



Virajes en las políticas de inclusión social y educativa para garantizar la Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Un estudio en ciudades-barrios de Córdoba, Argentina

Changes in social and educational inclusion policies to guarantee Compulsory Secondary Education (CSE). A study in large neighborhoods of Córdoba city, Argentina

María Cecilia Bocchio*

Recibido: 29/07/2019 | Aceptado: 24/10/2019

Resumen

El artículo se enmarca en una investigación que aborda la recepción y puesta en acto (Ball et al., 2012) de políticas orientadas a la inclusión socio-educativa en escuelas secundarias emplazadas en ciudades-barrios de Córdoba Capital¹. Las ciudades-barrios constituyen un espacio clave ya que su construcción responde a una política habitacional, impulsada en el año 2005 por el Gobierno de la provincia de Córdoba, para erradicar asentamientos precarios. Por tanto, en este estudio importa de modo especial el análisis de las dinámicas y tensiones de la inclusión social y educativa en estos emplazamientos urbanos, atendiendo a las lógicas de acción que los sujetos construyen en el cotidiano escolar para garantizar el derecho a la educación secundaria obligatoria (ESO) de los sectores populares.

Se presentan dos ejes de análisis para pensar las transformaciones recientes en las políticas para garantizar la ESO: 1. Políticas nacionales de inclusión socio-educativa y su desfinanciamiento y 2. Las reformas al régimen académico. Se parte de reconocer que en las escuelas circularon/circulan políticas nacionales y provinciales orientadas a la promoción de la ESO. Lo que interesa analizar es la regulación in situ de las políticas y los efectos en los docentes, directivos y alumnxs de los vaivenes políticos de tales normativas, vaivenes que hacen a las condiciones de escolarización en una escuela secundaria masificada.

La hipótesis que se plantea acerca del proceso que están transitando las políticas de ESO propone que, como consecuencia del desmantelamiento de las políticas de inclusión, se está promoviendo un viraje hacia políticas que priorizan las reformas en el régimen académico.

Palabras claves: Viraje, Políticas de inclusión social y educativa, Educación Secundaria Obligatoria

* Argentina. Investigadora Asistente, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Instituto de Humanidades (IDH). Universidad Nacional de Córdoba. Profesora Asistente de Política Educacional y Legislación Escolar, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.

¹ Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) Joven: Políticas y tensiones de la inclusión social y educativa en la cotidianeidad de escuelas secundarias emplazadas en ciudades-barrios de Córdoba capital. Financiado por FONCYT. Ma. Cecilia Bocchio, Investigadora responsable.

Abstract

This paper is part of a research which addresses the reception and enactment (Ball et al., 2012) of policies aimed at socio-educational inclusion in secondary schools located in large neighborhoods (ciudades-barrios) of Córdoba city. These districts constitute a key space, since they were designed and built as part of a housing policy carried out in 2005 by the Government of the province of Córdoba to eradicate precarious settlements. Therefore, the analysis focuses on the dynamics and tensions of social and educational inclusion in these urban sites, taking into account the subjects' logic of action in everyday school life to guarantee the right to compulsory secondary education of the working class.

To reflect on the recent transformations in policies to guarantee CSE, two axis of analysis are taken: 1) national socio-educational inclusion policies and their de-financing and 2) reforms to the academic regime. Acknowledging the existence of national and provincial policies to promote CSE, we are interested in studying the in situ regulation of such policies and how the regulation political changes affect teachers, principals and students, changes that are part of schooling conditions in a massive secondary school.

We pose the hypothesis that, as part of the CSE process, there is a tendency towards policies which prioritize reforms in the academic regime resulting from inclusion policies dismantling.

Keywords: Changes, Social and educational inclusion policies, Compulsory Secondary Education

Introducción

La presente investigación se contextualiza en la LEN y pretende abordar las dinámicas y tensiones que atraviesan las políticas asociadas a la expansión de la Escolarización Secundaria Obligatoria (ESO) cuando llegan a la escuela, cuando son puestas en acto, en términos de S. Ball y equipo (2012), y se traducen en crecimiento de la matrícula escolar y en luchas locales de docentes, directivos, alumnos, familias por mejorar las condiciones de escolarización del alumnado. Se recupera para ello aportes del trabajo de campo en escuelas secundarias emplazadas en contexto de pobreza urbana en la Ciudad de Córdoba, escuelas cuya matrícula literal y felizmente “ha explotado” en el marco de la obligatoriedad.

A lo largo de los últimos veinticinco años se produjeron dos reformas estructurales del Sistema Educativo. La primera fue la Ley Federal de Educación N° 24.195 en el año 1993 y la segunda, más recientemente, en el año 2006, denominada Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206. La LEN propone la extensión de la obligatoriedad de la escuela secundaria hasta su culminación y define una escolaridad obligatoria de 13 años en todo el país y desde los 4 años. En el marco de esta ley, y a los efectos de garantizar la inclusión escolar en este nivel de enseñanza, se promueve un conjunto de resoluciones del Consejo Federal de Educación que regulan la reforma de la organización pedagógica e institucional de la escuela secundaria.

En contraste con la centralidad de la escuela primaria, de carácter masivo, planificada en contexto de conformación de los Estados nacionales y cuya universalización se alcanzó recién hacia la década del 90 (Tedesco y Cardini, 2007), la escuela secundaria nació para

educar mucho a muy pocos, a los elegidos, quienes iban a formarse para desempeñarse en cargos públicos, o bien, proseguir profesiones liberales (Krawczyk, 2014)².

Por tanto, en las últimas décadas la política educativa en Argentina enfrenta el desafío de garantizar el cumplimiento de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO). En la escuela de gestión estatal se materializa el reto de escolarizar a aquellos sectores sociales que nunca accedieron a la enseñanza secundaria o que históricamente engrosaron las cifras de abandono escolar.

