

Los cambios en las políticas para la educación secundaria en la Argentina de los últimos años en el contexto regional

Changes in policies for secondary education in Argentina in recent years in the regional context

Por Nancy Montes*, Daniel Pinkasz** y Sandra Ziegler***

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2019.

Fecha de Aceptación: 17 de septiembre de 2019.

RESUMEN

El artículo de investigación presenta un análisis en seis provincias argentinas acerca de políticas de cambio destinadas a la educación secundaria. La hipótesis que se postula es que estas reformas pueden encuadrarse en un modelo de política pública sectorial que se encuentra delimitada por un espacio de tres vértices o puntos de apoyo con el fin de inci-

dir en la acción pedagógica en las escuelas: la elaboración de orientaciones político pedagógicas que se plasman en acuerdos federales, el cambio normativo que incide en el modelo organizacional de la escuela secundaria (régimen académico) y la introducción de programas en las escuelas como herramienta para orientar la acción de los actores, en este caso a nivel local. El trabajo incluye una caracterización de las

* Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Especialista en técnicas de medición de indicadores sociales y demográficos por la misma universidad. Ha cursado la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es investigadora del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad del Área Educación. Integrante del Comité de Redacción de la Revista Propuesta Educativa. Correo electrónico: nmontes@flacso.org.ar

** Licenciado en Educación y Magister en Ciencias Sociales con mención en educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Integra el equipo de investigación del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad en el Área Educación. Director Académico del Seminario Gobierno y Planeamiento de la Educación en la misma institución. Correo electrónico: dpinkasz@flacso.org.ar

*** Doctora en Ciencias Sociales. Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Senior del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad en el Área Educación y Coordinadora Académica de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Correo electrónico: sziegler@flacso.org.ar

políticas indagadas mediante el análisis de datos recabados en dos investigaciones en las que se relevó normativa, documentos y se entrevistaron a los funcionarios responsables de estas políticas, así como supervisores, directores y profesores. Uno de los argumentos que se desarrolló en el trabajo es que las condiciones de escolarización que dieron forma a la educación secundaria han demostrado su límite para incluir, mantener y promover aprendizajes relevantes para adolescentes y jóvenes de todos los sectores sociales, por lo que resulta necesario modificar esas condiciones. Para argumentar acerca del acceso a la secundaria y sus límites se revisan estadísticas regionales que muestran datos acerca de la matrícula del nivel en las últimas décadas. El otro argumento propone que el mencionado modelo de tres vértices responde a la estructura institucional del federalismo educativo argentino establecida en los años noventa que no ha sido reformulada en sus bases durante los períodos siguientes. Esta estructura institucional condicionaría el campo de posibilidades de la política pública sectorial al establecer una división de tareas entre el gobierno nacional y los ministerios provinciales. Por último, se analiza en las políticas recientes un énfasis no sólo en las condiciones organizacionales de las escuelas, sino también en el modo en que éstas se ensamblan con la organización del currículum y con un modelo pedagógico, lo que conduciría a un cambio de carácter multidimensional. Dicho énfasis impacta en el debate político y teórico acerca de cuáles son los elementos que posibilitan incidir en las transformaciones efectivas de la educación secundaria.

Palabras clave: *Educación secundaria, Políticas educativas, Régimen académico, Reformas educativas.*

ABSTRACT

The article presents an analysis in six Argentine provinces of change policies aimed at secondary education. The hypothesis put

forward is that these reforms can be framed within a model of sectoral public policy that is delimited by a space of three vertices or points of support in order to influence pedagogical action in schools: the elaboration of pedagogical political orientations that are reflected in federal agreements, the normative change that influences the organizational model of the secondary school (academic regime), and the introduction of school programs as a tool to guide the action of actors, in this case at the local level. The work includes a characterization of the policies investigated through two research studies in which norms were analyzed, documents and officials responsible for these policies in the ministries of education, supervisors, principals and teachers were interviewed. One of the arguments developed in the paper is that the schooling conditions that shaped secondary education have demonstrated their limit to include, maintain, and promote relevant learning for adolescents and young people from all social sectors, and it is therefore necessary to include, maintain, and promote relevant learning for adolescents and young people from all social sectors, and it is therefore necessary to modify these conditions. In order to argue about access to secondary education and its limits, regional statistics are reviewed that show data on enrolment at the level in recent decades. The other argument proposes that the aforementioned three-vertex model responds to the institutional structure of Argentine educational federalism established in the 1990s, which has not been reformulated. This institutional structure conditions the field of possibilities of sectoral public policy, which establishes a division of tasks between the national government and provincial ministries. Finally, recent policies analyze an emphasis not only on the organizational conditions of schools, but also on the way in which they are assembled with the organization of the curriculum and a pedagogical model that leads to a change of a mul-

tidimensional nature. This change impacts on the political and theoretical debate about the elements that make it possible to influence the effective transformations of secondary education.

Keywords: *Secondary Education, Education Policies, Academic Regime, Education Reforms.*

Introducción

El artículo de investigación presenta una hipótesis y dos argumentos basados en trabajos de investigación realizados en los últimos tres años que hacen foco en la implementación de políticas para la educación secundaria en la Argentina, analizando seis jurisdicciones que, con diferentes escalas, han realizado cambios normativos y organizacionales para hacer posible otra escuela secundaria¹.

En relación con la hipótesis, se postula que las reformas analizadas pueden encuadrarse en un modelo de política pública sectorial que delimita un espacio de política a partir de tres vértices o puntos de apoyo para incidir en la acción pedagógica en las escuelas. Uno de los vértices es el de la construcción de orientaciones político pedagógicas que se plasman en acuerdos federales y en lineamientos “marco”. Dos discusiones se plantean en este punto que, por cuestiones de espacio, sólo se dejarán planteadas. La primera es si existen actores jurisdiccionales –la nación o las provincias– con suficiente capacidad hegemónica

para imponer sus propias orientaciones (para estas discusiones puede verse, entre otros: Potenza Dal Masetto, 2008; Falletti, 2001 y Rey, 2013). La otra discusión se refiere al peso de la política incremental en las decisiones que se van tomando en distintos períodos, es decir, la manera en que se configuran las orientaciones de las políticas en relación con las definiciones previas. El segundo vértice se refiere al cambio normativo, que en los casos analizados no abarcan a todas las normas, sino a algunas de las que definen el modelo organizacional de la escuela secundaria, las que usualmente se denominan como “régimen académico”. El tercero es la introducción de programas en las escuelas –que pueden o no incluir recursos adicionales– como herramienta para orientar la acción de los actores en el nivel local, en este caso, de los establecimientos educativos.

En este modelo, la centralidad del segundo vértice, es decir, las reformas de régimen académico, permiten caracterizarlo como un tipo de intervención orientado a acortar las brechas entre la población destinataria de la escuela secundaria, considerando los rasgos de desigualdad que siguen caracterizando a la región en general y a la Argentina en particular, en términos de acceso y de terminalidad de un nivel ya considerado obligatorio en muchos países de la región. Uno de los argumentos que se desplegará es que las condiciones de escolarización que dieron forma a la educación secundaria han demostrado su límite para incluir, mantener y promover aprendizajes relevantes para adolescentes y jóvenes de todos los sectores sociales, por lo que resulta necesario modificar esas condiciones para que los cambios que el derecho a la educación impulsa puedan tener lugar.

El otro argumento propone que el modelo de tres vértices mencionado responde a la estructura institucional del federalismo educativo argentino establecida en los años noventa que no ha sido reformulada es sus bases en los períodos siguientes. Se sostiene que esta

1 Las investigaciones se realizaron en CABA, Córdoba, La Rioja, Río Negro, Santa Fe y Tucumán, durante los años 2016 y 2018. Ambas investigaciones, incluyeron el relevamiento de documentación y normativa nacional y provincial, 121 entrevistas a las autoridades provinciales de la educación secundaria, a directivos de establecimientos, profesores y estudiantes. El trabajo de campo se efectuó en 29 escuelas en algunas de las cuales se realizaron también 15 observaciones de clases.

estructura institucional condiciona el campo de posibilidades de la política pública sectorial en tanto y en cuanto establece una división de tareas entre el gobierno nacional y los ministerios provinciales. La división de tareas se refiere al eje del financiamiento, dado que la mayoría de las provincias sostienen el funcionamiento regular de los sistemas educativos, es decir, la inercia, mientras que el ministerio nacional dispone de recursos para la política de cambio o para la reorientación del sistema.

