciclo. La mayoría de los profesores coincidió en señalar que, luego de los recelos lógicos ante lo novedoso y desconocido, modificaron su perspectiva respecto de los alcances de los Planes de Mejora, la movilidad estudiantil y las propuestas del CAJ, transformando de manera paralela su mirada pedagógica sobre el propio colectivo escolar.

Cuadro 1. *Opiniones de los docentes a lo largo de la implementación del PROMEDU*

	Antes	Durante	Después	Análisis Final
Opinión de los profesores	Año 2008: Escasa participación y dudas frente a las líneas de acción de los programas socioeducativos. (TAE y PNBE) Construcción de estrategias para incorporarse al Proyecto. Institucional (PEI). Diagnóstico institucional organizado por un equipo externo de la institución.	Año 2009: La distancia institucional desaparece y en el grupo de docentes (más antiguos, menos antiguos) surge una implicancia institucional donde los docentes elaboran acciones para un proyecto de retención y promoción de los alumnos del CPA. Planifican un acuerdo de convivencia institucional. Participan de espacios de reflexión sobre las ofertas y demandas del CPA.	Año 2010: Se incorpora al CPA el PROMEDU existe una implicancia simbólica considerando así una pertenencia institucional (aulas-taller). Profesores que desarrollan talleres de apoyo en el colegio. Inician las actividades del CAJ, a contraturno. Existen capacitaciones sobre TICs para docentes de la institución de los que participan pocos. Control de aprobados y desaprobados de los alumnos del primer año del secundario y polimodal proponiendo proyectos de retención. Se organizan Talleres de apoyo antes de los exámenes. Parejas pedagógicas durante las horas de clases (PROMEDU)	Año 2011: Todos los docentes y no docentes dentro de la estructura de la institución analizada, son objeto de transferencia por todas las personas vinculadas con esa organización. Significa algo esencial en la vida de la organización, la existencia de una implicación diversificada, según la clasificación antes propuesta. La aplicación institucional simbólica ofrece especialmente la posibilidad de analizar los fenómenos de transferencia. El contenido de la transferencia es el de la demanda (incorporación de las TICs.) o el requerimiento de intervención (entrega de las <i>netbooks</i>). La implicación sintagmática apunta al momento de lo imaginario (escuela innovadora a través del PCI modificado por el grupo); la implicación paradigmática concierne al momento de lo real (el cambio, la transformación de objetivos, nuevos paradigmas a utilizar, el mapa de necesidades elaborado en la Jornada institucional). Los docentes constituyen la base para planificar acciones tendientes a mejorar la calidad de los aprendizajes y el compromiso de mantener un vínculo cordial y dialógico con los alumnos basado en un acuerdo de convivencia institucional.

Nota. Elaboración propia.

La gramática interna del establecimiento: un abordaje desde el socioanálisis institucional

El trabajo de campo y el procesamiento del diagnóstico comunitario permitieron instrumentar un marco de lectura basado en las herramientas teóricas del análisis institucional formuladas por René Lourau. En términos

históricos, esta perspectiva se presenta no como una mera corriente interpretativa abstracta, sino como una modalidad de intervención que busca superar las teorías organizacionales de corte funcionalista (Lourau, 1975). En consonancia con los planteamientos de Escobar (2010), la intervención socioanalítica presupone una concepción específica de la política y de su traducción práctica en las dinámicas de las instituciones.

Al examinar el denominado momento socioanalítico de la reforma y la innovación, la dimensión colectiva de la escuela se activó a partir de la demanda de un sector de profesores que consensuó la necesidad de gestionar, mediante un proyecto innovador, una serie de encuentros para incorporar en el Proyecto Curricular Institucional (PCI) tanto los recursos tecnológicos como las ofertas de talleres provistas por el PROMEDU. Es en esta instancia de debate donde se volvieron visibles la especificidad profesional, las trayectorias de formación, los diversos sistemas de pertenencia cultural y las orientaciones ideológicas de cada participante. Estas tensiones se manifestaron de forma abierta durante las puestas en escena colectivas orientadas a construir acciones pedagógicas comunes, tales como los debates en torno a la transversalización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). El grupo puso de manifiesto sus propias exigencias profesionales frente a las asimetrías y oposiciones en el grado de información que cada agente poseía respecto de sus competencias, un escenario que despertó interrogantes e incertidumbres explícitas en el cuerpo docente sobre la utilidad material y el sentido último de las tareas pautadas por la dirección.

De acuerdo con los postulados de Lourau (1975), los instrumentos de análisis constituyen un sistema de conceptos articulados que operan como matriz de referencia. Al adoptar esta perspectiva conceptual en el estudio de caso del CPA, es posible desentrañar el funcionamiento de la escuela a través de seis dimensiones institucionales básicas:

La *segmentaridad* se evidenció en el modo en que, desde el sentido común, los docentes asimilaron la idea de diseñar estrategias colectivas para insertarse en las líneas del programa. Este alineamiento otorgó al grupo el carácter de una formación social unificada que funcionó bajo la fisonomía de una ideología compartida. De manera simultánea, esta matriz identitaria permitió

identificar, en el polo opuesto, a aquellos agentes que permanecieron indiferentes o distantes frente a dicha visión comunitaria.

Por su parte, la *transversalidad* emergió a partir de la propuesta multidisciplinaria que congregó a docentes procedentes de diversas áreas científicas y estéticas en un agrupamiento común. Este sector poseía un conocimiento profundo de la dinámica cotidiana y de las interacciones cotidianas de la escuela. En este plano, el paso de un grupo-objeto —determinado de forma externa por las jerarquías de poder de la organización— hacia un grupo-sujeto encuentra su fundamento en la acción instituyente del colectivo (Lourau, 1975). La transversalidad exige un enfoque dialéctico que sopesa tanto la autonomía de la organización escolar como los límites materiales objetivos de dicha autonomía, de modo que reside en el saber y en el no saber del agrupamiento acerca de su propia polisegmentaridad constitutiva.

La evaluación de la *distancia institucional* permitió identificar, en una primera instancia, a un sector de profesores de mayor antigüedad cuya dinámica se asemejó a la lógica corporativa de una secta. Estos docentes se mostraron reticentes a incorporar las innovaciones de los talleres y a transversalizar el uso de las TIC en las aulas. Dicha actitud frente a las exigencias de producción de la escuela desveló una marcada distancia entre el grupo y la acción transformadora de la institución, un comportamiento que buscó eludir los mecanismos de control organizacionales y relativizó las posibilidades de éxito de los nuevos dispositivos pedagógicos.

En un sentido opuesto, se configuró otro agrupamiento integrado por profesores noveles y una porción de los docentes experimentados. Este sector descodificó de forma clara la consigna institucional y definió su acción, rol y sentido de pertenencia frente al programa. Por consiguiente, las asimetrías entre ambos sectores configuran una distancia institucional real, la cual expresa el componente objetivo y subjetivo de la conciencia que los actores poseen respecto de su falta de integración, de las carencias en sus sistemas de adscripción y de la ausencia de transversalidad en las prácticas del agrupamiento al que pertenecen.

En lo relativo a la *implicación institucional*, el análisis se concentró en el conjunto de relaciones materiales y simbólicas que vinculan al actor con el sistema de gestión. Mientras que las dinámicas de segmentaridad y

transversalidad especifican y modifican el compromiso diferencial de los docentes y directivos, el discurso ideológico procura uniformar las posiciones. En el caso estudiado, esta ideología subyacente se sostuvo en la certeza compartida de que las líneas del PROMEDU contribuirían a fortalecer la equidad de la escuela secundaria mediante el financiamiento de actividades de apoyo técnico, retención y promoción escolar.

A su vez, la implicación práctica remite a los vínculos reales que los grupos de profesores mantienen con la base material del establecimiento. Esta dimensión se manifestó en dos escalas analíticas diferenciadas. Por un lado, la implicación sintagmática —siguiendo las elaboraciones de Lefebvre (1966)— posee un carácter inmediato y define la articulación de los datos disponibles para la acción por parte de los agrupamientos. En el CPA, estos sintagmas sociales se observaron en los vínculos entre los grupos permanentes de profesores titulares y los sectores efímeros de docentes suplentes, redes que estructuraron las relaciones interpersonales cotidianas. En este entramado, la dimensión de grupo resultó determinante para registrar la emergencia de la instancia negativa de la institución, encarnada en los momentos en que el colectivo docente introdujo dudas analíticas sobre el sentido de las innovaciones curriculares. Por otro lado, la implicación paradigmática implicó la explotación reflexiva de los saberes adquiridos, una dimensión mediatizada por el conocimiento y el desconocimiento de los profesores respecto de lo que debían producir en el marco de las jornadas institucionales. Las competencias de sentido común, las construcciones ideológicas y los saberes disciplinares se manifestaron en la taxonomía de las especialidades de los profesores, donde se advirtió un disímil grado interpretativo al momento de resolver las consignas y pautar el impacto prioritario de las TIC por sobre los aportes de los talleres.