En este sentido, tras haber finalizado el Primer Plan Trienal para la Educación Obligatoria, los datos oficiales del Ministerio de Educación Nacional fueron alentadores:

El nivel secundario presenta logros en el crecimiento de la matrícula a partir de la Ley de Educación Nacional de un 8% en relación al año 2001. El 89% de los jóvenes de 12 a 17 años se encuentra en la escuela y un 82,2% en el nivel secundario. Se destaca la evolución de la matrícula en la educación técnica que pasó de 324.437 a 628.248 estudiantes entre los años 2003-2010. El incremento se explica por la existencia de más escuelas técnicas —se crearon 274 escuelas técnicas del año 2003 al 2010— (Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente, 2012-2016, 8).

La promoción de políticas que habilitaran el ingreso, permanencia y egreso de ESO fue el eje de las políticas a partir de la LEN. De este modo lo reflejan algunos datos de SITEAL (2017):

En el año 2016, el 93% de los adolescentes de entre 12 y 17 años asistían a la escuela. El 91,7% de ellos a la escuela secundaria. Alrededor de 9 de cada 10 jóvenes de entre 20 y 22 años accedieron al nivel secundario, y el 70% entre quienes accedieron lograron graduarse del nivel. Sin embargo, la brecha entre estratos sociales en el acceso al nivel medio asciende a 12 puntos porcentuales y respecto a la graduación alcanza los 29 puntos, en perjuicio de los sectores sociales más desfavorecidos. En otras palabras, los datos reflejan que durante el período 2000-2016, estas brechas se han reducido más de la mitad en relación con el acceso, pero apenas se ha modificado respecto a la graduación.

Los datos hablan de ampliación del acceso y también de la persistencia de desigualdades. En líneas generales, todo parece indicar que el desafío que afronta el Sistema Educativo argentino radica en la necesidad de construir mejores condiciones de escolarización orientadas a una genuina inclusión educativa de los sectores populares, hecho que se traduce en la necesidad de promover políticas para la mejora de los índices de retención y egreso del nivel.

² Tedesco y Cardini (2007) explican que la tasa de asistencia escolar en el nivel primario se duplicó entre 1869 y 1914 al pasar del 26% al 56%, pero recién en 1980 comenzó a superar el 93% y en 1991 alcanzó el 97 %.

Ante el actual panorama político y económico signado por el retorno de los “noventosos” ajustes estructurales a la educación pública impulsados por el gobierno de la Alianza Cambiemos para atender a los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, el análisis que se presenta propone que la ESO de sectores populares ha devenido en una responsabilidad para quienes “hacen escuela”, es decir, para docentes, directivos, familias y organizaciones de la sociedad civil.

Este artículo se refiere a una escuela emplazada en un Ciudad-Barrio, a la que asisten sectores populares. Esta escuela secundaria, ante las instancias de control, responde con buenos resultados: cada año consigue mejorar las tasas de egreso, hecho que la transforma en una escuela de referencia para la supervisora zonal (Bocchio y Grinberg, 2017) y posibilita al equipo directivo presionar a las autoridades competentes para conseguir la construcción de más aulas y dar respuestas a las crecientes demandas de matriculación de estudiantes quienes constituyen, en su mayoría, la primera generación familiar en acceder, permanecer y egresar de la secundaria (Bocchio, 2019).

Como es de público conocimiento para quienes se desempeñan en diferentes niveles del sistema educativo, desde 2016 en adelante hemos asistido al desfinanciamiento de un sinnúmero de políticas sociales y educativas orientadas a garantizar la ESO. Según datos de UNIPE³, el presupuesto educativo entre 2016 y 2019 sufrió un recorte del 17 por ciento y la inversión educativa real por alumno tuvo un descenso de más del 20 por ciento. El estudio se basa en un relevamiento de los datos oficiales de 2018: de las 10.400 becas para formación docente solo fueron asignadas 6.300; de las 5.600 becas para estudiantes indígenas de formación docente se entregaron apenas 2.100; de las 1.200 aulas que se preveía construir solo se hicieron 234; de los 284 mil metros cuadrados de edificios escolares planificados solo se construyeron 153 mil; de las 3 mil aulas nuevas programadas para jardín de infantes solo se hicieron 236; de los 287 mil metros cuadrados para jardines se concretaron solo 61 mil; y de las 570.000 netbook prometidas solo se entregaron 50 mil. El incumplimiento de metas también se evidenció en el área de evaluación, a pesar de ser una de las pocas áreas que incrementaron su partida presupuestaria: se alcanzó a evaluar a 660 mil de los 1,2 millones de alumnos previstos, y solo se utilizó el 78 por ciento de los fondos.

En el caso de la provincia de Córdoba, y específicamente para el nivel secundario, “desaparecieron” políticas nacionales como: Plan de Mejora Jurisdiccional e Institucional; Plan Nacional de Lectura y la dotación de recursos a las bibliotecas escolares; Centros de Actividades Juveniles; Conectar Igualdad. El listado se ampliaría aún más al referir a las políticas nacionales de formación docente desmanteladas. En el marco del Programa de Formación Docente Continua: Nuestra Escuela, se eliminó un sinnúmero de propuestas de pos-título promovidas desde el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD).

Actualmente la reforma de la secundaria se enmarca en la propuesta “Secundaria 2030” que consensuaron en 2016 los ministros de Educación del país reunidos en el Consejo Federal de Educación y que obliga a todas las jurisdicciones a elaborar un plan estratégico para el secundario entre 2018 y 2025. Las provincias acordaron impulsar reformas que parten de reconocer algo que la investigación educativa confirma: el formato de la escuela

³ Datos disponibles en el artículo periodístico <https://www.pagina12.com.ar/184317-la-educacion-victima-del-ajuste>.

secundaria necesita ser repensado. Ante esta propuesta, Córdoba entre noviembre y diciembre de 2017 invita a un grupo de directivos que encabezaron la discusión acerca del Nuevo Régimen Académico (NRA). Otros tantos, como los de la escuela seleccionada, fueron invitados a participar en febrero de esta prueba piloto lanzada en 2018 en 76 escuelas.