Si bien es cierto que la disponibilidad de recursos de la nación y la decisión política de hacia dónde destinarlos no ha sido uniforme a lo largo del tiempo y que disponibilidad y distribución son analizadores de la orientación que el ministerio nacional le imprime a la política pública sectorial, el argumento que se sostiene es que la división de tareas binaria que establece sostén de la inercia a cargo de las provincias *versus* orientación al cambio a cargo del ámbito nacional, permanece constante. El otro aspecto que es condicionado por la distribución de tareas es la gestión del cambio por medio de programas. Se ha señalado, con razón, que la gestión por programas corresponde a un modelo de gestión postburocrático (Alonso Bra, 2009) y es una discusión vigente, asimismo, la caracterización del modelo de gestión del sector educativo argentino como burocrático-profesional o como postburocrático o híbrido (Alonso Bra, 2009; Moroy, 2008). En cualquier caso, la introducción de un dispositivo de regulación, de un conjunto de incentivos y de otros recursos performativos para orientar la acción de los actores de los establecimientos, también se explica por este modelo de división del trabajo intrasectorial, dado que es la manera en el cambio político-pedagógico puede ser orientado nacionalmente hacia los establecimientos educativos. En el esquema que se postula, el dispositivo “programa” es un complemento de la reforma del régimen académico bajo el supuesto de que dichas reformas modifican condiciones

de escolarización restrictivas y que los programas introducen modos e incentivos para una acción pedagógica que rompe el ciclo de la inercia –en este caso la inercia de la exclusión– en los escenarios posibilitados por los nuevos marcos normativos.

Postulado el modelo de política pública sectorial que encuadra las iniciativas que se analizarán en este artículo, es posible agregar que el modelo proporciona, asimismo, un criterio para periodizar el análisis de los últimos años que intenta describir el carácter que asumieron las políticas para la educación secundaria en la Argentina.

Se presenta también una descripción de las principales características, de las diferentes escalas y dimensiones comprendidas en las políticas que emprendieron cambios en las provincias que han sido objeto de estudios en profundidad, en trabajos de investigación realizados con apoyo de UNICEF y en el marco de un convenio con el Ministerio de Educación, Ciencia, Cultura y Tecnología durante los años 2016 a 2018².

2 Se trata de un estudio realizado en el marco del convenio entre el Programa Educación, Conocimiento y Sociedad (PECyS) del Área Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas (DNPPE), Secretaría de Gestión e Innovación de la Calidad del Ministerio de Educación, Ciencia, Cultura y Tecnología. Inédito, Buenos Aires: FLACSO Argentina. Asimismo, el proyecto de investigación: *Políticas educativas para transformar la educación secundaria. Estudio de casos a nivel provincial* se desarrolló en el marco del convenio entre UNICEF Argentina y el Programa Educación, Conocimiento y Sociedad (PECyS), Área Educación de FLACSO Argentina. El informe preliminar del mismo se encuentra disponible en: <https://www.unicef.org/argen->

La educación secundaria en clave regional: la persistencia de un patrón de inclusión/exclusión en la escuela secundaria

Desde el punto de vista de su contribución a la democratización de la educación, las políticas y sus resultados pueden analizarse en base a tres dimensiones (Poggi, 2014). La dimensión del acceso (la ampliación de la oferta educativa a la población destinataria según grupos de edad) cuyos indicadores son el nivel de escolarización por grupo de edad. La dimensión de la equidad, analizada a partir de la existencia de brechas en la escolarización según criterios de distribución por alguna condición relevante (región geográfica, lugar de residencia, nivel socioeconómico, origen étnico-indígenas, afro descendientes para América Latina y género). La tercera dimensión es la del conocimiento, toda vez que el acceso a la escolarización, no necesariamente implica el dominio del saber que la escuela pretende o debe transmitir.

Son ocho los países de América Latina que, habiendo alcanzado altas tasas de asistencia y terminalidad del nivel primario, sancionaron la obligatoriedad del nivel secundario de modo completo: Uruguay, Chile, México, Brasil, Ecuador, Perú, la Argentina y Colombia, generando así un nuevo horizonte para alcanzar el derecho a la educación de adolescentes y jóvenes. Otros incluyen la obligatoriedad sólo en los primeros años del nivel (Paraguay, El Salvador, Bolivia, Cuba, entre otros). La sanción de la obligatoriedad de la escuela secundaria plantea a los Estados nacionales la necesidad de generar escuelas que precisamente estén en condiciones de incluir a nuevos contingentes de estudiantes que acceden por primera vez a este nivel educativo. Al mismo tiempo, dado que el modelo de educación se-

cundaria instalado en la región ha respondido desde sus orígenes a un mandato de selección y exclusión, las nuevas políticas requieren revisar su estructura y modo de funcionamiento de manera de posibilitar que se efectivicen las trayectorias de estudiantes de sectores amplios y extendidos de la población. Así, las reformas de régimen académico a las que se hace referencia procuran alinear a la educación secundaria en clave de un nivel educativo que se plantee propósitos en pos de la inclusión a la escolaridad.

En las décadas transcurridas, al mismo tiempo que el acceso se ha ampliado, las brechas socioeconómicas se han reducido, aunque los datos de la región permiten advertir la persistencia de patrones históricos de expansión de la escuela secundaria que benefician en primer lugar a los sectores medios y altos y dejan en lugares de menor participación a los sectores más desfavorecidos. El siguiente cuadro muestra que, entre los años 2000 y 2014, aumentó la participación de los adolescentes y jóvenes que viven en hogares de clima educativo bajo y que se redujo la brecha de acceso entre los sectores más bajos y los más altos, aunque todavía se verifica una distancia que oscila entre los 25 y 35 puntos para los países seleccionados.

Cuadro 1:

Tasa neta de educación secundaria según clima educativo³ de los hogares.
Países de América Latina seleccionados, años 2000, 2010 y 2014.

Países	Clima educativo	2000	2010	2014
ARGENTINA	Bajo	62,2	61,4	65,3
	Medio	81,8	82,0	86,7
	Alto	91,7	90,2	89,2
BRASIL	Bajo	-	-	70,2
	Medio	-	-	82,2
	Alto	-	-	88,2
COLOMBIA	Bajo	-	63,6	-
	Medio	-	83,1	-
	Alto	-	89,2	-
CHILE	Bajo	59,9	-	-
	Medio	77,3	-	-
	Alto	85,9	-	-
ECUADOR	Bajo	-	-	63,2
	Medio	-	-	83,8
	Alto	-	-	91,4
MÉXICO	Bajo	46,0	52,0	58,6
	Medio	72,8	74,6	81,3
	Alto	91,3	90,4	92,3
PERÚ	Bajo	38,9	58,7	-
	Medio	68,6	83,1	-
	Alto	72,7	93,1	-
URUGUAY	Bajo	-	51,7	54,8
	Medio	-	74,0	77,3
	Alto	-	91,8	93,0

Fuente: SITEAL, Base de indicadores.

3 El clima educativo mide el promedio de años de escolarización alcanzado por las personas que conviven en el hogar de los y las estudiantes y que tienen más de 18 años. Se considera “bajo” cuando ese promedio es de hasta 6 años, “medio” cuando se ubica entre los 7 y los 11 años y “alto” cuando supera los 12 años. Este indicador se toma como un “proxy” de la condición socioeconómica.

Otra manera de describir la brecha socioeconómica, presentada en el siguiente cuadro, destaca la distancia o brecha en la asistencia escolar entre los jóvenes de hogares más desfavorecidos y los que tienen mejores condiciones de vida: mientras que 6 de cada 10 adolescentes de hogares pobres asisten al nivel secundario lo hacen 9 de cada 10 de hogares con mejor posición social. La información muestra

asimismo que la mejora en el indicador favoreció a los sectores de clima educativo medio, lo que permite postular la vigencia del patrón selectivo, de modo que el acceso diferencial a la educación secundaria en la región puede apreciarse también a partir de un conjunto de indicadores y datos que dan cuenta de la dinámica de expansión y selectividad en la educación secundaria.

Cuadro 2:

Tasa neta de asistencia al nivel secundario por clima educativo de los hogares.
Argentina, años 2000, 2010 y 2014.

Años	Tasa Neta Total	Clima educativo			Diferencia o Brecha
		Bajo	Medio	Alto	
2000	81,4	62,2	81,9	91,8	29,6
2010	83,4	61,4	82,1	90,2	28,8
2014	86,3	65,3	86,7	89,3	24,0

Fuente: SITEAL, Base de indicadores.