Finalmente, la *implicación simbólica* dio cuenta del lazo social que sostiene la vida interna del establecimiento. Esta dimensión expresa el valor ético de trabajar de forma conjunta, compartir el espacio cotidiano y testimoniar las problemáticas sociales de las juventudes, dinámicas que configuran el contexto material de la institución. Al decidir la incorporación formal de las líneas del PROMEDU, la comunidad educativa fortaleció de forma directa su sentido de pertenencia, puesto que las instalaciones del colegio se ratificaron como la

plataforma legítima para el despliegue de las políticas de equidad y el amparo del derecho a la educación en el territorio.

La evaluación socio analítica se completó mediante el examen de la *transferencia institucional*. En este plano, la totalidad de los agentes que integran la estructura del establecimiento se instituyen como objeto de transferencia por parte de las personas vinculadas con la organización. Este fenómeno posee una centralidad indiscutible en la vida de la institución, al poner de manifiesto la existencia de una implicación diversificada de los sujetos. En particular, la dimensión institucional simbólica ofrece una plataforma idónea para desentrañar las dinámicas transferenciales, cuyo contenido específico se liga a la demanda —como la incorporación curricular de las TIC— o al requerimiento material de intervención, representado en la entrega de las computadoras portátiles. Desde esta perspectiva, la implicación sintagmática remite al plano de lo imaginario, donde el colectivo proyecta la fisonomía de una escuela innovadora a través de las modificaciones introducidas en el Proyecto Curricular Institucional; por su parte, la implicación paradigmática concierne al terreno de lo real, caracterizado por el cambio metodológico, la transformación de las metas y la adopción de los nuevos paradigmas de la equidad educativa.

71

La perspectiva comunitaria: expectativas y valoraciones de las familias

En consonancia con las directrices operativas del PROMEDU, las opiniones y percepciones de las familias de los estudiantes beneficiarios debían registrarse de forma sistemática para integrar los informes periódicos que la institución elevaba ante la Unidad Ejecutora Jurisdiccional. Con el objeto de operativizar esta recolección de evidencia empírica, el equipo directivo del CPA aprovechaba las reuniones bimestrales convocadas para la entrega de las libretas de calificaciones, un espacio institucional que facilitó el diálogo directo con los tutores.

A partir del ciclo lectivo 2010, la totalidad de los proyectos diseñados en el establecimiento contó con el conocimiento de los padres, puesto que la conducción y el cuerpo docente comunicaban de manera anticipada las líneas de acción que planificaban ejecutar. Asimismo, se informaban con precisión los horarios de las bandas de talleres y se coordinaban espacios de encuentro con

los talleristas, una estrategia que permitió acercar a las familias a las iniciativas pedagógicas e involucrarlas en las metas institucionales. Como derivación de este proceso de apertura comunitaria, el acompañamiento familiar en las dinámicas de la escuela registró un incremento sostenido a partir del año 2011.

No obstante, resulta evidente que no la totalidad de los componentes del PROMEDU resultaba susceptible de ser evaluada por los padres, debido a que una porción significativa del financiamiento se dirigía a sostener actividades de la rutina escolar cotidiana. Por este motivo, el registro de las valoraciones de las familias se concentró prioritariamente en el impacto de las actividades extracurriculares financiadas por el programa internacional.

En este marco analítico, el trabajo de campo desveló que la principal preocupación de las familias giraba en torno a la administración del tiempo libre de sus hijos. Los padres identificaban una marcada preferencia de los adolescentes por el uso de las tecnologías digitales, un consumo que operaba tanto bajo la forma de entretenimiento doméstico como de plataforma de socialización juvenil, restringida de manera casi exclusiva a los entornos de la comunicación virtual. En los testimonios recogidos durante las entrevistas, las madres expresaban de forma recurrente su preocupación ante el hecho de que los jóvenes permanecieran extensas jornadas frente a las pantallas en dinámicas de interacción remota; sin embargo, en los hogares con hijos únicos, la mediación digital se valoraba positivamente como una herramienta necesaria para que los adolescentes consolidaran vínculos con amigos y compañeros fuera del horario de clases.

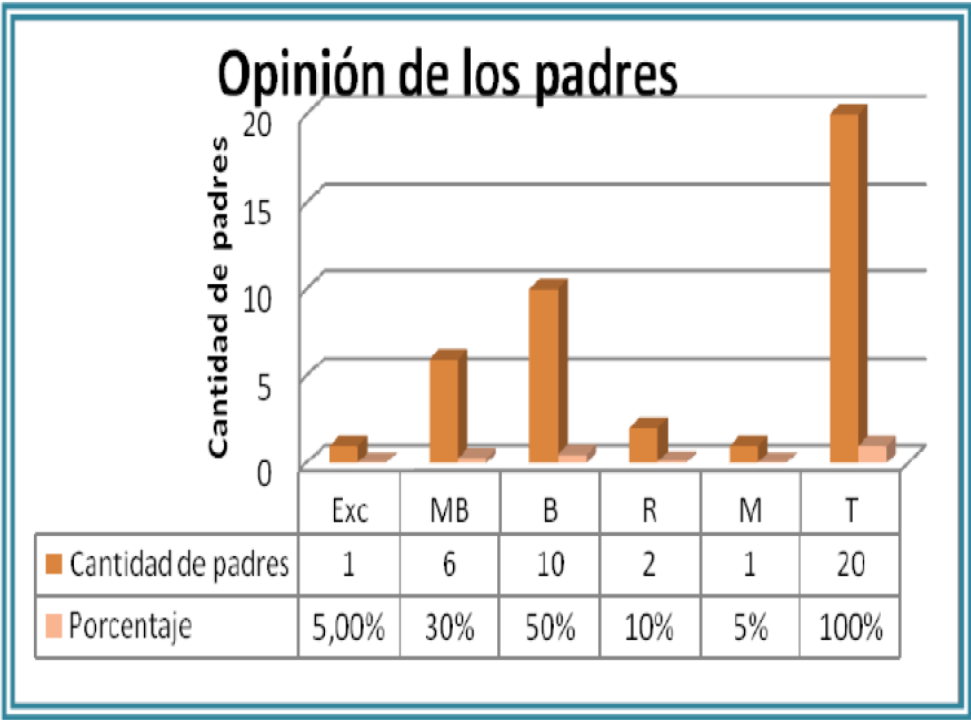
En síntesis, las familias manifestaron que, bajo las actuales condiciones socio-urbanas de Santa Rosa, las juventudes disponen de un amplio margen de tiempo libre que se vuelve conveniente encauzar hacia actividades alternativas al uso exclusivo de la informática. No obstante, los padres advirtieron que las ofertas recreativas privadas de la ciudad resultaban sumamente onerosas y excedían las capacidades presupuestarias de los hogares de sectores populares. Al respecto, los testimonios evidenciaron que la propuesta de talleres gratuitos del CPA constituyó un recurso de alto valor material para aquellas familias que carecían de los fondos necesarios para inscribir a sus hijos en circuitos particulares. Ante la escasez de oportunidades para transformar el tiempo de ocio en una experiencia productiva, la oferta extracurricular de la

escuela —concebida por las familias como un territorio seguro y protegido— se erigió como una oportunidad institucional que era indispensable capitalizar, lo cual convalidó una valoración altamente favorable por parte de la comunidad.

De este modo, la propuesta extracurricular financiada por el PROMEDU tendió a interpretarse en los hogares no tanto desde una perspectiva estrictamente ligada a la formación académica o curricular, sino como un dispositivo de contención social que ayudaba a aliviar problemáticas socio-urbanas, vecinales o de conciliación familiar. Pese a la preeminencia de esta matriz asistencial y de cuidado, un sector minoritario de los padres alegó motivos vinculados a las preferencias vocacionales de los jóvenes, al señalar que la asistencia a los talleres respondía a la libre elección de los adolescentes y a sus habilidades específicas para el desarrollo de las disciplinas artísticas.

La fisonomía de estas representaciones sociales y su distribución en el interior de la comunidad educativa se sistematizan a través de las categorías de ponderación construidas durante la investigación, cuyos ejes cualitativos permiten mensurar el nivel de legitimidad que alcanzó el programa en el entorno familiar del establecimiento.