Por tanto, en el ciclo lectivo 2018 se formaliza el inicio de la “prueba piloto”. El NRA para la Escuela Secundaria se constituyó, así, en una política que procura ofrecer una propuesta diferenciada a la trayectoria académica de los estudiantes para completar su formación, garantizando, así, los derechos de acceso, permanencia y egreso. Algunos de los ejes que estructuran el NRA son: el diseño de trayectorias escolares asistidas por medio de tutorías para alumnos que superan el límite de inasistencias, lo cual se articula con la eliminación de la condición de alumno libre por inasistencias; el retorno al ciclo lectivo organizado en dos etapas; el período de ambientación para ingresantes; la evaluación en proceso, con nuevas condiciones de recuperación y acreditación de los espacios curriculares; la repitencia se presenta como un decisión institucional acordada entre equipo docente, directivo, gabinete psicopedagógico y preceptores.

En este artículo se propone abordar dos ejes de análisis para pensar las transformaciones recientes en las políticas para garantizar la ESO: 1. Políticas nacionales de inclusión socioeducativa y su desfinanciamiento y 2. Las reformas al régimen académico. Por tanto, se parte de reconocer que en las escuelas circularon/circulan políticas nacionales y provinciales orientadas a la promoción de la ESO. La hipótesis que orienta la investigación en curso plantea que el desfinanciamiento de las políticas de inclusión está promoviendo un viraje hacia políticas que priorizan las reformas en el régimen académico para garantizar la ESO. Lo que interesa analizar es la regulación in situ de las políticas y los efectos en los docentes, directivos y alumnxs de los vaivenes políticos de tales normativas, vaivenes que hacen a las condiciones de escolarización en una escuela secundaria masificada.

Las políticas nacionales de inclusión socio-educativa y su desfinanciamiento

Como ya se mencionó, la escuela secundaria seleccionada está emplazada en una Ciudad-Barrio. La construcción de ciudades-barríos responde a una política habitacional promovida en el año 2005, por el Gobierno de la provincia de Córdoba, para erradicar asentamientos precarios. Esta política de vivienda social implicó además la construcción de escuelas de nivel primario y secundario, jardines de infantes, centros de atención primaria de la salud, centros de asistencia social y comisarías en cada Ciudad-Barrio. Por tanto, estamos ante una escuela emplazada en un contexto signado por diversas problemáticas: la pobreza, el desempleo, la violencia, las adicciones (Karsz, 2000), una escuela a la que hoy asisten “los hijos” de políticas como la Asignación Universal por Hijo (Gluz y Moyano, 2013), donde los chicxs reciben un plato de comida por el Programa de Asistencia Integral de Córdoba (PAICor). Se trata de una escuela que, aun habiendo mejorado de forma notable el porcentaje de alumnxs que ingresan y finalizan la escuela

secundaria, tiene noventa y siete alumnxs en el primer año y solo treinta y siete en el sexto año (Bocchio, 2019).

Se parte de afirmar que las denominadas políticas de inclusión, ejecutadas a través de diversos planes, programas y proyectos, están atadas a la voluntad política para sostener su financiamiento (Bocchio y Lamfri, 2015; Perazza, 2012). En efecto, en el caso de la provincia de Córdoba el Plan de Mejora Institucional (PMI), si bien formalmente no ha desaparecido, ha sido desfinanciado entre finales del año 2016 y el transcurso del ciclo lectivo 2017, interrumpiéndose el pago del salario a los docentes tutores, la entrega de recursos económicos a las escuelas y el trabajo junto a los denominados Asistentes Técnicos Territoriales con quienes los equipos directivos hacían el seguimiento del plan de mejora diseñado por cada escuela para elevar los niveles de retención y promoción escolar.

El fin del Plan de Mejora Institucional (PMI) y del consecuente pago a los docentes tutores (interpretados como la maestra particular en la escuela pública) representa en la vida cotidiana de la escuela el desarme de un rompecabezas de políticas educativas (Bocchio y Grinberg, 2017). En el proceso de interpretación y traducción (Ball et al., 2012) de las políticas educativas, la escuela seleccionada articula un conjunto de políticas educativas nacionales y provinciales. El PMI desde el año 2009 tuvo como ámbito de definición y acción todas las escuelas secundarias del país, de enseñanza común y modalidades. En función de la matrícula de cada escuela, el PMI aportaba al pago de sueldos de docentes tutores que trabajaban en contra turno escolar, además otorgaba un monto de dinero (5.000 pesos) para el desarrollo de actividades institucionales o para la compra de recursos.

En sus bases el PMI como política nacional supuso el diseño de Planes de Mejora Jurisdiccional (PMJ) por cada provincia. Para el caso de la provincia de Córdoba, entre las principales transformaciones se destacan: los alumnxs pasan de año con tres materias adeudadas (antes eran dos); transformaciones curriculares en la escuela secundaria; la trimestralización de la evaluación del alumnado; la creación de 266 cargos de coordinadores de curso para la escuela secundaria. Lo expuesto evidencia un conjunto de acciones por parte del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba que sintonizan con las resoluciones del Consejo Federal de Educación posteriores a la LEN.

En la escuela secundaria emplazada en la Ciudad-Barrio confluyeron las políticas educativas citadas: el PMI, la promoción de año escolar de alumnxs que adeudan tres materias y, además, la escuela posee el cargo de coordinador de curso.