Para la Argentina, la reducción de las brechas de acceso entre los años 2000 y 2014 para adolescentes que viven en áreas urbanas ha sido de 5,6 puntos. Sin embargo, aumentó más la escolarización de los sectores medios (5,2 puntos) que la de los más desfavorecidos (3,1 puntos). Aunque la Argentina se cuenta entre aquellos de la región que desarrollaron procesos de escolarización temprana incorporando a sectores medios, estos sectores continúan beneficiándose de los esfuerzos de escolarización por encima de los sectores de bajos ingresos. En nuestro país, aproximadamente el 50 % de los jóvenes no termina en el tiempo previsto la escuela secundaria, o bien transitan la escolaridad con altos niveles de sobreedad (32% es la sobreedad para el año 2017, considerando ambos sectores de gestión, según datos del Relevamiento Anual elaborado por el MECCyT). Tampoco son satisfactorios los datos sobre calidad, aunque sus fuentes y sus indicadores son debatidos, existe un conjun-

to de información⁴ que pareciera indicar que también hay problemas en esta dimensión de la democratización, la del acceso a conocimientos y capacidades hoy indispensables para la inclusión social y ciudadana. Si bien en la Argentina las brechas de equidad en resultados de las pruebas PISA entre 2000 y 2012 es menor a la de otros países de la región (Rivas, 2015), las diferencias son importantes en rela-

4 Los resultados del operativo Aprender 2017 para el último año del nivel secundario arrojan que el 37,5% de los estudiantes tiene niveles básicos o por debajo de los considerados básicos en comprensión lectora y un 41% tiene bajo desempeño para la resolución de problemas en Matemática. Ver datos oficiales publicados en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/aprender_2017_sobre_capacidades_y_contenidos_secundaria.pdf

ción con países los desarrollados como los de la OCDE, por ejemplo.

Los cambios normativos y las estrategias de intervención centradas en las escuelas como resortes de política educativa

Desde mediados de los años noventa del siglo pasado, en la Argentina las políticas han impulsado, en dos olas sucesivas, la ampliación del acceso a la escolarización. La primera mediante la extensión de la obligatoriedad planteada por la Ley Federal de Educación (1993). Las normativas generadas por la segunda ola, a partir de los años 2000 en algunas jurisdicciones como la Ciudad de Buenos Aires, que tempranamente sancionó la obligatoriedad de este nivel de enseñanza (año 2002), y luego, en el nivel nacional con la Ley Nacional de Educación (2006) y con las resoluciones elaboradas por el Consejo Federal de Educación a partir de los años 2009, marcaron una tendencia al cambio que buscó revertir el sesgo selectivo que dejaron en evidencia las políticas implementadas durante la primera ola en los años noventa (Pinkasz, 2015), promoviendo nuevos modelos organizacionales y esquemas de acompañamiento para la inclusión de todos y todas los y las adolescentes y jóvenes.

Entre los años 2006 al 2009, luego de sancionada la Ley Nacional de Educación, puede identificarse un conjunto de provincias que rápidamente modifica sus marcos normativos y organiza nuevas estructuras para revertir la organización que la EGB y el Polimodal habían generado. En este período, varias jurisdicciones hacen cambios a sus marcos normativos: Chaco, Ciudad de Buenos Aires, Mendoza, Neuquén, Catamarca, Córdoba y Río Negro alterando algún aspecto relativo a la evaluación, al ingreso, a la permanencia o a los regímenes de convivencia, adecuando las reglas para que estudiantes y docentes cuenten con otras condiciones de escolarización que tuvieran como eje la inclusión y la ampliación

de oportunidades para el aprendizaje o para la fluidez de las trayectorias. Además, algunas jurisdicciones actualizan o modifican sus leyes provinciales de educación: Santiago del Estero, Entre Ríos, Buenos Aires (año 2007), Salta, La Pampa y La Rioja (año 2009).

Entre los años 2010 y 2012, bajo la temporalidad propuesta por las resoluciones del Consejo Federal de Educación que en el año 2009 establecieron un plazo de 3 años para modificar los regímenes académicos, un conjunto de provincias avanza en esa dirección: Neuquén, Tierra del Fuego y San Luis hacen modificaciones bajo esta denominación y Salta bajo la denominación de “Régimen de evaluación, asistencia, promoción a la escuela secundaria”. Otro grupo de jurisdicciones hace cambios parciales sobre algunas de las dimensiones concernidas en los Regímenes Académicos, ellas son Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, CABA y La Pampa. Otro conjunto de provincias cambia sus leyes de educación: Chaco, Chubut, Tucumán (año 2010) y Río Negro y Santa Cruz (2012). En este período hay dos iniciativas de política “nacional” que promueven cambios en las políticas para la educación secundaria consistentes con los cambios normativos, el denominado Programa de Mejora institucional (PMI, año 2010) que establece una asignación de recursos para el pago de horas “extra clase” a algunos docentes en establecimientos educativos estatales para acompañar e incentivar la implementación de las reformas al régimen académico y el Plan Nacional de Educación Obligatoria (PNEO, año 2012) que establece orientaciones político pedagógicas y metas específicas para cada nivel educativo. Ambas iniciativas encuadran en el modelo de tres vértices mencionado en la introducción y pueden analizarse como un dispositivo de metas y de financiamiento direccionado a introducir un conjunto de cambios que, destinando recursos específicos a las escuelas, permiten la implementación de proyectos institucionales que introducen

variaciones al modelo organizacional de la escuela secundaria.

Entre los años 2013 al 2015, se puede ubicar a otras provincias que avanzan en una segunda etapa de cambios: CABA, Río Negro, La Rioja y Salta, elaboran nuevamente un conjunto de normativas relativas al Régimen Académico, revisando decisiones anteriores o bien extendiendo el alcance de las reformas a nuevas dimensiones.

En el año 2016, una nueva definición nacional denominada Secundaria 2030, los Marcos de Orientación de los Aprendizajes (MOA)⁵ y la Red de Mejora de los aprendizajes, retoman algunos énfasis como son el seguimiento de trayectorias, la mejora (y evaluación) de aprendizajes bajo otras modalidades y con centro en el aula y en el estudiante, la enseñanza por proyectos, en capacidades y competencias, impulsando políticas de formación a docentes con estas orientaciones (ateneos interdisciplinarios) y de acompañamiento a los equipos técnicos en el marco de la Escuela de Gobierno, definiendo una nueva etapa de cambios con la escala y sobre las dimensiones que puedan abarcar, dado que la iniciativa queda a cargo de las jurisdicciones, toda vez que no se acompaña de un financiamiento es-

pecífico. En esta etapa, el espacio delimitado por las políticas verifica una reorientación en los marcos normativos y en el dispositivo de los programas. En el primer caso, porque los MOA establecen como parámetros el logro de ciertas capacidades y la introducción de contenidos tecnológicos y en el segundo caso, porque disminuye progresivamente el incentivo financiero que proporcionaba a las escuelas el Programa de Mejora Institucional, si bien subsiste un financiamiento nacional para las políticas de formación y de evaluación.

Luego de esta reorganización de los marcos normativos y de dos momentos de definiciones nacionales amplias, ¿qué otras políticas se implementaron para expandir y promover algunos cambios en el nuevo contexto de masificación de este nivel de enseñanza? En el presente artículo se postula que las reformas de régimen académico que han tenido lugar en la Argentina en los últimos años pueden analizarse como reformas que procuran acortar las brechas entre la población destinataria de la escuela secundaria. Por reformas de régimen académico se entiende a aquellas que han modificado cuestiones relativas a la estructura organizacional y curricular de la escuela secundaria con el propósito de superar los obstáculos que se presentan en las trayectorias efectivas de los estudiantes. A modo de ejemplo: los regímenes de evaluación y promoción, los sistemas que norman la condición de regularidad de los estudiantes, la creación de espacios alternativos al currículum como talleres de apoyo a los aprendizajes, refieren a estas modificaciones en el régimen académico. Con posterioridad, en el presente artículo, se muestra que, en las políticas recientes de cambio emprendidas por las jurisdicciones mencionadas, además del régimen académico, las modificaciones abordan múltiples dimensiones con el fin de producir modificaciones en la matriz escolar de la educación secundaria para incorporar también la cuestión de la transformación cultural

5 El Marco de Orientación de los Aprendizajes (MOA) define y aborda las siguientes cuatro dimensiones como pilares para la transformación: la organización institucional y pedagógica de los aprendizajes; la organización del trabajo docente; el régimen académico; la formación y acompañamiento profesional a docentes, directores y supervisores/inspectores durante la implementación de las nuevas propuestas pedagógicas e institucionales. La presencia de todos estos elementos permite entrever que, desde la perspectiva del MOA, se enfatiza en una amplia concurrencia de factores que abonarían conjuntamente a la transformación de la educación secundaria.