Gráfico 2. Valoración de los padres acerca de los talleres extracurriculares



Fuente. Elaboración propia.

Regularidades y matrices de sentido en la percepción familiar

El procesamiento de las veinticuatro encuestas institucionales permitió identificar las regularidades y matrices de sentido a través de las cuales las familias significaron la oferta extracurricular de la institución. Los argumentos se agruparon de manera nítida en cuatro grandes bloques de motivación. En primer lugar, la mitad de las respuestas procesadas (doce casos) fundamentó la asistencia de los jóvenes en razones ligadas a la administración del tiempo y la prevención comunitaria. Desde esta perspectiva, la asistencia a las asignaturas optativas se concibió como un dispositivo para disminuir la permanencia de los adolescentes en la vía pública, atenuar la exposición a entornos de riesgo barrial, promover la actividad física o mitigar el uso excesivo de la informática de entretenimiento doméstico. Asimismo, en este segmento las familias valoraron la propuesta como una plataforma de socialización necesaria para revertir la timidez en jóvenes sin hermanos o como un regulador externo que amortiguaba los conflictos interpersonales y de convivencia en el interior del hogar.

En segundo lugar, una porción significativa del universo encuestado (siete casos) justificó la permanencia de los jóvenes en función de variables estrictamente socioeconómicas. Estas familias destacaron el carácter gratuito de los talleres ante las restricciones presupuestarias que les impedían financiar ofertas recreativas o de apoyo pedagógico particular en el mercado privado de la ciudad. Bajo este vector explicativo, los tutores interpretaron la medida como un derecho ciudadano legítimo y como una contraprestación material del esfuerzo fiscal que realizan las familias a través del pago de sus impuestos, por lo que su aprovechamiento institucional constituía una obligación racional frente a los recursos distribuidos por el Estado.

En tercer lugar, un sector equivalente al dieciséis por ciento de la muestra (cuatro casos) esgrimió motivaciones de índole exclusivamente educativa y vocacional. Estas respuestas se sustentaron en el reconocimiento de las habilidades estéticas previas de los estudiantes, su inclinación personal hacia lenguajes específicos como el cine o la fotografía, y la valoración familiar del arte como una práctica formativa integral que debía ser estimulada y respaldada desde las dinámicas del hogar. Finalmente, la muestra registró un único caso marginal en el cual la motivación obedeció a un factor de condicionalidad

externa, asociado a la obligatoriedad de acreditar la escolaridad regular de los jóvenes para el cobro efectivo de la Asignación Universal por Hijo.

En suma, la mayor parte de las familias fundamentó la legitimidad del programa en variables extra educativas de cuidado, contención y alivio de las dinámicas domésticas. No obstante, en este entramado valorativo quedaron incorporados factores centrales para el ejercicio sociocultural y la socialización juvenil. Resulta de especial interés analítico advertir que una misma intervención estatal fue procesada bajo lógicas disímiles por los actores: mientras que para las familias constituía un soporte de amparo urbano y familiar, para los equipos directivos y docentes representó un dispositivo técnico que arrojó mejoras sustantivas en el rendimiento y desempeño escolar de los alumnos.

Por otra parte, la heterogeneidad de estas representaciones sociales debe examinarse a la luz de los capitales culturales de los propios adultos. Es posible inferir que los tutores con trayectorias escolares más extensas priorizaron las dimensiones estrictamente pedagógicas de la propuesta, mientras que aquellos sectores con menor escolarización formal privilegiaron la incidencia beneficiosa del programa en el equilibrio familiar y en la inclusión comunitaria de sus hijos. Con respecto a las juventudes, la evidencia de campo permite deducir que en las instancias donde el formato escolar habilitó márgenes de autonomía —como en el caso de los trayectos optativos—, los estudiantes orientaron su elección a partir de criterios estéticos de afinidad, gusto e inclinación personal.

La fisonomía general de estos posicionamientos y su estructuración en función de las variables sociodemográficas analizadas brindan un panorama concluyente sobre el nivel de apropiación que alcanzó la política pública en el entorno comunitario del establecimiento.

Cuadro 2. Opinión de los padres acerca de la implementación del PROMEDU.

Años:

2008-2011

	Antes	Durante	Después	Análisis Final
Opinión de los padres	Año 2008: La edad de los alumnos del polimodal es de 16-20 años. La relación escuela-padres es de muy poca concurrencia a las reuniones de padres. Sólo se acercaban al colegio los padres de los alumnos que recibían becas (PNB) sus tutores se presentaban al colegio los días en que se acreditaban las mismas. Padres en su mayoría con bajos salarios y de zonas suburbanas.	Año 2009: La edad de los alumnos del polimodal es de 15-19 años. La presencia de los padres es cada vez más frecuente en el colegio. Aparecen becas provinciales, ayuda a través de talleres de apoyo y exigen a sus hijos a concurrir a los mismos. Padres más comprometidos en la enseñanza y educación de sus hijos (los de 1° año del Polimodal). Las reuniones de padres se hacen más participativas. Aparecen grupos de padres que organizan la fiesta de egresados de sus hijos. Forman una comisión organizadora donde especifican las acciones y roles a cumplir, acompañando siempre con la gestión institucional.	Año 2010: Mayor participación de los padres (alumnos del NS) los ingresantes de la secundaria obligatoria rompe el clima institucional motivado por las edades de sus ingresantes (11-12 años). Los alumnos del polimodal (15-18 años) comparten espacios con los nuevos ingresantes del NS. La convocatoria a conformar el centro de estudiantes y un plenario (jornada escolar) para el análisis y redacción del Acuerdo de convivencia del CPA. Trabajan, equipo directivo, docentes, alumnos y padres. Los padres que cobran la AUH se hacen presente casi todos los días que sus hijos faltan. Algunos padres (entrevistas) consideran que los aportes que el Estado les proporciona a través de los subsidios también les corresponden porque ellos pagan impuestos. Se nota una brecha entre las condiciones socioeconómicas de los padres: trabajadores independientes en negro y de bajos ingresos y trabajadores estatales. La existencia de Programas socioeducativos les resulta de gran ayuda para hacer frente a la crianza y educación de sus hijos.	Año 2011: Las edades que comparten en el colegio producen algunos roces respecto a la violencia entre los más chicos, en especial las mujeres. El control de la asistencia (regulada por la nueva Ley de Educación N° 26.206), tiene un vínculo con el cobro de la AHU de la mayoría de los alumnos de 1° año del secundario (datos obtenidos por la planilla de vacunación) Los talleres (PROMEDU, Plan de Mejoras, CAJ) aumentan en su modalidad: en horas de clase, contraturno y los sábados. Los padres de los futuros egresados forman comisiones para colaborar en la fiesta del colegio (26/08/11), acompañan a sus hijos en exposiciones (municipalidad, auditorios, presentaciones musicales, campamentos, etc.) Mayor participación de los padres en las reuniones y entregas de libretas. Acompañamiento con el docente (seguimiento del aprendizaje de su hijo/a). Toma de decisiones frente a la elección de la modalidad artística de sus hijos.

Nota. Elaboración propia.

76

Los talleres extracurriculares como dispositivos pedagógicos de filiación juvenil

Los informes del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia (2010) advertían sobre la escasa participación de las infancias y juventudes en actividades físicas o artístico-culturales fuera del horario escolar, un déficit estructural que se veía agravado en función del nivel socioeconómico de los hogares. En ese escenario de privaciones culturales, el Centro Polivalente de Arte puso en marcha en el año 2010 una serie de talleres extracurriculares concebidos como instancias de elección libre, con la única excepción de los trayectos de apoyo pedagógico, los cuales poseían un carácter parcialmente obligatorio.

El estudiantado se integró a la totalidad de las propuestas implementadas por la institución. Las ofertas con mayor demanda se concentraron en las bandas horarias de los días sábados por la tarde y en las jornadas de contra turno durante la semana, tramos en los cuales se dictaron los talleres de murga, arte

circense, acrobacia en tela, ensamble musical y pintura. En contraste, los espacios de apoyo escolar registraron un menor porcentaje relativo de adhesión voluntaria. Este último dispositivo implicó la asistencia obligatoria para un sector específico del alumnado, mientras que para el resto funcionó de forma optativa. El grupo compelido a asistir estuvo integrado por aquellos estudiantes procedentes de otras modalidades del nivel Polimodal que debían cumplimentar asignaturas pendientes. Mediante la suscripción de un acta de compromiso entre las familias, el cuerpo docente y el equipo directivo, estos jóvenes asumieron la obligación de concurrir a los tramos extraescolares para regularizar las equivalencias de las materias que no habían cursado en sus instituciones de origen.