En resumidas cuentas, el equipo directivo junto al gabinete psicopedagógico y la coordinadora de curso construyeron “un rompecabezas de políticas educativas” a modo de estrategia, que implicaba usar el espacio de tutoría, donde el trabajo de los docentes era financiado por el PMI, para el “recursado” de la tercera materia con la que el alumno promocionaría el año, de modo tal que el alumno tenga el acompañamiento docente necesario para realizar los trabajos prácticos evaluables. De ese modo explica el director cómo eran distribuidas las horas de tutoría:

Nosotros tenemos 24 horas asignadas a los espacios de tutorías. Nosotros la manejamos así: 12 horas para el turno tarde y 12 horas para el turno mañana.

Esas 12 horas las dividimos en 4 disciplinas: 3 matemáticas, 3 lengua, 3 ciencias naturales y 3 de sociales por turno. Tenemos un tutor para matemática por la mañana y otro por la tarde, un tutor para sociales que trabaja historia, sociología, antropología, formación para la vida y el trabajo; el de naturales trabaja física, química y biología (Director, abril 2015).

Desde luego el docente tutor también estaba disponible para apoyar a aquellos alumnxs que presentaran dificultades en las diferentes materias a lo largo del año escolar. En la voz del director, la tutoría es una de las estrategias principales para mejorar el rendimiento de los alumnxs. De este modo lo refería:

Buscándole la vuelta con el vice y la coordinadora de curso, y este va ser el segundo año que lo implementamos, lo que hacemos con los chicxs que pasan con tres previas es que elijan una materia de las que haya espacio de tutoría en la escuela y que hagan un recursado. Es decir, que no vengan solo a entregar el trabajo práctico. Como tienen que firmar un acta de compromiso lo que hicimos fue modificar un poquito el texto sin salirnos de lo determinado, pero agregando que el alumno y su tutor se comprometen a asistir durante todo el año al espacio de tutoría y cumplir con los 6 trabajos prácticos (Director, abril 2015).

La tutoría estuvo vigente desde el año 2013 y durante el año 2015 (en que se inició el trabajo de campo de esta investigación) fue posible reconocer que ese espacio formaba parte del cotidiano escolar, era un espacio institucionalizado, principalmente por los alumnxs. Sin embargo, en el mes de junio de 2016, a días del inicio de las vacaciones de invierno, el director relataba de este modo la situación de las tutorías:

De tutoría perdimos abril, y yo pensé: “bueno, a principios de mayo arrancará, tenemos medio mes para organizarnos.” Bueno, 5 o 6 clases sirven para el que tiene una sola materia previa, ahora si estamos hablando de matemática, una o dos matemáticas, ya la tutoría pierde sentido, es solo papeleo para el Ministerio. No les interesa nada. Me mandaron a pedir de un día para el otro que dé de alta de nuevo a todos los tutores. ¿Sabés el trabajo que es eso? Todo porque ellos cambian la gente y no tienen registros. Yo no iba a hacer ese trabajo a semanas de arrancar las vacaciones, si al chico la tutoría no le iba a servir. (Director, junio 2016).

Durante el segundo semestre de 2016 el desarrollo de las tutorías fue intermitente y finalmente en 2017 no inició. Los contratos de los docentes no fueron renovados y ese espacio donde se trabajaba con los alumnxs que más lo necesitaban quedó vacío.

En una jornada nacional de capacitación docente en el marco del Programa Nacional Nuestra Escuela (jueves 1 de junio de 2017), una profesora de historia transmite a sus colegas la experiencia de una actividad desarrollada en el marco del acuerdo de convivencia con los alumnxs de segundo año:

Bueno, me pidieron que haga una actividad distinta, de encuentro con los chicos de segundo porque todos los profes estábamos teniendo muchos problemas y malas notas. Los alumnos me eligieron para tutora, cosa que me sorprendió (risas). Nos sentamos con los equipos de mate a charlar, ¡un silencio había! Les pregunté qué les pasaba, me dijeron que sienten que se han quedado solos, que les faltan las tutorías. (Profesora de Historia, junio 2017).

El rompecabezas de políticas educativas que armó la escuela se transformó en una estrategia central para mejorar los niveles de promoción y retención escolar. Es necesario objetivar el tiempo que le llevó a esta escuela construir y legitimar junto a los alumnos el espacio de tutoría: todo indica que el tiempo de la escuela no es el tiempo que tienen los hacedores de políticas (Ball et al., 2012). El PMI inició formalmente en el año 2009, en el 2013 la escuela promueve el desarrollo de las tutorías en articulación con la “tercera materia” y para mediados de 2016, cuando la tutoría parecía ya formar parte del cotidiano escolar, acontece que los “deshacedores” de políticas deciden interrumpir el financiamiento. Lo cierto es que, más allá de que están procurando “darle la vuelta”, los alumnos de segundo año, que son muchos, y que aún no se acomodan al formato de la escuela secundaria, lo están sufriendo.

El régimen académico en el ojo de las reformas

Los acuerdos alcanzados en el marco del CFE desde 2009 en adelante han colocado el foco de atención en la necesidad de transformar las propuestas pedagógicas y las condiciones materiales de la escuela secundaria para responder a las demandas que supone la escolarización de un alumnado que históricamente engrosó las estadísticas nacionales de abandono escolar. Se trata de un conjunto de políticas educativas que establecen estrategias con el objetivo de disminuir gradualmente la repitencia, la sobriedad y sobre todo la deserción escolar, buscando asegurar la inclusión y procurando que los jóvenes realicen trayectorias escolares continuas y completas.