La orientación de las políticas provinciales recientes

En consistencia con el diagnóstico de que permanecen las brechas de equidad aun en el marco de un modelo expansivo, la agenda de la política pública en educación para el nivel ha prestado atención y se ha constituido en uno de sus objetos de intervención a las *condiciones de escolarización* (Terigi *et al.*, 2013) de la escuela secundaria. Esta noción se refiere a la histórica organización institucional que regula el recorrido de los y las estudiantes por el sistema escolar y que ha sido naturalizada en el sentido común social: la gradualidad anual, la organización del conocimiento en un currículum mosaico, la cursada en bloque y la repetición como (falsa y única) “solución” pedagógica cuando los y las estudiantes no alcanzan los conocimientos esperados en un mínimo de asignaturas. Estas condiciones de escolarización, frente a las demandas de la masificación y de la obligatoriedad del nivel, han demostrado sus límites para garantizar el acceso, la permanencia, la terminalidad y la calidad para todos los sectores sociales que deben ser alcanzados por estos derechos educativos. De allí que haya sido necesario avanzar en cambios en las regulaciones y en los aspectos organizacionales que operaban como obstáculo para estos objetivos. En efecto, estos límites en la inclusión efectiva que encuentra la educación secundaria se debe al carácter selectivo que aun presenta su estructura y organización. La misma es producto de la configuración histórica de un nivel educativo cuyos orígenes fueron de corte excluyente, y que hoy en día bajo la misma estructura organizacional afronta un mandato de inclusión, obligatoriedad y masividad. Dada la disyunción entre el mandato inclusor que se instala en el contexto de una estructura selectiva, el crecimiento matricular de la escuela secundaria se produce al tiempo que el sistema escolar va “derivando” a diferentes tipos de instituciones a quienes no logran escolarizarse en tiempo y forma en el

modelo escolar “tradicional”. Así, es factible advertir un conjunto de escuelas con organizaciones alternativas (escuelas de reingreso, bachilleratos populares, entre otras) o bien otras escuelas “regulares” que devienen en instituciones de “segunda oportunidad” en donde la escolaridad logra efectivizarse para los nuevos estudiantes que llegan a la secundaria. Este proceso de inclusión permite develar un efecto “malla”, mediante el cual algunos estudiantes permanecen en las primeras escuelas en que se insertan mientras que otros son recepcionados por diferentes instituciones en itinerarios que se producen en virtud de la sucesión de fracasos y la búsqueda de nuevas oportunidades para la escolarización. En definitiva, se trata del funcionamiento de un patrón de inclusión selectiva que se refleja también en los datos presentados al inicio de este texto.

La ampliación y el mandato de obligatoriedad de la educación secundaria ha dado lugar a que en la Argentina un conjunto de provincias emprendieran en los últimos años políticas destinadas a este nivel educativo en el marco de una preocupación compartida acerca de los procesos y resultados de este nivel educativo. Entre las provincias que han sido objeto de estudio para esta presentación, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Rioja, Tucumán y Río Negro, avanzaron en modificar una serie de condiciones que buscan hacer posible otro modo de transitar la escuela secundaria.

De modo sintético, se presenta a continuación el camino recorrido por las jurisdicciones alcanzadas por este estudio en las que se han realizado entrevistas a funcionarios clave, directivos y profesores de establecimientos en la implementación de los cambios emprendidos.

La Ciudad de Buenos Aires, presenta un modelo que introduce modificaciones reguladas por múltiples programas, algunos de alcance universal y otros para grupos de establecimientos específicos. La estructura regulatoria referida al Régimen Académico está

distribuida en un conjunto de normativas con orientaciones convergentes que se modifica de manera incremental. Otra característica destacable pareciera ser la de regular la asignación de recursos a partir de la formulación de proyectos por parte de los establecimientos. En diálogo con las tendencias de los últimos años, asume la propuesta de secundaria 2030 caracterizada, entre otros rasgos, por los intentos de integración curricular y de variación de propuestas de enseñanza que procuran romper con la enseñanza “frontal” e introducir metodologías por proyectos. A la modificación de la estructura curricular planteada por la Nueva Escuela Secundaria (NES), a partir de 2018 la Ciudad de Buenos Aires pone en marcha la propuesta de “Secundaria del Futuro”, anunciada como una profundización de la propuesta anterior (NES) e incorpora progresivamente el trabajo en torno a proyectos, la inclusión de tecnologías digitales en las escuelas, la asignación de tiempo escolar rentado de los profesores para desarrollar tareas institucionales y produce modificaciones en torno a la planificación de los aprendizajes y en los mecanismos de seguimiento y evaluación de los estudiantes.

La provincia de Córdoba desarrolló el Programa Avanzado en Educación Secundaria (PROA) mediante la creación de escuelas técnicas urbanas de carácter experimental con orientación en desarrollo de *software* y programación. Estas cuentan con una jornada escolar de 8 horas, con tiempo destinado a asignaturas disciplinares; espacios de trabajo en clubes de artes, ciencias y deportes; las tutorías y acompañamiento estudiantil. La propuesta modifica la evaluación que se centra en relevar los aprendizajes logrados y los aprendizajes pendientes a lo largo de todo el ciclo básico y superior (de tres años de duración cada uno) que es acompañado en cada materia por un mismo docente y eliminan el criterio de calificaciones que se promedian. Por la especialidad de las escuelas incorporan al currículum

escolar asignaturas ligadas al mundo del desarrollo del *software* y la programación. PROA introdujo un cambio en la selección de perfiles de directivos y docentes. A los mecanismos habituales de acceso pautados por el Estatuto del Docente han adicionado una instancia de entrevista individual a través de una comisión integrada por representantes del ministerio, el gremio docente de la provincia e integrantes de la escuela que evalúa la competencia en el uso de las TIC y la capacidad pedagógica de desarrollar un proyecto de trabajo que involucre TIC. Asimismo, en Córdoba han puesto en marcha instancias de formación para profesores aspirantes al ingreso en escuelas PROA a través del Instituto Superior de Estudios Pedagógicos (ISEP) que depende del propio Ministerio. En cuanto a las condiciones laborales, los profesores cuentan además de las horas cátedra con un tiempo adicional rentado para el trabajo institucional. Por último, cabe señalar que la propuesta transforma la estructura burocrática tradicional y es gestionada mediante una coordinación central y coordinadores de sede.

La provincia de Santa Fe desarrolla el plan “Vuelvo a estudiar” que cuenta con dos líneas de trabajo: el Vuelvo Territorial y el Vuelvo Virtual. El primero está orientado al nivel secundario y el segundo a la educación de adultos⁶. El Vuelvo a Estudiar Territorial está

6 En el Vuelvo Virtual se produjeron módulos interdisciplinarios estructurados a partir de situaciones problemáticas relacionadas con la comunidad de los estudiantes adultos, que tomaron como referencia los Núcleos Interdisciplinarios de Contenidos (NIC) elaborados por la Dirección de Currículum del Ministerio de Educación provincial. Los NIC apuntan a introducir cambios en las formas del trabajo de enseñar, con el propósito de superar las fronteras entre las disciplinas y la jerarquización de los saberes. Asimismo, algu-

destinado a adolescentes y jóvenes con altos niveles de vulnerabilidad que no se encuentran matriculados en el sistema educativo con el fin de enlazarlos con la escuela. La localización de los estudiantes se desarrolla mediante un Sistema de Gestión y Atención Escolar (SIGAE), que consiste en un sistema de registro informático con información nominalizada de todos los estudiantes. El contacto con los estudiantes se realiza a través de la figura de un consejero juvenil, que se trata de un perfil joven (estudiantes universitarios con experiencia de actividad de voluntariado y actividades de compromiso y militancia social). Estos consejeros tienen asignada una zona y se contactan con los destinatarios para formular opciones para retomar la escolaridad y trabajan con los jóvenes las posibilidades y condiciones para el retorno a la escuela. Al mismo tiempo es el propio consejero quien establece el lazo con la institución secundaria, la incorporación puede generarse en cualquier momento del año en una escuela secundaria común. Por su parte, en las escuelas hay referentes institucionales designados que cumplen la función de recibir a estudiantes y realizar su seguimiento. Cuenta con la figura de referentes regionales que promueven acciones de inclusión socioeducativa y son responsables de realizar el seguimiento del plan al interior de las escuelas. Una particularidad del plan radica en su funcionamiento intersectorial (Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, y con los actores locales-municipales). También el carácter situado y artesanal para generar condiciones en los jóvenes y en las escuelas que permitan el enlace de los estudiantes con la escolaridad.

En La Rioja, la renovación del Régimen Académico contribuyó a unificar la normativa que estaba dispersa y a legitimar algunas prácticas que ya llevaban a cabo algunos establecimientos. La concentración horaria es una medida bienvenida en las escuelas, dado que permite el desarrollo de iniciativas complejas, como las nuevas estrategias de regulación de trayectorias que el régimen académico propone. En materia curricular y de renovación del modelo de enseñanza, las escuelas ensayan modalidades de integración, de renovación de contenidos y de la propuesta de enseñanza, bajo la modalidad de Propuestas Pedagógicas Alternativas y de Propuestas Alternativas de Integración de Saberes y, con InnovaTe, los Centros de Aprendizaje por Proyectos. En relación con la asistencia jurisdiccional, la provincia despliega un dispositivo que combina la presencia del equipo técnico provincial y los supervisores y la elaboración de devoluciones destinados a estos últimos y a los establecimientos para reorientar la implementación. Frente a este dispositivo, algunos directivos parecieran recomendar una mayor continuidad y cercanía para afrontar algunos de los desafíos que las iniciativas analizadas plantean.