En total, la oferta institucional articuló siete talleres estables: acrobacia en tela, ensamble musical, murga, arte circense, artesanías, fotografía y cine, y apoyo escolar. Las tres primeras propuestas consolidaron los mayores índices de convocatoria comunitaria. No obstante, las evidencias empíricas del trabajo de campo demuestran que el taller de ensamble musical, estructurado en dos niveles formativos, se erigió como la experiencia más significativa para los jóvenes. Este espacio, desarrollado en el turno opuesto a las clases ordinarias, albergó a treinta adolescentes y facilitó el despliegue de habilidades vocales, destrezas instrumentales y creatividad colectiva. La propuesta estuvo dirigida a alumnos que ya poseían nociones previas de ejecución instrumental, para quienes la dirección contrató a un profesor idóneo orientado a coordinar la conformación de una banda musical estable.

La designación del tallerista a cargo de este trayecto portó una singularidad institucional: el perfil seleccionado correspondió a un exalumno del propio CPA que adeudaba las equivalencias del tercer año del Polimodal. Su incorporación para el desarrollo del taller de ensamble musical promovió una fuerte implicación subjetiva que el sujeto significó como un retorno a su propio colegio. El hecho de ingresar nuevamente a la institución bajo la condición de maestro de música operó como un estímulo para su propia trayectoria escolar; el joven se inscribió de forma paralela en las clases de apoyo para rendir las materias pendientes, tramos que acreditó con éxito hasta obtener su título secundario oficial en el año 2013. Su labor técnico-pedagógica permitió

amalgamar un núcleo estable de músicos que sentó las bases para la posterior creación de una orquesta juvenil en la institución.

La conformación de la orquesta juvenil se instituyó como un potente dispositivo generador de identidad y cohesión interna. De acuerdo con los testimonios de los actores, los estudiantes consiguieron edificar un sólido sentido de pertenencia con el establecimiento, una filiación cultural que se tradujo en variables de asistencia notables: el índice de ausentismo en los ensayos de la banda se fijó en apenas un dos por ciento de acuerdo con los registros de la escuela. Esta agrupación musical participó de forma activa en encuentros juveniles interinstitucionales y coordinó las intervenciones estéticas de los actos oficiales de la institución.

Con el propósito de consolidar a la escuela como un territorio amigable, convocante y desprovisto de la rigidez tradicional, la gestión implementó talleres integradores coordinados por el tallerista de las disciplinas de murga y circo. Este docente planificó su propuesta didáctica en estrecha colaboración con el profesor titular del espacio curricular de Construcción de Ciudadanía, una asignatura que abordaba debates en torno a los valores éticos y los derechos humanos. La experiencia se dictaba una vez por semana durante el último módulo escolar. Bajo esta misma perspectiva de flexibilización, la institución albergó talleres complementarios de pintura, cine, artesanías, diseño de accesorios y arte dramático.

Inclusión, permanencia y el derecho a la educación artística: lecciones de una experiencia

Resultados institucionales: acceso, permanencia y transformación de la cultura escolar

Hacia el año 2011, el Centro Polivalente de Arte alcanzó una matrícula histórica de 256 estudiantes. Por primera vez desde su fundación en territorio pampeano, la institución se vio obligada a implementar un sistema de sorteos públicos para los aspirantes al ingreso debido a que la demanda comunitaria desbordó la capacidad física de vacantes disponibles en las aulas. Dentro de este universo de matriculados, el ochenta por ciento provenía de las barriadas de la periferia urbana de Santa Rosa, mientras que el porcentaje restante se desplazaba desde el centro geográfico de la ciudad y de la vecina localidad de Toay. Este mapa sociodemográfico validó la centralidad material que tuvieron los aportes financieros del PROMEDU destinados a subsidiar la movilidad estudiantil.

Asimismo, los dispositivos de la escuela permitieron recuperar a una porción significativa de jóvenes que habían desertado previamente del sistema formal. De igual modo, la matrícula incorporó un flujo constante de estudiantes transferidos desde otros colegios secundarios de la ciudad, un fenómeno que introdujo una diferenciación adicional en las aulas debido a la necesidad de acreditar equivalencias complejas respecto de las materias específicas de la orientación artística, tales como Comunicación, Lenguajes Artísticos y Comunicacionales, Culturas Estéticas Contemporáneas, Imágenes y Contextos, Publicidad y Marketing, y Producción y Gestión Comunicacional. Ante este desafío normativo, el trabajo coordinado desde las clases de apoyo y la inserción de la figura de las tutorías resultaron herramientas centrales para estabilizar las trayectorias de los recién llegados.

El índice de retención de los jóvenes en situaciones de vulnerabilidad o riesgo de abandono registró un incremento del treinta y nueve por ciento respecto de los períodos anteriores a la aplicación del programa. Para alcanzar este estándar de permanencia, la institución desarrolló un monitoreo

pormenorizado que ponderó las particularidades y dificultades de cada estudiante, entre las cuales se destacaban los embarazos adolescentes, las responsabilidades de la paternidad temprana, las privaciones económicas severas, la necesidad de inserción laboral precarizada para el sustento familiar, las enfermedades crónicas y los consumos problemáticos. Estas problemáticas se abordaron bajo las directrices de un modelo institucional de corte netamente inclusivo, sustentado en la aplicación de protocolos de intervención intersectoriales y en la redacción de guías de aprendizaje personalizadas para adecuar los contenidos curriculares a las trayectorias reales de los alumnos.

En términos de proyección sociocomunitarios, la participación en un certamen estético de grabado y pintura organizado de forma conjunta por la Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa y la Universidad Nacional de La Pampa constituyó una experiencia de integración sustantiva. La iniciativa congregó el esfuerzo de estudiantes, familias, docentes, personal no docente y administrativos, cuyas producciones visuales se exhibieron inicialmente en el hall central del establecimiento para una posterior jornada de selección colectiva.

Las obras de producción estudiantil resultaron elegidas por los comités evaluadores debido a su calidad técnica en el uso del acrílico y soportes de madera, entre las cuales se destacaron las piezas tituladas *Liberación*, *El llamado de los Dioses*, *Recorrido* y la obra visual *La Rana*, elegida para ilustrar la portada de la edición. De igual modo, el personal docente del área de artes visuales colaboró con la producción de piezas de matriz surrealista en óleo y acrílico, bajo títulos como *La luna que no me pertenece*.

La coordinación técnica de la totalidad de las intervenciones estuvo bajo la responsabilidad de la profesora de Artes Visuales Daniela Pérez. El esfuerzo mancomunado del entorno familiar y del personal de maestranza y administrativo transformó esta jornada colectiva en un hito central del proyecto institucional "El Bicentenario en Santa Rosa", lo cual permitió que las obras mencionadas fueran seleccionadas de forma definitiva para integrar el libro *Palabras e imágenes del bicentenario*, editado e impreso por el sello de la Universidad Nacional de La Pampa (UNLPam).

Desde una perspectiva analítica ligada a la micropolítica escolar, otra de las construcciones colectivas salientes radicó en la redacción consensuada de un nuevo Acuerdo de Convivencia Institucional. Este proceso demandó la

participación activa y el debate democrático entre los diferentes estamentos de la comunidad: estudiantes, profesores, preceptores, personal administrativo y de maestranza, equipos directivos y familias. El itinerario de elaboración incluyó asambleas sectoriales y mesas de trabajo conjuntas, y concluyó con la aplicación de una encuesta cualitativa dirigida a los padres y alumnos del establecimiento. Estas herramientas metodológicas promovieron en el CPA un ejercicio de ciudadanía de alto valor institucional al garantizar el derecho a la palabra de todos los agentes, un insumo que facilitó la revisión, modificación y actualización de los regímenes punitivos tradicionales para adaptarlos a las realidades y desafíos intergeneracionales del presente.

Finalmente, la emergencia de esta nueva cultura escolar propició transformaciones de carácter simbólico y material en la cotidianeidad del colegio. En el marco de la discusión del nuevo acuerdo, la comunidad educativa optó por prescindir del uso obligatorio del guardapolvo blanco tradicional, una medida fundamentada en criterios de orden estrictamente pedagógico y práctico, con el propósito de facilitar la manipulación cómoda y segura de las arcillas, tintas, acrílicos y demás materiales específicos que demandaba la modalidad de educación artística de la institución.