En este contexto, en el ciclo lectivo 2018, el Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba formaliza el inicio de la “prueba piloto” del denominado Nuevo Régimen Académico (NRA) en 76 escuelas de la provincia a las que se sumaron 81 escuelas más en 2019. El NRA para la Escuela Secundaria se constituyó, así, en una política que procura ofrecer una propuesta diferenciada a la trayectoria académica de los estudiantes para completar su formación, garantizando los derechos de acceso, permanencia y egreso. Siguiendo a Terigi (2008), esta propuesta apunta a pensar trayectorias escolares reales, trayectorias que son la contracara de las trayectorias escolares teóricas definidas por el sistema educativo a través de su organización y sus determinantes.

En el marco de estos debates, la investigación en curso plantea un análisis del régimen académico en tanto conjunto de criterios y normas que regulan la evaluación y acreditación del nivel secundario, en su hacer(se) cotidiano, atendiendo a las lógicas y dinámicas que atraviesan la vida escolar. En consecuencia, se parte de reconocer que el abordaje de tensiones en el cotidiano escolar del NRA demanda referir a procesos que involucran la búsqueda de alternativas docentes para que el aprendizaje tenga lugar en las

hoy denominadas “aulas heterogéneas”, heterogeneidad que en la bibliografía orientada a la formación docente remite a explicar que son alumnos provenientes de sectores populares, es decir, que no provienen de entornos socio-culturales que contribuyan a la formación del oficio de estudiante de secundaria y ello tiene consecuencias directas en la adaptación al formato organizacional del nivel de enseñanza.

En febrero de 2016, a pocos meses del inicio del gobierno del actual Presidente Mauricio Macri, el CFE encabezado por Esteban Bullrich se reúne en Purmamarca, Jujuy. Allí se proclama la “Declaración de Purmamarca”, que delimita la agenda educativa desde el nivel inicial hasta el secundario e impulsa nuevos procesos anuales de evaluación de la escolaridad obligatoria, hecho que devendrá en el denominado “Operativo Aprender”, aprobado por el CFE el 18 de mayo de 2016 a través de la Resolución N° 280/16. Concretamente la reforma de la secundaria se enmarca en la propuesta “Secundario 2030” que consensuaron en 2016 los ministros de Educación del país reunidos en el CFE y que obliga a todas las jurisdicciones a elaborar un plan estratégico para el secundario entre 2018 y 2025. El documento Marco para la Implementación de la Escuela Secundaria Federal 2030, producido por la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, refiere de este modo a los avances alcanzados a partir de la LEN:

Los progresos hasta el momento han logrado dar mayor coherencia y unidad a los planes de estudio a lo largo del país a través de reformas curriculares que emprendieron las provincias y la CABA. En cambio, los esfuerzos en relación con la organización de nuevos formatos institucionales, la flexibilización de los tiempos y espacios escolares y la reorganización de las horas de trabajo docente han sido más esporádicos y parciales, resultando en avances más lentos y fragmentados. (2017: 5-6)

Cumplidos diez años de la sanción de la obligatoriedad, los datos estadísticos recientes de nuestro sistema educativo indican que la permanencia y el egreso no están garantizados para todos por igual. El documento, además de reconocer los avances alcanzados, plantea que estos no son suficientes para garantizar la obligatoriedad del nivel. En este sentido entre los años 2016 y 2017 —usando como principal instrumento los resultados de las pruebas Aprender— se instala en la agenda del CFE la discusión sobre la reforma de la escuela secundaria, discusión que, por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires adquirió más bien tono de imposición y fue cuestionada por los docentes, directivos y alumnos quienes reclamaron en los medios tanto una genuina participación en el proceso de construcción de la política, como también la reparación edilicia de un conjunto de escuelas en paupérrimo estado de mantenimiento. Así lo explican Seoane y Lappano:

El principal documento difundido por el gobierno para promocionar y dar a conocer la Secundaria del Futuro fue una presentación en formato Power Point a fin de comunicar algunos de los cambios que implementarían en las secundarias públicas. El aspecto más controversial de esta propuesta cuestionada por

estudiantes, familias y docentes es la decisión de reducir el tiempo de cursada del 5to año para que los estudiantes realicen prácticas profesionalizantes. (2017: 1)

El 6 de diciembre de 2017, en el marco de la 84° edición del CFE, ya dirigido por Alejandro Finocchiaro, y que se llevó a cabo en San Fernando, provincia de Buenos Aires, los ministros de Educación de todo el país aprobaron por unanimidad —con la única abstención de la Provincia de Chaco, que estuvo ausente— la Resolución N° 330/17. Esta resolución se denomina Renovación Integral de la Educación Secundaria: Secundaria 2030.

Ante esta propuesta, Córdoba es sin duda una “muy buena alumna” ya que entre noviembre y diciembre de 2017 se había invitado a un grupo de directivos que encabezarían la discusión acerca del NRA. Otros tantos, como es el caso de la escuela seleccionada, sería invitados a participar en febrero. La “anticipación cordobesa” se refleja incluso en que las normativas en las que se enmarca el NRA (en su versión borrador) son las resoluciones del CFE del año 2009 antes citadas.

En el año 2018, a partir de la Resolución Ministerial N° 188, el Ministerio de Educación aprueba el “Programa sobre el Nuevo Régimen Académico para la Escuela Secundaria” para la provincia de Córdoba. El programa comienza a implementarse en el ciclo lectivo 2018 en 76 escuelas provinciales de diversas localidades, a las que se denomina “escuelas pilotos”. La adhesión de las escuelas a participar fue voluntaria y se originó a través de invitaciones vía los supervisores de cada región.

Algunos de los ejes que estructuran el NRA son: el diseño de trayectorias escolares asistidas por medio de tutorías para alumnos que superan el límite de inasistencias, lo cual se articula con la eliminación de la condición de alumno libre por inasistencias; el retorno al ciclo lectivo organizado en dos etapas (modificado en 2010); el período de ambientación para ingresantes; la evaluación en proceso, con nuevas condiciones de recuperación y acreditación de los espacios curriculares; la repitencia se presenta como un decisión institucional acordada entre equipo docente, directivo, gabinete psicopedagógico y preceptores.