La indagación llevada a cabo en Tucumán pareciera mostrar que las condiciones institucionales proporcionadas por las escuelas de Nuevo Formato, primero, y por PLANEA, recientemente, consolidan algunas de las iniciativas presentes en el Régimen Académico provincial. En el caso de la organización curricular, contribuyen con condiciones profesionales –concentración, horas extraclase, asignación de funciones tutoriales y de asesoría pedagógica– para la planificación e implementación de propuestas de integración de saberes y de formatos de taller. De la misma manera, para el acompañamiento de trayectorias, otro de los aspectos destacables de las escuelas de Nuevo Formato, es que la figura de acompañamiento se organiza como oferta de espacios de consulta para los estudiantes que lo demanden y la

nas de estas propuestas han empezado a incorporarse en la secundaria común. Disponible en: <<http://plataformaeducativa.santafe.gov.ar/moodle/course/view.php?id=3503>>.

configuración de dos modelos –no excluyentes– de ejercicio del rol de coordinación pedagógica; que también funciona como “nexo” o de coordinación dentro del equipo docente y la del rol que facilita el análisis pedagógico. La iniciativa de PLANEA, desarrollada en convenio entre el ministerio provincial y UNICEF, tiene un sentido incremental respecto de algunos rasgos de las escuelas de Nuevo Formato, sumando especificidades y apoyos a las escuelas y a la jurisdicción de carácter especializado, sistemático, externo e integrado a la gestión. El valor de la producción de cuadernillos para docentes con contenidos acordes con las iniciativas del programa y el trabajo incipiente en una red de docentes, pareciera ofrecer otro modelo de acompañamiento relevante, según la percepción de las y los involucrados. En el marco del apoyo mencionado, el fortalecimiento de la evaluación formativa, un tópico que figura en todos los regímenes académicos analizados agrega otro rasgo de interés a la propuesta. Asimismo, la organización de una Red de Conducción como espacio de trabajo conjunto donde confluyen supervisores, equipos técnicos provinciales, directores y asesores de la escuela deviene en otra forma de estructurar y acompañar la puesta en marcha de la propuesta y resulta una instancia de formación y construcción de saberes para la gestión del Programa.

La provincia de Río Negro realiza una reforma integral de su sistema secundario. La designación docente por cargo proporciona la base para un conjunto de cambios en la organización institucional y en el régimen académico. Se destaca, en particular, el intento de modificar la graduación anual en bloque como criterio para la regulación de las trayectorias de las cohortes. Para este cometido, además de los dispositivos de seguimiento de estudiantes más conocidos y ensayados en diversas iniciativas en diferentes provincias –tutorías, acompañamiento pedagógico, flexibilidad en la acreditación, correlatividades,

entre otras–, la jurisdicción establece un calendario centralizado que organiza de manera coordinada los tiempos anuales de enseñanza en los establecimientos que en teoría facilita los reagrupamientos de estudiantes, mantiene un sistema de promoción por unidad curricular, un esquema de planificación curricular sistemático en cada establecimiento, espacios curriculares disciplinares, multi e interdisciplinarios, un Consejo Académico para construir a la promoción como una decisión colectiva y un sistema de registro y de información sobre calificación y acreditación para informar a profesores, estudiantes y familias del progreso de los estudiantes. Al mismo tiempo, la propuesta pareciera encontrarse con algunas limitaciones vistas también en otras experiencias jurisdiccionales: márgenes limitados para la asignación de perfiles a funciones pedagógicas específicas, distintas interpretaciones por parte de algunos actores sobre las orientaciones de la norma, incremento de las tareas de registro por parte de los profesores –lo que es vivido como una creciente burocratización– limitaciones de equipamiento y carencias edilicias.

La descripción sintética de las provincias bajo análisis permite caracterizar las diferentes dimensiones concernidas en el Régimen Académico que han sido modificadas, entendido éste como el conjunto de reglas formales e informales que regulan la trayectoria de los y las estudiantes y que se constituyó como objeto priorizado de intervención de las políticas de los últimos años, bajo la idea de que la escuela –su diseño institucional y las prácticas que se desarrollan en su seno– son responsables de la producción y persistencia de las brechas señaladas. Entendemos por *régimen académico* (Camilloni, 1991) al conjunto de regulaciones sobre la organización de las actividades de los alumnos y sobre las exigencias a las que éstos deben responder (en Baquero *et al.*, 2009). De manera analítica, en estas intervenciones puede identificarse una serie de nuevas con-

diciones de escolarización que organizan los cambios implementados en los últimos años.

Una de esas condiciones es la *reorganización o unificación de la normativa*, tarea que muchas de las jurisdicciones bajo análisis emprendieron, en dos direcciones que importa destacar: la generación, como se señaló, de nuevos marcos normativos, lo que permitió integrar todos los aspectos concernidos en los regímenes académicos reuniendo normativa que estaba dispersa y, por otra parte, la revisión de normas vigentes de diferente jerarquía que respondían a lógicas de control o de exclusión y que constituían obstáculos para el derecho a la educación. Las principales dimensiones alcanzadas por las normativas han sido: requisitos de inscripción e ingreso, régimen de asistencia, permanencia y promoción, espacios de apoyo, prácticas de evaluación y esquemas de comunicación con las familias.

Las iniciativas que impulsan las normativas pueden esquematizarse bajo dos modalidades de implementación. Estas modalidades muestran dos polos de variación en las maneras en que las jurisdicciones ejercen su capacidad de regulación en el macro del triángulo delimitado por los tres vértices mencionados. Una modalidad que llamaremos *situada en la escuela* y una modalidad que denominaremos *centralizada jurisdiccionalmente*. Ambas presentan variantes internas en su grado de estructuración y de supervisión aunque lo que las diferencia es el grado de autonomía que tienen los establecimientos. En la primera, la institución está a cargo de la identificación de la condición del estudiante que debe acceder a una acción pedagógica diferente a la de la clase tradicional. Esta acción pedagógica puede asumir la modalidad de apoyos en forma de tutorías individuales o colectivas o configurar alternativas de cursadas algo más estructuradas que incluyan variaciones en los agrupamientos y en el trabajo pedagógico. El grado de estructuración de la modalidad situada constituye una diferencia importante en las formas que

asume dado que una mayor estructuración supone un grado también mayor de institucionalización. La pregunta que subsiste es: ¿en qué medida los regímenes académicos están ofreciendo modelos pedagógicos que puedan consolidar o dar lugar a nuevas condiciones de escolarización?

La modalidad centralizada jurisdiccionalmente, estaría representada por la provincia de Río Negro, Santa Fe, Córdoba y por la Ciudad de Buenos Aires. La primera ha realizado en 2017 una reforma sistémica que incluye la conversión a cargos del plantel docente provincial, el reordenamiento del Régimen Académico, la redefinición de la dinámica escolar y una reestructuración del curriculum escolar que busca superar la agregación de disciplinas aisladas. Estas decisiones jurisdiccionales hacen teóricamente más factible que cada establecimiento desmonte o, al menos, produzca variaciones en el modelo pedagógico centrado en el grupo clase de cohorte anual. Los establecimientos tienen insumos comparables –cargos con horas extractase–, un ordenamiento curricular y una distribución del tiempo de enseñanza común, incluso el mismo día de reunión semanal de personal en toda la provincia, lo que permite coordinar la presencia de los profesores con cargos en dos escuelas.

En la modalidad situada, representada por La Rioja y Tucumán, los itinerarios se organizan “a medida” de las necesidades de los estudiantes en el marco de un ordenamiento curricular y la flexibilización de un régimen escolar con pocas variaciones al modelo tradicional. La normativa otorga un mandato para que los establecimientos pongan en práctica estos itinerarios. Las condiciones se distribuyen diferencialmente en los establecimientos, según la disponibilidad de recursos de sus plantas orgánico-funcionales. En la modalidad centralizada, en cambio, además de un mandato normativo hay generación de condiciones para el conjunto del sistema o para grupos de escuelas. Las condiciones son, en primer lugar,

disponer de insumos –cargos o presupuesto para la asignación de horas extractase–, en segundo lugar, tener encuadres curriculares *ad hoc* y pautas para el funcionamiento institucional comunes a todos los establecimientos y supervisión y asistencia técnica situada.