81

Alteraciones subjetivas y el impacto del espacio material en el imaginario urbano

Otro de los logros sustantivos derivados de la aplicación de las políticas de equidad consistió en la reconfiguración de la perspectiva pedagógica del propio cuerpo docente hacia el colectivo escolar. Por un lado, esta transformación se manifestó en la asunción de una postura reflexiva frente a los condicionamientos que originaban las ausencias reiteradas de ciertos estudiantes; por el otro, se tradujo en un acompañamiento sistemático y situado a aquellos alumnos que registraban dificultades complejas en sus procesos de aprendizaje. En el marco del trabajo de campo, diversos profesores señalaron que el ingreso diario a las aulas del CPA operaba como un factor de motivación que despertaba mayores deseos de enseñar en comparación con sus experiencias laborales en otros establecimientos de la ciudad, bajo la consideración de que en la institución se respiraba un clima relacional de características disímiles y singulares.

En el transcurso de la investigación emergió con fuerza una variable analítica de gran centralidad que carecía de previsión formal en el diseño metodológico original: la dimensión del espacio arquitectónico. Existe un consenso generalizado en el campo de la gestión escolar respecto de que la disponibilidad de infraestructura moderna optimiza el desarrollo de la tarea educativa. Sin embargo, en el caso estudiado el fenómeno desbordó la mera funcionalidad edilicia; el desplazamiento material desde una propiedad residencial pequeña y modesta hacia un edificio proyectado específicamente para el funcionamiento de un colegio secundario, construido por el Gobierno Provincial y emplazado en un sector residencial privilegiado de Santa Rosa, portó consecuencias simbólicas superiores a las de una cómoda administración horaria. Esta relocalización geográfica alteró de manera sustancial la simbología y el estatus del CPA en el imaginario socio urbano de la capital pampeana.

Asimismo, la renovación del espacio físico estimuló la formulación consensuada del código de convivencia, un dispositivo regulatorio que pacificó y mejoró los vínculos cotidianos entre estudiantes, profesores y personal no docente. Este viraje en las representaciones urbanas de la escuela incidió de forma directa en el mercado de trabajo docente, de modo que profesores de trayectoria reconocida en el medio local comenzaron a elegir al CPA como una opción laboral favorable para cumplimentar sus horas interinas. Sostener el sentido de pertenencia en las prácticas de enseñanza se constituyó en una realidad tangible frente a una población escolar que incrementaba su volumen en cada ciclo lectivo.

No obstante, aun con estas transformaciones espaciales, la institución carecía inicialmente de los insumos materiales e instrumentales indispensables para consolidar el cambio pedagógico esperado. Frente a esa vacancia, los programas socioeducativos como el PROMEDU operaron como la herramienta técnica apropiada. Su valor residió no solo en la dotación de recursos informáticos suficientes y adaptados a las nuevas demandas del aula, sino en su convergencia ética con los objetivos de la legislación nacional y provincial vigentes, marcos jurídicos que garantizan el derecho a la inclusión mediante estrategias de flexibilización curricular y la asignación diferencial de partidas presupuestarias con prioridad en los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Si la meta regulatoria del Estado radica en brindar una formación de nivel medio capaz de estimular la creatividad, el gusto estético y la apropiación de las diversas manifestaciones del arte y la cultura, el CPA representó el escenario preciso donde las líneas del PROMEDU se materializaron para dotar de intensidad y contenido real al mandato de la escuela secundaria obligatoria. En efecto, como derivación de esta política pública, la escuela inauguró una banda horaria extraescolar a contra turno, un espacio caracterizado por el despliegue de acciones orientadas a las juventudes que se volvieron productivas mediante el dictado de talleres optativos encargados de complementar la propuesta curricular obligatoria.

Con el propósito de potenciar los márgenes de inclusión institucional, se crearon de forma simultánea aulas de apoyo escolar con carácter obligatorio, destinadas a aquellos alumnos que adeudaban asignaturas de ciclos anteriores o debían acreditar exámenes de equivalencia por transferencia de modalidad. En este tramo, la inserción metodológica de la figura de las parejas pedagógicas —articulada mediante el trabajo conjunto de un profesor titular y un auxiliar técnico— facilitó la apropiación de los contenidos mínimos en los estudiantes con trayectorias escolares discontinuas o con registros de ausentismo significativos.

De este modo, es posible sostener que la responsabilidad primordial sobre el funcionamiento democrático de las instituciones escolares le concierne al poder público, por lo que desborda el carácter de un mero asunto burocrático de sus agentes directivos. Al respecto, la literatura de la sociología de la educación contemporánea advierte que la legitimidad democrática del sistema escolar no se agota en las directrices técnicas emanadas desde la cúspide de los ministerios. Por el contrario, dicha legitimidad exige de manera indispensable que cada establecimiento escolar se edifique a sí mismo como un territorio de ciudadanía compartida, un espacio micro político donde las familias, los estudiantes y los docentes pongan en práctica una civilidad común sostenida en un tejido recíproco de derechos y deberes (Tenti Fanfani, 2004).

Epílogo. La educación secundaria en perspectiva: balances y horizontes institucionales

La presente obra se propuso aportar elementos analíticos frente a los interrogantes cardinales que atraviesan la labor cotidiana de pedagogos, docentes, equipos de conducción y funcionarios del campo de la gestión pública. Las preguntas iniciales se orientaron a desentrañar si los programas socioeducativos logran enriquecer las tramas internas de las instituciones en las cuales se despliegan, o si se reducen a meras formalidades burocráticas dirigidas a la obtención discrecional de partidas económicas. Asimismo, el análisis se centró en identificar las claves que definen el grado de apropiación e involucramiento de los actores escolares frente a políticas públicas cuyo diseño original posee una matriz externa a los establecimientos.

Durante el ciclo de vigencia del PROMEDU, la experiencia empírica del Centro Polivalente de Arte de Santa Rosa demostró un impacto material y simbólico multidimensional. La institución registró mejoras sustantivas en los índices de retención y reinserción de sus estudiantes, atenuó los niveles históricos de ausentismo y consolidó su perfil identitario orientado a brindar a las juventudes un entorno propicio para el despliegue de la creatividad artística. Asimismo, el programa facilitó la expansión del acervo bibliográfico y el uso compartido de la biblioteca con los estudiantes de nivel superior del CREAr, al tiempo que amplió la capacidad de infraestructura física mediante la edificación de cuatro aulas nuevas. En términos de organización del tiempo escolar, la inyección presupuestaria viabilizó la puesta en marcha de tramos extracurriculares durante los días sábados, instancias en las cuales se promovió el acompañamiento de las familias en la libre elección de los trayectos estéticos por parte de los adolescentes.

Bajo este nuevo régimen académico, los estudiantes protagonizaron experiencias de producción colectiva en grabado y dibujo. Las ofertas recreativas y pedagógicas alternativas fueron significadas en los hogares como dispositivos funcionales que ayudaron a aliviar problemáticas sociourbanas y tensiones de conciliación familiar. En términos macro estadísticos, la política pública traccionó un incremento sostenido de la matrícula, con énfasis en la captación y

permanencia de las poblaciones juveniles provenientes de los barrios periféricos con trayectorias previas de rezago o vulnerabilidad social.

De forma paralela, la redacción participativa del Acuerdo de Convivencia Institucional facilitó la edificación de un territorio micro político común para las familias, los alumnos y los docentes. No obstante estos indicadores favorables, la gestión cotidiana del programa evidenció obstáculos vinculados a la lentitud en los circuitos administrativos y contables de transferencia financiera, un nudo crítico central que demoró de forma eventual el cumplimiento temporal de las metas y dilató los plazos previstos para la ejecución de determinadas líneas de acción locales.

La propuesta estudiada se estructuró a partir de la premisa ética de que la totalidad de los estudiantes posee la capacidad de aprender y de que es el Estado el encargado legítimo de garantizar el acceso democrático a saberes socialmente valiosos y necesarios. Bajo esta concepción, el PROMEDU enmarcó la cooperación presupuestaria internacional hacia los entornos escolares postergados dentro de una rigurosa perspectiva pedagógica que devolvió la centralidad al trabajo de enseñanza y aprendizaje. De este modo, en el territorio pampeano la labor del cuerpo de profesores y de los equipos directivos fue valorada y jerarquizada en su especificidad socio profesional, marcando una clara distancia frente a las intervenciones compensatorias y focalizadas de la década de los noventa, cuya matriz se reducía a menudo al asistencialismo y a la contención material de la pobreza.

Históricamente, las políticas públicas han tendido a interpelar la dimensión didáctica de las escuelas sin considerar las complejas implicancias organizativas que supone la implementación de los programas en territorio, omitiendo de este modo el peso de la cultura escolar al momento de descodificar el comportamiento y los recelos de los docentes frente a las nuevas directrices. Por el contrario, el PROMEDU promovió márgenes reales de autonomía en el CPA. Esta fisonomía quedó de manifiesto en los procesos de toma de decisiones institucionales compartidas en la gestión de las actividades diarias y en la legitimidad de su Acuerdo de Convivencia.