Las líneas de acción definidas por el nuevo programa ponen énfasis en:

- a) Trayectorias escolares: pensadas como las diferentes formas de estar, participar, aprender y transitar la ESO. Se propone acciones para hacer efectivo el acompañamiento durante el recorrido escolar de los estudiantes. Aparece la denominación de *trayectoria asistida* como una herramienta para aquellos estudiantes que ven interrumpida la continuidad en la escuela secundaria por inasistencia. Cuando el estudiante supera las 25 inasistencias debe recuperar los aprendizajes en espacios de tutorías o a través de la presencia asistida con recursos virtuales y/o apoyo a distancia.
- b) Apropiación de aprendizajes y contenidos fundamentales: las prácticas evaluativas ocupan un lugar central en el Nuevo Régimen Académico. Surgen como herramientas que brindan información al estudiante y al docente y fundamentan la toma de decisiones sobre el aprendizaje y la enseñanza. Se

busca el consenso para la implementación de criterios de evaluación comunes y compartidos debiendo el alumno aprobar el espacio curricular con el 70% de los contenidos acreditados y disponiendo para ello de hasta 3 instancias de recuperatorio por unidad de contenido.

El Nuevo Régimen Académico y sus tensiones cotidianas

En las entrevistas muchos docentes de la escuela seleccionada manifiestan que el NRA institucionaliza acciones que ellos vienen desarrollando autónomamente, desde hace años. La propuesta de esta escuela para atender a la trayectoria escolar asistida de alumnos repitentes, de aquellos que promocionan el año adeudando la tercera materia y de quienes superan las 25 inasistencias, se articula con el trabajo pedagógico con tutores. El espacio de tutoría representa una política “familiar” para esta escuela, cuyo origen se remonta al Plan de Mejora Institucional financiado por el gobierno nacional entre 2010 y diciembre de 2015 (Bocchio, 2019). Así lo explica el director:

Todavía no nos mandaron el régimen definitivo, nosotros le llevamos una propuesta a la inspectora. Focalizada en los alumnos que tienen que repetir, nuestra idea es crear un cursado paralelo, que no estén en el aula. Que tenga una trayectoria asistida, se denomina, que curse solo las materias que no aprobó el año anterior. Ejemplo, el alumno se llevó cinco materias, las tiene que recusar en las horas institucionales que el gobierno va a pagar a los docentes tutores. Se lo presentamos a la Secretaría de Educación, en nuestra escuela es viable porque tenemos doble turno, no sé si en todas, tenemos el espacio. A ese espacio de trayectoria asistida también vienen los que pasaron de año con la tercera materia y quienes superan las 25 inasistencias (Director, marzo de 2018).

Con base en el relato de una jornada del Programa Nacional de Formación Docente “Nuestra Escuela”, nos adentramos en las dinámicas y tensiones que adquiere la puesta en acto del NRA. Desde el año 2014 la escuela seleccionada está inserta en este Programa que propone 4 encuentros anuales y en los cuales los directivos de la escuela se constituyen en capacitadores; previamente han recibido una capacitación por parte de tutores del Programa. El taller que se recupera tiene lugar en el mes de mayo de 2018, a tres meses de estar en curso el NRA. El tema del taller fue el aula heterogénea, se puso el foco de atención en pensar qué es un aula heterogénea y en las estrategias para sostener las trayectorias escolares de los alumnos.

En el inicio del taller el vice-director pide a los profesores que hagan memoria acerca de lo que vienen trabajando: aparecen referencias a la empatía con los alumnos, lo que significa ser/estar en la escuela, la imposibilidad de dejar de sorprenderse cuando “los pibes que dejan la escuela salen a buscar laburo” y los ven “dando vueltas” en la Ciudad- Barrio, la dificultad de cortar la brecha entre lo que significa para los alumnos estar en la escuela tantos años, en oposición a lo inmediatez del trabajo precario y a la necesidad de dinero. El vice-director refiere de este modo a algunos de los ejes trabajados en talleres previos:

Hablamos de un estar y existir en la escuela, es intentarlo todo para que ellos estén en la escuela. Si no estamos preparados para esta escuela para todos, tenemos que replantearnos profesionalmente qué queremos hacer y eso lo vamos a trabajar hoy (en el taller) por medio de la secuencia didáctica. Contextualizar hace falta y ahí vemos los resultados, el crecimiento en la repitencia. Entonces algo está pasando en los lugares más vulnerables que se amplía la brecha, tenemos chicos con riesgo pedagógico, de abandono, no aprenden y lo vemos en las noticias después que han baleado a un policía. ¡Qué hacemos! Tenemos que generar proyectos educativos que rocen la existencia, los intereses de nuestros alumnos, la empatía. Para hoy tenían que leer el texto sobre la enseñanza poderosa y se habla mucho de los sistemas educativos de Finlandia, Alemania. (Vice-director, mayo 2018)

En un clima de taller enardecido por las luchas salariales, la respuesta de un grupo de docentes no se hizo esperar y aparecieron referencias a que en Finlandia los docentes son bien pagados, están jerarquizados, no hay “docentes taxi”, por tanto pueden aportar tiempo de calidad, tienen escuelas y recursos adecuados. El vice-director también refiere a que en Finlandia no hay corrupción, y que es importante ver estos casos para poder compararnos y mejorar. Como tratando de ubicar a este directivo en el contexto de Argentina, otro docente exclama: “¡Acá todo cae en la escuela y se deja de lado el aprendizaje y nos pasa a importar más que estén en la escuela!” (Docente, mayo 2018).