Asimismo, mientras que la primera modalidad impulsa la construcción de una institucionalidad más robusta para generar una propuesta escolar alternativa para el conjunto de los estudiantes que pone el foco en el proyecto escolar, la segunda modalidad produce un ordenamiento de la escuela para la atención de las necesidades estudiantiles en un modelo que flexibiliza la organización escolar tradicional situando las “piezas” del engranaje escolar para el acompañamiento a las trayectorias que requieren una intervención puntual para atender situaciones de riesgo y fracaso escolar.

La existencia de esquemas provinciales de acompañamiento a las instituciones, directivos y docentes es otro de los rasgos que están presentes en muchas de las iniciativas de cambio. Bajo diferentes modalidades, con participación de equipos técnicos y especialistas del nivel central, con involucramiento de supervisores/as o perfiles que trabajan como “mediadores” de las decisiones y cambios propuestos, o bien con la participación de un organismo externo que colabora en el trabajo de asesoramiento a las instituciones, esta función acerca los modos de hacer aquello que los cambios impulsan. Reuniones de trabajo con directivos, construcción de redes de intercambio, visitas de especialistas a los establecimientos, elaboración de materiales específicos para algunas tareas, son algunas de las modalidades que asumen estos acompañamientos. De este rasgo también se desprende una recomendación, el desplazamiento de las tareas de “supervisión o control” propio de las organizaciones de la burocracia moderna a las de “asesoría o acompañamiento” dado que las instituciones parecen requerir otros apoyos para vencer inercias o para impulsar los cambios deseables.

En cuanto al *currículum*, aunque la organización predominante continúa siendo por disciplina o por área, se constata una tendencia a la integración de espacios curriculares en momentos específicos del año. Se trata de períodos especiales dedicados a poner en práctica una organización por temas o problemas, en diversos formatos, como talleres, a cargo de más de un profesor, en los que se promueve un abordaje entre varias disciplinas. La particularidad en algunas provincias como en La Rioja es que han diseñado instancias integradas de acreditación para “espacios críticos”. La tarea de construir la integración está a cargo de los profesores en cada establecimiento. Las jurisdicciones delegan principalmente la construcción de las nuevas secuencias para la integración de conocimientos en las posibilidades y los recursos de los equipos institucionales, aunque también hay producciones de las direcciones provinciales de *currículum* y de especialistas *ad hoc*. Las políticas analizadas, con sus diferencias, tienen en común la reorganización de contenidos en matrices estructuradas por la división de las disciplinas científicas y escolares en el nivel del establecimiento. Es por esto que las provincias ofrecen claves o herramientas a los equipos docentes para la planificación y para la enseñanza en base a secuencias didácticas que no necesariamente están en el repertorio de recursos que han desarrollado los profesores a lo largo de su profesión y en el transcurso de su formación, situación que requiere la organización de instancias de capacitación o de intercambios colaborativos para proponer y sostener estas metodologías de trabajo.

La ampliación de las funciones de los profesionales de la enseñanza en las escuelas es otra de las condiciones necesarias para que otras prácticas tengan lugar. Pareciera ser un terreno en el que se ha avanzado bastante en cuanto a la descripción de lo que se requiere en términos de perfiles profesionales y modelos de desempeño. Asimismo, se han llevado a cabo

importantes experiencias en diversas escalas en lo relativo a modalidades de designación, concentración de horas, asignación de horas institucionales o creación de profesores por cargo. También se conocen las dificultades o limitaciones para la designación de perfiles adecuados para determinadas funciones, por ejemplo, tutorías, cuando la selección de profesionales está circunscripta a la disponibilidad horaria para su desempeño.

Las políticas analizadas requieren funciones docentes “descentradas” de la docencia frente a curso como actividad exclusiva y de una pedagogía que suponga la presencia del estudiante en el aula como condición única para el aprendizaje. En este sentido, todas las provincias amplían las funciones profesionales disponibles en el equipo docente. En algunas jurisdicciones esa inclusión de otros perfiles docentes se realiza modificando el sistema pautado por el estatuto del docente, generando otros mecanismos con el fin de incorporar recursos alineados con las propuestas de transformación (CABA, Córdoba y Tucumán), en diálogo con los sindicatos docentes y/o generando normativas específicas.

Un rápido listado a estas funciones, arroja el siguiente espectro de actividades:

- Programación pedagógica: demandada por los requerimientos de organización curricular de campos integrados en sus diferentes versiones y para la reformulación de secuencias didácticas dentro de campos disciplinares para la atención de estudiantes con itinerarios especiales de cursada.
- Tareas de tutoría y seguimiento personalizado de estudiantes que están involucrados en programas de apoyo pedagógico personalizado o intensificado.
- Tareas de tutoría para el tratamiento de problemáticas de integración grupal y de convivencia o de situaciones de conflicto individuales.

- Tareas de procesamiento, análisis y distribución de información relevante para sí, para el equipo docente y para las familias.
- Tareas de supervisión y coordinación de actividades institucionales.

Por otra parte, entre los desafíos que están intentando resolver las provincias y los establecimientos en virtud de los cambios figura la *mutación de los regímenes de presencialidad y de la condición de cursado simultáneo* de estudiantes agrupados por cohorte anual. El requisito de la presencia y el avance sincrónico de todos los estudiantes agrupados en un mismo curso por la secuencia de contenidos prevista por el currículum, son dos de las condiciones de escolarización que los regímenes académicos alteran, aunque lo hagan en distintos grados. ¿Se está ante la pretensión de flexibilizar las maneras de cursar para que aquellos estudiantes en condiciones especiales tengan la posibilidad de seguir trayectorias reales —esto es, no forzadas por el ritmo que establece la escuela graduada y anualizada—, o de avanzar hacia un modelo de organización escolar en el cual las trayectorias reales y diversas sean el organizador institucional?

El desarrollo de una pedagogía de “presencialidad asistida” que acuda a herramientas de educación en línea, tutorías y demás estrategias para el acompañamiento de la escolaridad pareciera ser uno de los tópicos de producción de saber pedagógico y organizacional necesario de ser profundizado. El desarrollo de estas herramientas plantea la paradoja de que las mismas requieren por parte del estudiante de una autonomía para el aprendizaje que es una propiedad que la escuela secundaria no acierta a desarrollar, ni siquiera en los circuitos escolares a los que asisten poblaciones con soportes sociales y culturales que no dependen exclusivamente de la escolarización.

Para acompañar las alteraciones de los regímenes académicos que buscan no someter a todos los estudiantes a la misma cronología,

las funciones de la llamada *evaluación de proceso* devienen una condición necesaria a desarrollar cuando aun en el campo de la educación secundaria en nuestro país no está instalada de manera generalizada. En este sentido, pareciera que los regímenes académicos suponen una función y un ejercicio de la evaluación que no es la que existe en la práctica o que solo se verifica parcialmente. La pretensión de no “contaminar” la evaluación con las –necesarias– exigencias administrativas de la acreditación y la promoción pareciera requerir del desarrollo de herramientas, técnicas y de un despliegue de prácticas que fortalezcan la función pedagógica de la evaluación. Se está frente a un territorio que no es alcanzado por la prescripción normativa cuando las jurisdicciones y los establecimientos no cuentan con herramientas de gestión ni de evaluación pedagógica extendidas y más sofisticadas que las disponibles en la práctica usual.

Las políticas de cambio analizadas aquí nos permiten plantear que en los últimos años hay una redefinición en los ejes que las estructuran, adoptando progresivamente una perspectiva multidimensional. La búsqueda de superar la fragmentación del saber en parcelas disciplinares, la inclusión de proyectos genuinos asociados a problemas de las sociedades actuales, la revisión de los procesos y sentidos de la evaluación, la reorganización del puesto de trabajo docente y sus formas de selección, la reestructuración del uso del tiempo escolar y sus agrupamientos, entre otras, obedece a la búsqueda de una propuesta escolar que integra múltiples aspectos que convergen en el cambio de la escuela secundaria. Así, es factible reconocer la incorporación de una visión donde el problema no reside estrictamente en cuestiones de orden organizacional, sino en el complejo ensamble de los diferentes elementos constitutivos de las instituciones, que favorecen dinámicas, experiencias y resultados educativos. Si las reformas de inicios de los 2000 pusieron el foco en resolver la incor-

poración de nuevos públicos a la escuela, garantizar el derecho a la educación y fomentar los mecanismos de participación estudiantil. Las últimas, tanto en las orientaciones nacionales como en las políticas provinciales (aun incipientes en su escala), procuran incidir en múltiples dimensiones de la escuela con énfasis en los diferentes focos enumerados más arriba (las dimensiones organizacionales, la estructura del curriculum y del modelo pedagógico en su conjunto). En los últimos años, el diagnóstico o punto de partida no coloca estrictamente el énfasis en la incorporación de nuevos públicos, sino en una revisión profunda del propio modelo escolar que presentaría límites para escolarizar al conjunto de los estudiantes en el tiempo presente, en tanto se encuentra desfasado de las condiciones culturales y las exigencias de la contemporaneidad. Cabe preguntarse si se trata de una revisión del rumbo de las políticas o de una intervención de orden incremental en la orientación de las transformaciones impulsadas.