La intervención del Estado respaldó los procesos institucionales generadores de propuestas situadas y adaptadas a las singularidades locales, una estrategia que operó como un estímulo eficaz para acrecentar el

compromiso ético, la motivación profesional del equipo de profesores y la optimización general de las condiciones en las cuales se enseña y se aprende. En última instancia, la política pública buscó construir capacidad institucional para el abordaje democrático de la diversidad en las aulas.

La investigación de campo examinó de forma crítica el conjunto de componentes ejecutados en el CPA, lo cual permitió comprender los modos en que se buscó operativizar la inclusión real y desarticular las asimetrías socioeducativas. El estudio desveló la percepción comunitaria frente a las diversas líneas de acción, el interés suscitado por las innovaciones metodológicas y el rol de los equipos de gestión. Los resultados de la evidencia empírica demuestran que las políticas socioeducativas universales con asignación prioritaria de recursos pueden garantizar que un establecimiento de modalidad artística despliegue acciones de alto impacto democratizador. La apertura de espacios extracurriculares orientados al arte y la recreación actuó como un andamiaje para la retención y viabilizó la inserción plena de jóvenes que se hallaban previamente desvinculados del sistema formal.

El programa dotó de sentido a las prácticas de universalización al asegurar la permanencia y la finalización del nivel medio en las poblaciones que atravesaban mayores privaciones socioeconómicas. La flexibilización de los aspectos curriculares y la organización de dispositivos de apoyo personalizados demuestran que es factible adecuar la oferta educativa, las metodologías pedagógicas y los modelos institucionales a las condiciones materiales de vida y a las expectativas culturales de las nuevas generaciones. Si bien el PROMEDU no ocupó un rol central en los debates macro sistémicos de la reforma, constituyó una complementación indispensable para la escuela secundaria obligatoria. Su valor radicó en garantizar ofertas integrales de calidad que materializaran el principio de la igualdad de oportunidades.

En definitiva, el Centro Polivalente de Arte ofrece a las juventudes la posibilidad de refinar su sensibilidad estética y su capacidad creativa mediante las especializaciones de Artes Visuales y Danza. Al mismo tiempo, el colegio representa una plataforma institucional indispensable para la reconstrucción del lazo social, consolidándose en múltiples ocasiones como la única presencia estatal legítima y protectora en el imaginario de los estudiantes periféricos. Por lo tanto, resulta crucial identificar las condiciones materiales y culturales

indispensables para sostener a los jóvenes en las aulas mediante programas que intervengan de manera virtuosa sobre las tensiones estructurales entre educación y pobreza.

Sin embargo, el mayor desafío de la gestión educativa radica en garantizar la continuidad temporal de estas políticas públicas; de su estabilidad presupuestaria y legal depende el robustecimiento y la perdurabilidad de la calidad adquirida por las instituciones. Para evitar que las conquistas pedagógicas queden sujetas a la aleatoriedad de los turnos políticos de gobierno, estas intervenciones requieren un sustento normativo firme que las extraiga de la precariedad y de la interrupción discrecional de los créditos.

Aquellos programas que inciden de manera focalizada sobre sistemas educativos de prolongada evolución institucional suelen registrar impactos visibles en el plano material, tales como obras edilicias y equipamientos tecnológicos. No obstante, su incorporación definitiva en la trama sociocultural de las escuelas depende de la capacidad de apropiación, de la voluntad colectiva y del compromiso de las autoridades y del cuerpo docente, agentes que se hallan expuestos a frecuentes transformaciones y lógicas de rotación laboral. En última instancia, las políticas socioeducativas constituyen una valiosa oportunidad de cambio institucional, pero de ningún modo una garantía automática de transformación.

Los datos empíricos recuperados en el marco de la investigación representan un recorte situado e instrumental de un universo educativo dinámico y complejo. Lejos de pretender clausurar los debates en torno a la micropolítica escolar, las conclusiones de esta obra buscan abrir ventanas analíticas para continuar el examen del territorio, retomar hipótesis de trabajo y formular nuevos interrogantes en torno a las macro variables de la gestión. Las políticas educativas, más allá de sus marcos de financiamiento de origen, instalan prácticas permanentes en el colectivo de las escuelas e instituyen voluntades duraderas para la ejecución de proyectos curriculares fundados en el derecho inalienable a la educación.

El análisis retrospectivo del PROMEDU en el Centro Polivalente de Arte cobra una relevancia renovada a la luz de las transformaciones que atraviesa el sistema educativo de la provincia de La Pampa. Los interrogantes planteados en el origen de esta investigación, vinculados a la burocracia de los recursos y a la

fragmentación del territorio, hallan respuestas y nuevos desafíos en el escenario actual. El mapa escolar pampeano ya no depende de intervenciones focalizadas externas, sino de un proceso profundo de modernización de su tejido administrativo y territorial. La implementación definitiva de plataformas digitales integradas como el sistema informático "Voz por Vos" reconfiguró por completo la gestión institucional, las inscripciones de los estudiantes y el seguimiento de las trayectorias escolares, lo cual agilizó los antiguos mecanismos que solían obstaculizar la continuidad pedagógica en las escuelas secundarias de la jurisdicción.

Asimismo, la inclusión educativa transitó desde una matriz de asistencia hacia una política transversal de estado que asume la heterogeneidad de las aulas como un eje prioritario. Esta consolidación se evidencia en la actualización permanente de la oferta formativa docente continua, coordinada por el Ministerio de Educación provincial, donde la perspectiva de la educación inclusiva se complementa de forma sistemática con herramientas de alfabetización pedagógica y tecnológica avanzada.

Por su parte, la experiencia del Centro Polivalente de Arte de la ciudad de Santa Rosa se resignifica bajo este nuevo paradigma de derecho. Aquella matriz institucional que en el período de estudio recurría a los talleres extracurriculares como herramientas de resistencia y permanencia juvenil se entrelaza hoy con una apuesta regional de mayor alcance. La apertura y estabilidad de cohortes para el Profesorado de Danza y el Profesorado de Artes Visuales en la capital pampeana ratifican que la educación artística se constituyó como un polo de referencia de nivel superior. En definitiva, examinar el pasado del PROMEDU frente a las dinámicas vigentes permite comprender cómo la provincia buscó dotar de institucionalidad y equidad real al mandato de la obligatoriedad de la escuela secundaria.

Referencias bibliográficas

Aguerrondo, I. (2008). *Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión*. Oficina Internacional de Educación de la UNESCO (BIE).

Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa.

Albergucci, R. (1996). *Educación y Estado. Organización del sistema educativo*. Editorial Docencia - Fundación Universidad a Distancia Hernandarias.

Bourdieu, P. (1993). Espíritus de Estado. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, (96), 49-62.

Braslavsky, C. (1983). Estado, burocracia y políticas educativas. En C. Braslavsky, R. Carciofi y J. C. Tedesco, *El proyecto educativo autoritario: Argentina 1976-1982*. FLACSO / Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en la Argentina*. FLACSO / Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Braslavsky, C. y Filmus, D. (1987). *Último año de colegio secundario y discriminación educativa*. FLACSO / Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Bravo, H. (1988). *Bases constitucionales de la educación argentina: un proyecto de reforma*. Centro Editor de América Latina.

Camilloni, A. (2008). El concepto de inclusión educativa: definición y redefiniciones políticas. *Revista Políticas Educativas*, 2(1), 1-12.

Cappellacci, I. y Miranda, A. (2007). *La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina: deudas pendientes y nuevos desafíos* (Serie La Educación en Debate, Documento N.º 4). Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Ministerio de Educación de la Nación.

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2000). Con las mejores intenciones: acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales. En S. Duschatzky (Comp.), *Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Paidós.

Carmona, R. (2014). Instrumentación de políticas públicas en el contexto argentino reciente: un balance en materia político-institucional y administrativa

durante el período kirchnerista (2003-2012). *Revista de Políticas Públicas de la UFMA*, 18(1), 35-48.

Cayre, M. y Zandrino, M. E. (2008). Ley provincial de educación: análisis de las diferentes perspectivas políticas y gremiales. *Educación, Lenguaje y Sociedad*, (5), 127-144.

Danani, C. (1996). Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto. En S. Hintze (Org.), *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico*. Centro de Estudios Avanzados (CEA), Universidad de Buenos Aires.

De Ibarrola, M. y Gallart, M. (1994). *Democracia y productividad: desafíos de una nueva educación media en América Latina*. OREALC (UNESCO) / CIID-CENEP.