El vice-director afirma que esa es la realidad de muchas escuelas y busca reorientar la discusión a la evaluación externa; en este caso la prueba externa “Aprender”, gestionada por el Ministerio de Educación y Deporte, adquiere centralidad. El murmullo entre los docentes se hace cada vez más fuerte y la evaluación como un eje central del NRA entra con fuerza al debate:

El desafío es nuestro para llegar con los chicos, pero después desde arriba siempre nos piden el número, ahora es el 7. (Docente, mayo 2018)

Es una locura esto, estoy enloquecida tomando recuperatorios de todos los temas. No di ni la mitad del programa, los chicos no vienen a clase y quieren que vengan a trayectoria asistida y al turno que les toca. Y los tutores brillan por su ausencia. (Docente, mayo 2018)

El director, sin desconocer que el NRA está en fase de prueba y que “agarrarle la mano es un proceso que lleva tiempo”, busca recuperar un ejemplo que aparece en otro video que debían mirar: “una docente que enseña biología a partir de las necesidades de su entorno”. El clima del taller se pone más denso:

Pero eso es una incoherencia, nos piden que contextualicemos, pero esa profe de biología que trabajó sobre las plagas y que los chicos aprendieron, en la prueba Aprender le tiene que haber ido muy mal porque no dio nada de lo que tenía que dar. (Docente, mayo 2018)

Yo siempre les dije: “No me interesan los resultados del Aprender”, lo tomamos como algo para aprender y demandar condiciones y recursos para mejorar. (Director, mayo 2018)

Nos pasamos estos meses tomando recuperatorio del nuevo régimen académico, las tareas de evaluación se llevan todo el tiempo y cargar en las planillas, la rúbrica ni hablar. Estamos a mayo y los tutores de trayectoria asistida no llegan. (Docente, mayo 2018)

Para esta docente, si el aula heterogénea es el foco de la formación docente, es importante aclarar que en el día a día escolar las “nuevas” estrategias de evaluación que propone el NRA se están llevando todo su tiempo en el aula. Parece que ya no hay tiempo para ocuparse de enseñar o analizar los dispositivos de evaluación. La evaluación lo ocupa todo. En el día a día escolar confluyen las políticas de evaluación del gobierno nacional y provincial y la performación (Ball, 2015) del trabajo docente está a la vista.

Notas finales

La hipótesis acerca del proceso que están transitando las políticas de ESO propone que, como consecuencia del desmantelamiento de las políticas de inclusión, se está promoviendo un viraje hacia políticas que priorizan las reformas en el régimen académico.

El viraje se presenta como sinónimo de cambio en el sentido de las políticas orientadas a garantizar la obligatoriedad. Si a partir de la LEN las políticas estaban preocupadas por mejorar las condiciones sociales, culturales, materiales, para que los estudiantes tengan un genuino derecho a la educación, en el marco de la Secundaria 2030 el foco de atención está en reformar parcialmente el régimen académico, eso sí, dando fin a la dotación de recursos materiales a las escuelas y proponiendo estrategias ya conocidas para acompañar a los alumnos con trayectorias escolares asistidas, es decir, por medio de tutorías a contraturno. En otras palabras, la reforma de la escuela secundaria se hace de modo *low cost* y se asienta en dotar a las escuelas de tutores en función de la matrícula escolar.

Los avances en la investigación permiten plantear que el NRA se asienta en propuestas “cosméticas” de reformas al formato escolar, es decir, son reformas parciales de elementos no menores del régimen académico (como la evaluación del alumnado, la asistencia, la desaparición de la figura del alumno libre para promover la de alumno con trayectoria asistida), pero que continúan sin afectar aquello que Terigi (2008) denomina el *trípode de hierro* de la escuela secundaria: la clasificación de los currículos, el principio de designación de los profesores por especialidad y la organización del trabajo docente por horas cátedra. Siguiendo a Miranda (en prensa), la reforma del NRA se podría enmarcar en políticas cuyo principal objetivo es la disminución de los costos de los servicios educativos. Dichas políticas están regidas por el fortalecimiento de los vínculos entre escolaridad, empleo, productividad y comercio; por tanto, el control estatal se ejerce fundamentalmente por medio del curriculum y la evaluación.

Investigar las condiciones de escolarización en una escuela secundaria masificada, en un contexto social, político y económico adverso como el que signa a las ciudades-

barrios, puede teñir de un pesimismo generalizado el horizonte de la escuela pública. El 2 de agosto de 2018 murieron como consecuencia de la explosión de una garrafa de gas Sandra Calamano y Rubén Rodríguez, ella vicedirectora y él auxiliar en la escuela 49 de Moreno, provincia de Buenos Aires. Fue la garrafa y fue la desidia estatal. Ellos estaban haciendo lo posible para que sus estudiantes consumieran algo caliente. Ante la muerte ser optimista es una aporía y es injusto, es no entender que hay condiciones básicas y necesarias para que la educación tenga lugar. Ante la catástrofe, quienes estamos en la escuela agradecemos que no acontezcan más de estos terribles hechos solo porque no tienen que pasar. Las escuelas de las ciudades-barríos son relativamente nuevas, pero el mantenimiento es a pulmón: llenar los matafuegos supone ahorrar varios meses de fondo de mantenimiento, supone el trabajo de la cooperadora escolar y la autogestión de los directivos.

En la vida escolar cotidiana el “viraje partidario” de las políticas educativas es un atentado a la escuela pública. Desmantelar políticas de inclusión para pasar a reformar el régimen académico y depositar en los equipos docentes la responsabilidad de la inclusión, además de ser un atentado para con la escuela pública, es cruel en términos de Berlant (2011) para con los docentes y los alumnos. Es eso que llamamos *regulación moral* (Bocchio y Grinberg, 2017) y que coloca a docentes y directivos en una posición en la que deben trabajar “a pesar de todo” porque de lo contrario son considerados ineptos y, peor aún, si no lo hacen, los perjudicados serán los alumnos, que solo cuentan con la escuela pública para conseguir comida, pero también para salir al teatro o acceder a la muestra de carreras de la universidad.