Así como en el apartado anterior se hizo referencia al conjunto de cambios normativos que enmarcan otras intervenciones posibles, como uno de los vértices del modelo presentado en la introducción, en esta sección se presenta un esquema (ver Cuadro 3) que permite caracterizar las iniciativas que, bajo la forma de políticas y programas implementados por las jurisdicciones bajo análisis, permiten identificar la temporalidad y las dimensiones que han sido priorizadas. El esquema permite afirmar la multidimensionalidad de los cambios concernidos y también, el peso que las reorientaciones de los últimos años, destinadas a intervenir sobre la organización del curriculum y de otras formas de enseñanza que han pregnado las reformas.

Por otra parte, no puede eludirse la baja escala que el conjunto de los cambios parece impactar. En las conclusiones se retomará algunos interrogantes sobre los límites que estas nuevas condiciones tienen para su expansión.

Las iniciativas que han sido descriptas, salvo la de Río Negro, que es universal, son intensivas pero de baja escala o bien, de gran escala (sobre todo en sus aspectos normativos o prescriptivos) y de una intensidad que no alcanza a conmovir las condiciones de escolarización

del universo alcanzado. Esta constatación amerita plantear la cuestión sobre cuáles son las razones que explican un modelo de política de tales características que no logra plantear un balance mayor entre escala e intensidad.

Cuadro 3:

Políticas y programas, escalas y dimensiones alcanzadas por los cambios en las jurisdicciones bajo estudio

Jurisdicciones / Política o programa / Año de inicio	Escala de la intervención	Dimensiones concernidas en los cambios impulsados
Ciudad de Buenos Aires Fortalecimiento Institucional (2000)	Todas las escuelas estatales	<i>Designaciones docentes:</i> Pago de horas a docentes para trabajo institucional Nuevos perfiles: asistentes técnicos que colaboran con el trabajo de directores y supervisores <i>Gestión pedagógica:</i> Trabajo por proyecto con directivos y supervisores para aumentar la retención y mejorar la calidad educativa
Escuelas de reingreso (2004)	8 escuelas estatales	<i>Tipo de oferta y de destinatarios:</i> Nueva oferta con destinatarios específicos (jóvenes que abandonaron estudios en los últimos 2 años) <i>Designaciones y trabajo docente:</i> Mecanismo excepcional de selección de directores <i>Organización del curriculum:</i> Organización no graduada por trayectos Dispositivos curriculares y organizacionales para garantizar el trabajo pedagógico: talleres, tutorías, apoyos como alternativas a la trasmisión Recursado de materias sin repitencia anualizada <i>Agrupamientos:</i> Agrupamiento por asignatura, no por año de estudio <i>Otros énfasis:</i> Centro en la dimensión vincular entre docentes y estudiantes
Profesor por cargo (2008)	Participación voluntaria para escuelas existentes, esquema gradual y obligatorio para creaciones	<i>Designaciones y trabajo docente:</i> Nueva designación por cargo con diferentes esquemas de dedicación: 36 – 30 – 24 – 18 y 12 horas Se incluyen horas extra-clase

<p>Nueva Escuela Secundaria (NES) (2015)</p>	<p>Todas las escuelas estatales</p>	<p><i>Organización del currículum:</i> Nuevo diseño curricular con Espacios de definición institucional y Espacios Curriculares específicos y obligatorios Experiencias formativas para el ciclo orientado Orientaciones para la evaluación</p>
<p>Secundaria del futuro (2017)</p>	<p>Gradual en 19 escuelas estatales / Tendencia a universalizar</p>	<p>Reorientación y profundización de la “NES” <i>Designaciones y trabajo docente:</i> Trabajo integrado entre profesores de disciplinas afines Incorporación de tecnología Institucionalización del trabajo colaborativo entre docentes: equipo tutorial y profesores de curso <i>Organización del currículum:</i> Cambio en los modos de enseñanza, otra organización curricular y nuevas experiencias formativas</p>
<p>Córdoba Escuelas PRO-A (2014)</p>	<p>41 escuelas estatales</p>	<p><i>Gestión coordinada en red:</i> Escuelas en red a cargo de Coordinadores <i>Designaciones y trabajo docente:</i> Docentes convocados por presentación de proyectos <i>Organización del currículum:</i> Intensificadas en inglés y programación Plataforma virtual para el trabajo docente bajo esquemas colaborativo <i>Organización de la jornada escolar:</i> Jornada completa de 8 hs de duración</p>
<p>La Rioja Innovar-TE (2017)</p>	<p>9 escuelas estatales</p>	<p><i>Designaciones y trabajo docente:</i> Se propicia la concentración horaria Acompañamiento situado para la formación de docentes <i>Organización del currículum:</i> Organización por disciplinas y Centros de Aprendizaje por proyectos (CAP) Trabajo por proyectos, estudiantes como protagonistas Alfabetización digital en áreas de conocimiento emergente <i>Organización del tiempo y espacio escolar:</i> Organización flexible por espacios curriculares <i>Equipamiento y recursos físicos:</i> Provisión de kits de robótica, pizarras digitales, cañones, laboratorios, recursos para Educación Física y Artística Elaboración de documentos y materiales didácticos</p>
<p>Santa Fe Vuelvo a Estudiar</p>		

<p>- Línea territorial (2013)</p> <p>- Vuelvo Virtual (2015)</p>	<p>Destinatarios: personas que abandonaron los estudios</p> <p>Articula con establecimientos para el retorno de los jóvenes a las escuelas</p> <p>Destinatarios: adultos que abandonaron la secundaria</p>	<p><i>Tipo de oferta y de destinatarios:</i> Nueva oferta para destinatarios específicos (jóvenes que abandonaron estudios) Presencia de consejeros juveniles que apoyan el retorno a la escuela y referentes escolares que siguen la inserción y trayectoria Articulación sectorial entre diferentes áreas de gobierno: Desarrollo Social, Educación, Salud <i>Designaciones y trabajo docente:</i> Equipo centralizado con perfiles de referentes institucionales y facilitadores</p> <p><i>Organización del curriculum:</i> Módulos interdisciplinarios organizados a partir de situaciones problemáticas Núcleos interdisciplinarios de contenidos (cuyos desarrollos comenzaron a aplicarse en el nivel secundario común) Educación virtual</p>
<p>Tucumán Escuelas de nuevo formato (2011)</p>	<p>16 escuelas estatales</p>	<p><i>Designaciones y trabajo docente:</i> Sistema mixto para acceso a los cargos de directivos y docentes, orden de mérito más entrevistas individuales Trabajo por ciclo durante 3 años consecutivos Equipo de curso, tareas colaborativas Horas institucionales para apoyo, tutorías y planificación <i>Organización del curriculum:</i> Espacios disciplinares cuatrimestrales o anuales Propuestas multidisciplinares de articulación temática Propuestas alternativas bajo la forma de talleres y jornadas</p>

<p>PLANEA (2018)</p>	<p>24 escuelas estatales</p>	<p>Es incremental respecto del nuevo formato.</p> <p><i>Gestión institucional:</i> Acompañamiento a establecimientos con participación de especialistas externos (UNICEF) Red de escuelas integrada por supervisores, directivos y docentes</p> <p><i>Designaciones y trabajo docente:</i> Sistema mixto para acceso a los cargos de directivos y docentes, orden de mérito más proceso de selección a cargo de una comisión tripartita Rol directivo orientado a liderar la enseñanza Cargo de asesor pedagógico a cargo del acompañamiento Capacitación a docentes en enseñanza por proyectos y en uso de tecnologías Consejeros estudiantiles por curso</p> <p><i>Organización del curriculum:</i> Trabajo por proyectos, seminarios o talleres Organización por área de conocimiento</p> <p><i>Acreditación, promoción, evaluación:</i> Evaluación continua y formativa</p> <p><i>Participación estudiantil:</i> Fortalecimiento del centro de estudiantes, tutorías entre pares</p>
--------------------------	------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Río Negro Escuela Secundaria de Río Negro (ESRN) (2017)</p>	<p>Todas las escuelas estatales</p>	<p><i>Designaciones y trabajo docente:</i> Designaciones de profesor por cargo con asignación de horas para el trabajo institucional a cargo de las escuelas Formación de docentes y variaciones de la función frente a alumnos: trabajo por pareja pedagógica Función tutorial: acompañamiento vincular y social a los estudiantes <i>Organización de la jornada escolar:</i> Jornada de 5 horas de duración con recreos de 20 minutos <i>Organización del curriculum:</i> Espacios disciplinares por áreas/ nuevo diseño curricular Unidades curriculares que asumen diferentes modalidades: disciplinar, multidisciplinar y formatos: talleres, foros, grupos de investigación, parlamentos, seminarios. <i>Agrupamientos:</i> Agrupamiento por espacio o unidad curricular, flexibles <i>Acreditación, promoción, evaluación:</i> Evaluación colegiada Acreditación cuatrimestral y recurso por asignaturas <i>Participación estudiantil:</i> Fortalecimiento del centro de estudiantes, espacio de vida estudiantil</p>
-------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia en base al trabajo de campo realizado, información relevada hasta mayo de 2019.