DINIECE y UNICEF. (2004). *Las dificultades en las trayectorias escolares de los alumnos: un estudio en escuelas de nuestro país. Seguimiento y monitoreo para el alerta temprana*. Ministerio de Educación de la Nación. <http://www.diniece.me.gov.ar/documentos/trayescolar.pdf>

Dirección de Investigación Educativa. (1991a). *Caracterización del servicio educativo del nivel secundario de dependencia nacional en Capital Federal* (Serie Notas para pensar la organización institucional de la escuela media, Ficha N° 1). Secretaría de Educación, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Dirección de Investigación Educativa. (1991b). *El sistema educativo municipal en el período 1981-1991* (Serie Principales Cifras del Sistema Educativo Municipal). Secretaría de Educación, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Dirección de Investigación Educativa. (1993). *La educación post-primaria (actualmente Media y Técnica) en el período 1981-1991* (Serie Principales Cifras del Sistema Educativo Municipal N° 9). Secretaría de Educación, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Dirección General de Investigación y Desarrollo. (1993). *Análisis de los convenios de transferencia de los servicios nacionales de gestión oficial y privada - Ley N° 24.049*. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Dubet, F. (2006). *El declive de la institución: profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Gedisa.

Dubet, F. (2007). El declive y las mutaciones de la institución. *Revista de Antropología Social*, (16), 39-66. Redalyc. redalyc.org

Dussel, I. (1997). *Currículo, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863-1920)*. FLACSO.

Dussel, I. (2010). La escuela media argentina y los desafíos de las metas 2021. En *Metas educativas 2021: propuestas iberoamericanas y análisis nacional* (V Foro Latinoamericano de Educación). Fundación Santillana.

Esteve, J. M. (2001). El profesorado de secundaria: hacia un nuevo perfil profesional para enfrentar los problemas de la educación contemporánea. *Revista Fuentes*, (3), 7-31.

Feldfeber, M. (2009). Viejas y nuevas formas de regulación del sistema educativo en Argentina. *Linhas Críticas*, 15(28), 25-43. Redalyc. redalyc.org

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de nuevo signo. *Educação & Sociedade*, 32(115), 339-356.

Filmus, D. (2001). *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente: escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*. Santillana.

Filmus, D. y Miranda, A. (1999). *Más educación, menos trabajo = más desigualdad: los noventa*. EUDEBA / FLACSO.

Garretón, M. A. (1999). Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales. *Revista de Ciencias Sociales (CI)*, (9), 41-52.

Gentili, P. (2010). Derecho a la educación, política educativa y exclusión social en América Latina. En S. Alzamora y L. Campagno (Eds.), *Los nuevos escenarios socioculturales*. Editorial de la Universidad Nacional de La Pampa (EdUNLPam).

Gluz, N. (2006). *La construcción socioeducativa del becario: la productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) - UNESCO.

Jacinto, C. (2006). *La escuela media: reflexiones sobre la agenda de inclusión con calidad*. Fundación Santillana.

Juarros, F. y Cappellacci, I. (2009). El proceso de democratización del nivel medio en el sistema educativo argentino. *Revista Espacios de Crítica y Producción*, (40), 68-79. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Mancebo, M. e. y Goyeneche, G. (2010, del 11 al 13 de agosto). *Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica* [Ponencia]. IX Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Educación de la Nación Argentina. (2004). *Programa Nacional de Inclusión Educativa "Todos a Estudiar"*. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). <http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/Todosaestudiar.pdf>

Ministerio de Educación de La Pampa. (2026). *Plataforma digital Voz por Vos: Agilización y descentralización de trámites educativos*. Dirección General de Tecnologías para la Gestión Educativa. lapampa.edu.ar

Moroni, R. (1997). *Normativa general para la enseñanza media (Compendio)*. Proveeduría Escolar.

O'Donnell, G. (1977). *Apuntes para una teoría del Estado* (Documento de Trabajo N° 9). Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Paviglianiti, N. (1993). *El derecho a la educación: una construcción histórica polémica*. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Perazza, R. (2008). Lo político, lo público y lo educativo. En R. Perazza (Comp.), *Pensar lo público: notas sobre la educación y el Estado*. Aique.

Pinkasz, D. (1992). Los orígenes del profesorado secundario. En A. Birgin y C. Braslavsky (Camps.), *Formación de profesores: pasado, presente y futuro*. Miño y Dávila.

Poliak, N. (2004). Reconfiguraciones recientes en la educación media: escuelas y profesores en una geografía fragmentada. En G. Tiramonti (Comp.), *La trama de la desigualdad educativa: mutaciones recientes en la escuela media*. Manantial.

Prebisch, R. (1969). *El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas*. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas.

Dirección de Programación Educativa. (2006). *Proyecto de recopilación y reformulación de normativa educativa: Ley de Obligatoriedad N° 898 (Marco de normas para la extensión de la escolaridad)*. Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

RedPam. (2026a). *Lineamientos estratégicos para la implementación de propuestas formativas y carga de cursantes en el sistema Voz por Vos*. Red Pampeana de Formación Docente Continua; Ministerio de Educación de La Pampa. lapampa.edu.ar

RedPam. (2026b). *Propuestas formativas con reconocimiento oficial: Educación inclusiva, alfabetización y prácticas docentes*. Red Pampeana de Formación Docente Continua; Ministerio de Educación de La Pampa. lapampa.edu.ar

Repetto, F. (2013). Políticas sociales: una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos. En C. H. Acuña (Ed.), *¿Cuánto importa el Estado? El desarrollo de las políticas sociales en América Latina* (pp. 41-76). Siglo Veintiuno Editores.

Ríos, A. y Fernández, M. (2007). Políticas educativas y escuela secundaria en la Argentina post 2003. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 2(2), 54-71.

Romero, C., Krichesky, G. y Zacarías, N. (2012). Problemas de justicia social en el contexto educativo argentino: el caso del nivel secundario. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social (RIEJS)*, 1(1), 94-110.

Schoo, S. (2009). *Orígenes y desarrollo de la educación secundaria, normal y especial en la provincia de Buenos Aires: iniciativas provinciales nacionalizadas (1852-1920)* [Tesis de maestría]. Escuela de Educación, Universidad de San Andrés.

Sen, A. (1992). *Inequality re-examined*. Oxford University Press.

Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial.

Senén González, S. (1994). La descentralización educativa y el orden político: países unitarios y federales. *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, (33), 22-38. OREALC (UNESCO).

Senén González, S. (2000). *Argentina: actores e instituciones de la reforma educativa. Propuestas del centro y respuestas de la periferia*. Universidad de Buenos Aires / Universidad Nacional de General San Martín.

Senén González, S. (2008). Políticas, leyes y educación. En R. Perazza (Comp.), *Pensar lo público: notas sobre la educación y el Estado*. Aique.

Senén González, S. y Arango, A. (1996, del 7 al 9 de noviembre). *La descentralización de la reforma educativa argentina: ¿política educativa o política fiscal?* [Ponencia]. I Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, Brasil.

Serra, J. C. y Gruschetsky, M. (2003). *Estado del arte sobre la implementación del tercer ciclo de la Educación General Básica*. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Tedesco, J. C. (1982). *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1990)*. Centro Editor de América Latina.

Tedesco, J. C. y López, N. (2002). Desafíos de la educación secundaria en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (76), 55-69.

Tedesco, J. C. y Tenti Fanfani, E. (2001). *La reforma educativa en la Argentina: semejanzas y particularidades*. Grupo Asesor de la Universidad de Stanford / Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / IIPE-UNESCO Buenos Aires.

Tenti Fanfani, E. (1990). *Descentralizar la educación*. Centro de Investigaciones Económicas sobre Instituciones, Políticas y Sociedad (CIEPP).

Tenti Fanfani, E. (1991). Pobreza y política social: más allá del neo asistencialismo. En *El Estado benefactor: un paradigma en crisis*. Miño y Dávila.

Tenti Fanfani, E. (1995). *La escuela vacía: deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*. UNICEF / Losada.

Tenti Fanfani, E. (2003). *Educación media para todos: los desafíos de la democratización del acceso*. Altamira / IIPE-UNESCO.

Tenti Fanfani, E. (2004). *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) - UNESCO, Sede Regional Buenos Aires.

Tenti Fanfani, E. (2007). Consideraciones sociológicas sobre profesionalización docente. *Educação & Sociedade*, 28(99), 335-353. Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES).

Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, 17(29), 63-71. FLACSO.

Terigi, F. (2009). Las políticas de inclusión educativa. En F. Terigi, R. Perazza y D. Vaillant, *Segmentación urbana y educación en América Latina: el reto de la inclusión escolar*. Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FIECC).