Es cruel, es mentiroso, es una aporía que afecta el trabajo de los docentes; los hace evaluadores seriales, sin generar instrumento alguno para repensar los dispositivos. En tanto, frente a los alumnos hay un régimen académico flexibilizado, pero sin recursos, un régimen que en el día a día escolar corre el grave riesgo de continuar reforzando en los estudiantes la experiencia del fracaso escolar como un problema individual.

En las escuelas, las políticas de la ESO son resignificadas por los actores, es más, como los docentes lo afirman, las reformas al régimen académico “ya estaban”, incluso, antes de ser sancionadas; la política de inclusión es llevada a cabo a nivel de la escuela por ese docente que preparaba la tarea para la alumna embarazada que no podía ir a clase, o por el preceptor que llamaba por teléfono al tutor cuando las inasistencias se acumulaban. Sin idealizar el pasado, es necesario hacer memoria sobre lo que perdimos en el camino, para no depositar esperanzas trucas en un régimen académico que se flexibiliza al mismo tiempo que los alumnos dejan de tener libros, becas, leche y hasta el mismísimo gas.

Al pensar en las políticas que pusieron el centro de atención en repensar la escuela secundaria resulta inevitable no exclamar: “¡Menos mal que siempre está la escuela pública!” Muchas políticas de inclusión pasaron de moda, igual que el financiamiento educativo. Está claro que quienes siempre están en las escuelas para hacer frente a las reformas educativas son los directivos y docentes; después de todo, y parafraseando a Angulo Rasco (2016), la escuela pública es ese compromiso por el ciudadano que vive en democracia. Importa aclarar, siguiendo a este investigador español, que es deseable y necesario que las reformas educativas que defienden la ampliación del derecho a la educación no continúen profundizando procesos de fragmentación, segmentación,

agrietamiento del sistema educativo, porque los efectos ya están a la vista: en las grandes urbes hay demasiadas “escuela exclusivas” para los sectores desfavorecidos, para los que viven las consecuencias de modelos económicos neoliberales y depredadores. Que la escuela secundaria sea democrática demanda políticas de Estado, demanda financiamiento que regule y garantice la construcción de políticas y prácticas en una escuela inclusiva, donde el trabajo con el conocimiento pueda tener lugar.

Bibliografía:

- ANGULO RASCO, F. (2016). “Lo público y lo privado en Educación”. En *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 85(30.1), 17-24.
- BALL, S. (2015). “La educación y la tiranía de los números”. En Monarca, H. (Ed.), *Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 9-13.
- BALL, S., HOSKINS, K., MAGUIRE, M. BRAUN, A. & PERRYMAN, J. (2012) *How schools do Policy Policy enactment in secondary schools*. New York: Routledge.
- BERLANT, L. (2011) *Cruel optimism*. Durham and London: Duke University Press.
- BOCCHIO, M. C. (2019). “¿Y si no estuviesen las escuelas secundarias en las Ciudades-Barrios? Tensiones entre la mejora de las condiciones de escolarización y el desfinanciamiento de algunas políticas de inclusión socioeducativa en la Provincia de Córdoba”. En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27 (28): 1-23 <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3178>
- BOCCHIO, M. C. Y GRINBERG, S. (2017) “¿Sólo van a trabajar si reciben los fondos? Management, regulación moral y escuelas en la periferia metropolitana (Córdoba, Argentina)”. En *Exitus*, 7 (2): 306-330.
- BOCCHIO, M. C.; MIRANDA, E. (2018). “La escolaridad secundaria obligatoria en Argentina: Políticas para la inclusión social y educativa en la escuela”. En *Revista Educación*, 42 (2): 1-16. En: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44055139037>
- GLUZ, N. Y RODRÍGUEZ MOYANO, I. (2013). “Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires”. En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21 (21). Recuperado [data] <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1102> (21/07/19)
- MARCO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESCUELA SECUNDARIA FEDERAL 2030. Ministerio de Educación Presidencia de la Nación.
- MIRANDA, E. “La política educativa como negocio. Ajuste presupuestario, discurso meritocrático y el ‘Davos’ de la educación en Argentina (2015-2019)”. En *Revista Espaço Pedagógico*, Tema dossier: Privatização da Educação, V.27, N.1, jan./abr. 2020. (En prensa).

- PERAZZA, R. (COORD) (2012). “Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina. Análisis de la política nacional”. UNICEF. En: http://www.unicef.org/argentina/spanish/doc_final_30_08.pdf (21/07/19)
- PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN OBLIGATORIA Y FORMACIÓN DOCENTE 2012-2016. Resolución Consejo Federal de Educación N°188/12, del 5 de diciembre de 2012.
- KARSZ, S. (2004). *La exclusión: bordeando sus fronteras: definiciones y matices*. Barcelona: Gedisa.
- KRAWCZYK, N. (2014). *Sociologia do Ensino Médio, crítica ao economicismo na política educacional*. São Paulo: Cortez Editora.
- SITEAL (2017). Perfiles de país. Argentina. Recuperado de: <http://www.publicaciones.siteal.iipe.unesco.org/perfiles-de-pais/4/argentina> (21/07/19)
- TEDESCO, J. C., & CARDINI, A. (2007). Educación y sociedad: proyectos educativos y perspectivas futuras. En S. Torrado (Ed.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Vol. 2. Buenos Aires, Argentina: Edhasa, 439-468.
- TERIGI, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, 29, 63-71.
- . (2011). Ante la propuesta de “nuevos formatos”: Elucidación conceptual, en Quehacer Educativo, *Revista periódica de la Federación uruguaya de Maestros*, 107, 15- 22.