Conclusiones

El modelo de división de tareas entre la nación y jurisdicciones provinciales postulado en este artículo de investigación como el modelo vigente de política pública sectorial, aun con variaciones, deja planteada la pregunta acerca de su capacidad para realizar cambios que conmuevan la organización institucional y pedagógica de la escuela secundaria.

Existen, evidentemente, limitaciones presupuestarias en la asignación de recursos en el marco de la lógica del dispositivo programa y

de la capacidad presupuestaria de las provincias y también de la nación. Las reformas necesarias son costosas y trascienden la asignación programática. Se han expuesto en este artículo las estrategias ensayadas para la designación de docentes en nuevas funciones o para la reorientación de las existentes como, por ejemplo, la designación por cargos, las horas extraclasses, las tutorías. Estas exigen compromisos presupuestarios que aseguren sustentabilidad y las experiencias analizadas muestran que las iniciativas se realizan con flujos nacionales de algunos programas o partidas (exiguos, inesta-

bles, etcétera) o con recursos disponibles (*stock* de horas en escuelas) distribuidos de manera heterogénea como remanente de procesos anteriores. Es decir, el ejercicio de la distribución de tareas interjurisdiccional señalada, pareciera asumir que ambos actores no disponen de los recursos para los cambios que requieren implementación.

En segundo lugar, existen las restricciones normativas. Las reformas del régimen académico reseñadas, exigen asimismo la alteración de otros marcos normativos como los laborales que son de extrema sensibilidad política y que exigen acuerdos gremiales que no son viables en cualquier contexto político. Si bien la Ley de Educación Nacional establece el mandato de avanzar hacia la designación por cargo y existe un alto consenso sobre la conveniencia de modificar las designaciones docentes, de lo que da cuenta el cuadro anterior, por el momento la mayoría de los avances se concentran en suspender la vigencia de algunas regulaciones para “experiencias” o “pruebas piloto”, es decir, en generar zonas bajo un “paraguas” normativo que permita generar nuevas designaciones.

La respuesta a la pregunta por las condiciones de viabilidad del contexto político para la generación de un marco regulatorio dista de ser simple. En particular, si se tiene en cuenta que parte del período que abarcan las iniciativas analizadas pueden enmarcarse en lo que Etchemendy (2013) denominó la “doble alianza gobierno - sindicatos” en virtud de la cual se recompuso el salario docente, en algunos períodos de manera notable, y se atendieron reivindicaciones profesionales al considerar reclamos intrasectoriales (como los de la comunidad de escuelas técnicas) o a las de maestros, profesores y directivos, que se vieron contrariados con la dislocación de la estructura primaria - secundaria producida por la dispar implementación Ley Federal que fue revisada por la Ley de Educación Nacional. Sobre este punto parece necesario indagar más

sobre cuáles son los requisitos para generar condiciones de viabilidad para el tratamiento de estas dimensiones.

Estas y otras limitaciones, parecieran haber legitimado la necesidad o la conveniencia de “experimentar” o “instalar” cambios parciales bajo el argumento de producir información relevante para conocer cómo “reacciona” el sistema, los actores (incluyendo a las familias), generar “lecciones” y al mismo tiempo, dejar un espacio para que las escuelas y los docentes generen soluciones o sean parte de ellas bajo los principios del modelo *bottom up* de reformas. Lo dicho puede operar al mismo tiempo como un argumento político para legitimar los cambios de baja escala, del tipo “por algún lugar hay que empezar” y también el recaudo de avanzar por una escala reducida para producir las adecuaciones necesarias antes de expandir las transformaciones. Sobre todo luego de la experiencia de las reformas estructurales de los años noventa del siglo pasado.

La constatación del avance por la vía de la baja escala en diversas provincias habla también de la multidimensionalidad del cambio y de la necesidad de estabilidad de las políticas jurisdiccionales para poder llevar adelante y sostener reformas ya sea mediante equipos estables o con diferentes elencos ministeriales que dieron continuidad o profundizaron el rumbo de los cambios emprendidos.

Aunque es prematuro realizar proyecciones sobre el desarrollo futuro de algunas de las iniciativas descriptas, puede señalarse que la provincia de Río Negro es la jurisdicción que más radicalmente ha avanzado con un cambio en la organización escolar. Su escala masiva y su carácter intensivo, la alteración en la modalidad de designación docente (designación por cargo) que exige el incremento del presupuesto provincial destinado a gastos corrientes y la alteración de la normativa que regula la contratación, la ubican fuera del espacio de política pública definido por los

vértices previamente señalados. En efecto, la reforma rionegrina está desfasada del vértice de la normativa, en tanto abarca a un campo regulatorio mayor que el régimen académico y no está impulsada por el dispositivo "programa" de origen nacional ni provincial, sino que reformula el presupuesto sectorial de la provincia.

Asimismo, dentro del modelo descripto, las variaciones en la modalidad de implementación "situada" o "centralizada" parecieran tener relativa importancia en cuanto a su capacidad de institucionalización. Las políticas de la Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán, La Rioja y las escuelas PROA de la provincia de Córdoba, aunque pueden ser enmarcadas en el espacio de política pública definido por la tríada orientaciones nacionales / normativa de régimen académico / dispositivo de programa, mantienen una capacidad regulatoria mediante la adición y la gestión de los recursos, la centralización de los encuadres institucionales y de gestión, la supervisión y asistencia técnica jurisdiccional, entre otros rasgos, que parecieran imprimirle mayor sustentabilidad y, como se ha señalado, institucionalización.

El modelo de política pública analizado tiene como anclaje predominante la alteración de la estructura institucional (la normativa de régimen académico). El supuesto detrás de este anclaje, se ha afirmado más arriba, es que el cambio de condiciones de escolarización reguladas en parte por el régimen académico, es central a la hora de generar escuelas secundarias inclusivas. El desplazamiento de énfasis más reciente en las políticas que busca ensamblar de otro modo las condiciones organizacionales de las instituciones, la organización del currículum y el modelo pedagógico impacta en el debate teórico y político acerca de cuáles son los resortes para influir en las dimensiones culturales que forman parte del cambio.

Referencias bibliográficas

- Alonso Bra, M. (2009). La política y la administración educativa en nuevos tiempos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Vol. 24, Núm. 3, 407-433.
- Baquero, R., Terigi, F., Toscano, A. G., Brisciolli, B. y Sburilatti, S. (2009). Variaciones del régimen académico en escuelas medias con población vulnerable. Un estudio de casos en el área metropolitana de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol. 7, Núm. 4, 293-319.
- Etchemendy, S. (2013). *La 'doble alianza' gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2011). Orígenes, evidencia y perspectivas*. En C. Acuña (Comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 291-324). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Falletti, T. (2001). *Federalismo y descentralización educativa en la Argentina: consecuencias (no requeridas) de la descentralización del gasto en un país federal*. En J. M. Abal Medina (h.) y E. Calvo (Eds.). *El federalismo electoral argentino: sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina* (pp. 230-255). Buenos Aires: Secretaría de la Gestión Pública.
- Maroy, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe?. *Sociologie et sociétés*. 40, (1), 31-55.
- Pinkasz, D. (2015). *Introducción*. En D. Pinkasz (Comp.). *La investigación sobre educación secundaria en la Argentina en la última década* (pp. 5-10). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO - Argentina.
- Poggi, M. (2014). *La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes: documento básico*. Buenos Aires: Santillana.
- Potenza Dal Masetto, M. F. (2008). Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990-2004). *Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas 06-07: Categoría maestría. Instituto Nacional de la Administración Pública* (pp. 15

- 113). Buenos Aires: Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas 06-07.
- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 55, 71-108.
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Terigi, F., Briscioli, B., Scavino, C., Morrone, A., y Toscano, A. G. (2013). La educación secundaria obligatoria en Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*. Núm. 33, 27-46.

Para citar este Artículo de investigación:

Montes, N., Pinkasz, D. y Ziegler, S. (2019). Los cambios en las políticas para la educación secundaria en la Argentina de los últimos años en el contexto regional. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 103-127.