Terigi, F. (2010). Docencia y saber pedagógico didáctico. *El Monitor de la Educación*, (25), 35-38. Ministerio de Educación de la Nación.

Terigi, F. (2011). Ante la propuesta de nuevos formatos: elucidación conceptual. *Revista Quehacer Educativo*, (107), 15-22.

Terigi, F. y Briscioli, B. (2012). *La escolarización secundaria de adolescentes y jóvenes en América Latina: aportes para el análisis de la situación y la deliberación de políticas*. Programa EUROsociAL / Ministerio de Educación de la Nación.

Tiramonti, G. (2001). *Modernización educativa de los '90: ¿el fin de la ilusión emancipadora?* FLACSO / Tema Grupo Editorial.

Tiramonti, G. (2011). La escuela media en su límite: diferencias y continuidades en las configuraciones nacionales de la región. Los casos de Brasil, Argentina y Chile. *Educação & Sociedade*, 32(116), 857-875. Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES).

Tiramonti, G., Krichesky, M., Ziegler, S. y Arroyo, M. (2007). *Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la experiencia argentina* (Informe Final). FLACSO.

Tiramonti, G. y Suasnábar, C. (2000). La reforma educativa nacional: en busca de una interpretación. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 7(15), 25-42.

Torres, R. M. (1999). ¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial. En J. L. Coraggio y R. M. Torres, *La educación según el Banco Mundial*. Miño y Dávila.

Torres, R. M. (2001). *Dos décadas y tres proyectos para la educación en América Latina*. Instituto Fronesis.

UNESCO. (2000, del 10 al 12 de febrero). *Educación para todos en las Américas* [Marco de Acción Regional]. Santo Domingo, República Dominicana.

UNESCO. (2003). *Superar la exclusión mediante planteamientos integradores en la educación: un desafío y una visión* (Documento conceptual de la Sección de la Primera Infancia y Educación Integradora). <http://unesdoc.unesco.org>

UNESCO. (2005a). *Guidelines for inclusion: Ensuring access to education for all*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140224e.pdf>

UNESCO. (2005b). *Pautas para la inclusión: garantizar el acceso a la educación para todos* (Catálogo N° 140224). <http://unesdoc.unesco.org>

UNESCO y Ministerio de Educación y Ciencia de España (MEC). (1994). *Declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales* (Catálogo N° 198931). <http://unesdoc.unesco.org>

UNESCO-OREALC. (2001). *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC).

UNESCO-OREALC. (2002). *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC)*. unesco.org

UNESCO-OREALC. (2003). *Educación para todos en América Latina: estudio regional de monitoreo de EPT*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC).

Vaillant, D. (2009). *Estudios en profundidad sobre políticas estatales y otras iniciativas que atienden a problemáticas de reingreso para estudiantes de*

educación básica en Colombia, México y Uruguay. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

Vilas, C. (2007). ¿Hacia atrás o hacia adelante? La revalorización del Estado después del "Consenso de Washington". *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, 30, 11-34.

Vilas, C. (2011). Política y políticas públicas. En C. Vilas, *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús (Edunla).

Documentos normativos y fuentes oficiales

Asociación del Magisterio de Santa Fe (AMSAFE Rosario). (2006). *Material para discutir el proyecto de Ley de Educación Nacional*.

Congreso de la Nación Argentina. (1993, 14 de abril). *Ley Federal de Educación N° 24.195*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Congreso de la Nación Argentina. (1992, 2 de enero). *Ley de Transferencia de Servicios Educativos N° 24.049*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Congreso de la Nación Argentina. (1999, 13 de enero). *Ley de Fondo Nacional de Incentivo Docente N° 25.053*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Congreso de la Nación Argentina. (2003, 19 de diciembre). *Ley de Garantía del Salario Docente y 180 Días de Clase N° 25.864*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Congreso de la Nación Argentina. (2005, 8 de septiembre). *Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Congreso de la Nación Argentina. (2005, 21 de diciembre). *Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Congreso de la Nación Argentina. (2006, 28 de diciembre). *Ley de Educación Nacional N° 26.206*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Consejo Federal de Educación (CFE). (2008). *Resolución CFE N.º 62/08: Lineamientos básicos del Programa Nacional de Inclusión Educativa*. Ministerio de Educación de la Nación.

Consejo Federal de Educación (CFE). (2009a). *Resolución CFE N.º 84/09: Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria*. Ministerio de Educación de la Nación.

Consejo Federal de Educación (CFE). (2009b). *Resolución CFE N.º 93/09: Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria (Planes de Mejora Institucional)*. Ministerio de Educación de la Nación.

Consejo Federal de Educación (CFE). (2009c). *Plan Nacional de Educación Obligatoria*. Ministerio de Educación de la Nación.

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). *Documentos institucionales y relevamientos anuales (Período 1998-2010)*. Ministerio de Educación de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación. (2010). *Reglamento operativo del Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU 1 y PROMEDU 2)*. Contrato de Préstamo N° 2424/OC-AR.

Poder Ejecutivo de la Provincia de La Pampa. (2003). *Ley Provincial N.º 2226: Régimen especial de protección integral para personas con discapacidad*. Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa.

DOCUMENTOS NORMATIVOS

- ❖ Constitución Nacional Argentina
- ❖ Ley de Educación Nacional N° 26.206
- ❖ Ley Federal de Educación N° 24.195
- ❖ Ley N° 26.075 de Financiamiento educativo
- ❖ Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058
- ❖ Ley 25.053 Fondo Nacional de Incentivo Docente
- ❖ Ley Provincial N° 2226. Régimen especial de protección integral para personas con discapacidad. Boletín Oficial, Provincia de La Pampa

- ❖ Resolución del CFE N°84/09
- ❖ Resolución N° 62 /08 CFE
- ❖ Plan Nacional de educación obligatoria C.F.E. Resolución
- ❖ Planes de Mejoras Institucional C.F.E. 93/09
- ❖ Resolución DE-134/10 Contrato N° 2424/OC-AR
- ❖ PROMEDU₁ y PROMEDU₂ BID 2424/0V-AR.
- ❖ Reglamento Operativo del PROMEDU
- ❖ Documentos de la DINIECE. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología
- ❖ AMSAFE Rosario (2006). Material para discutir el Proyecto de Ley de Educación Nacional
- ❖ Lineamientos Básicos del Programa Nacional de Inclusión Educativa Todos a Estudiar” (2004)

WEBGRAFÍA:

Portal del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación:

<http://portales.educacion.gov.ar/dguafi/promedu/>

<http://portal.educacion.gov.ar/nueva-escuela-secundaria/>

<http://portales.educacion.gov.ar/dguafi/files/2011/08/CONTRATO-DE-PR%C3%89STAMO-2424-PDF.pdf>

<http://portales.educacion.gov.ar/dguafi/promedu-ii/estructura-de-gestion/>

<http://portal.educacion.gov.ar/secundaria/programas/plan-fines/>

<http://portales.educacion.gov.ar/dnps/caj/>

http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/programas/documento_base.pdf

Portal del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de La Pampa

<http://www.lapampa.edu.ar:4040/repositorio/index.php/normativa/item/mce-resolucion-2010-0385>

<http://www.lapampa.edu.ar:4040/repositorio/index.php/normativa/item/mce-resolucion-2010-0384>

<http://www.lapampa.edu.ar:4040/repositorio/index.php/normativa/item/mce-resolucion-2010-0551>

<http://www.lapampa.edu.ar:4040/sitio/objetos/BibliotecaDigital/Normativas/Provinciales/Leyes/2511.pdf>

<http://www.lapampa.edu.ar:4040/repositorio/index.php/normativa/item/mce-resolucion-1993-0181>

<http://www.lapampa.edu.ar:4040/repositorio/index.php/normativa/item/mce-resolucion-1998-0424>

<http://www.lapampa.edu.ar:4040/repositorio/index.php/normativa/item/mce-resolucion-2003-171>

http://www.lapampa.edu.ar:4040/sitio/objetos/BibliotecaDigital/Normativas/Provinciales/Resoluciones/MCE_Resolucion_2009_1801.pdf

<http://www.lapampa.edu.ar:4040/sitio/objetos/BibliotecaDigital/Normativas/Provinciales/Decretos/2352-09.pdf>

http://www.lapampa.edu.ar:4040/sitio/objetos/BibliotecaDigital/Normativas/Provinciales/Decretos/2745_09.pdf

<http://www.lapampa.edu.ar:4040/sitio/objetos/BibliotecaDigital/EstadisticaEducativa/IndicadoresSecundaria.pdf>