

**Convocatoria: PROBLEMÁTICAS Y RETOS DE LA EDUCACIÓN
SECUNDARIA BÁSICA EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA**

Tema: Las políticas educativas de la región destinadas al nivel

**LA ESCOLARIDAD SECUNDARIA OBLIGATORIA EN ARGENTINA.
POLÍTICA PARA LA INCLUSIÓN SOCIO-EDUCATIVA
EN LA ESCUELA**

- Dra. Bocchio, María Cecilia

Becaria pos-doctoral Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
Centro de Investigación Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de
Córdoba-Argentina. (CIFFYH-UNC).

Profesora Adjunta Cátedra Política Educacional y Legislación Escolar Facultad de Filosofía y
Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba (FFYH UNC)

Adscripta del Grupo de Investigación: “Estudios sobre políticas educativas.” (GiEPE) (CIFFYH-
UNC).

mcbochio@gmail.com

- Dra. Miranda Estela María

Profesora Titular de Política Educacional y Legislación Escolar. Facultad de Filosofía y
Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba (FFYH UNC)

Directora del Grupo de Investigación: “Estudios sobre políticas educativas.” (GiEPE) (CIFFYH-
UNC).

estelamiranda@arnet.com.ar

**- Centro de Investigaciones “María Saleme de Burnichon“, Pabellón “Agustín Tosco”,
Ciudad Universitaria.**

Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba

Córdoba – 5000 Argentina

Teléfono /Fax: 54-0351-4334061, Interno 117.

RESUMEN

En Argentina la Escolaridad Secundaria Obligatoria (ESO) se enmarca en la Ley de Educación Nacional N° 26.206/2006, a partir de la cual el gobierno nacional y los gobiernos provinciales han diseñado diferentes estrategias de intervención.

El objetivo de este artículo es analizar las políticas orientadas a la inclusión educativa, que traducidas en planes, programas y proyectos son “puestas en acto” *enacted* (Ball, et al., 2012) en las escuelas. Para ello recuperamos los discursos y textos producidos en contexto de los gobiernos nacionales que se sucedieron partir del año 2003. Seguidamente identificamos los planes, programas y proyecto diseñados en el marco de la ESO, y abordamos la “puesta en acto” de estas políticas de inclusión socio-educativas desde investigaciones locales y propias. Finalmente planteamos algunas tendencias y batallas libradas en la deuda histórica por garantizar el derecho a la educación secundaria.

PALABRAS CLAVE:

ESCOLARIDAD SECUNDARIA- OBLIGATORIEDAD- POLÍTICAS – INCLUSIÓN SOCIO-EDUCATIVA

COMPULSORY SECONDARY SCHOOLING IN ARGENTINA POLICY FOR SOCIAL AND EDUCATIONAL INCLUSION IN THE SCHOOL

ABSTRACT

In Argentina Compulsory Secondary Schooling (CSS) is a component of the National Education Law No. 26,206 enacted in 2006. Based on it, the national and provincial governments have designed different intervention strategies.

This paper aims to analyze policies oriented to educational inclusion, which are translated into plans, programs, and projects that are enacted (Ball, et al., 2012) at schools. We collect speeches and texts produced in the context of national governments before 2003. Then we identify the plans, programs, and projects designed within the CSS’ framework and we approach the enactment of these social and educational policies from local and own research. Finally, we suggest some trends and battles fought in the historic debt to guarantee the right to secondary education.

KEY WORDS:

SECONDARY SCHOOLING- COMPULSORY- POLICY - SOCIAL AND EDUCATIONAL INCLUSION

Introducción

Desde hace más de dos décadas la política educativa en Argentina enfrenta el desafío de garantizar el cumplimiento de la Educación Obligatoria (EO) debates y tensiones que signan este nivel: la selección social, la segmentación de la oferta escolar y la reciente obligatoriedad y universalización del acceso. En contraposición con la centralidad de la escuela primaria, de carácter masivo, planificada en contexto de conformación de los estados nacionales, la escuela secundaria nació para educar mucho a muy pocos, a los elegidos. Con el correr de los años, cuando las elites y los sectores medios de la sociedad acceden a la escuela media, se fueron generando procesos de segmentación de la oferta escolar o en otros términos, circuitos diferenciados de calidad de la oferta educativa (Tiramonti, 2004). Así, la escuela pública comienza a transformarse en una opción para los sectores populares, perdiendo el valor económico y simbólico, hecho que se traduce, además, en la devaluación del valor de los certificados otorgados (Krawczyk, 2014). En tanto, los actuales procesos de extensión de la EO y las reformas educativas que la volvieron obligatoria rompen con ese modelo dual que ponía en evidencia diferencias culturales, sociales y económicas. Sin embargo, este nivel de enseñanza continúa representando la encrucijada estructural del sistema educativo. En resumidas cuentas, es el nivel que demuestra que para algunos alumnos fatalmente se termina la escolaridad, mientras que para otros es donde verdaderamente comienza (Fernández Enguita, 2014). Ante el desafío de incluir a los “recién llegados a una larga escolarización obligatoria” (Machado & Alves, 2014) el gobierno nacional y los gobiernos provinciales definen un conjunto de iniciativas de inclusión de carácter programático que en muchas ocasiones desbordan la capacidad de gestión de las escuelas (Terigi & Perazza, 2010). Filmus & Kaplan (2012) sostienen que, en gran medida, las políticas para la EO son diseminadas a través de planes, programas y proyectos nacionales y provinciales que tienen por finalidad optimizar las trayectorias escolares de alumnos en riesgo de exclusión socio-educativa.

En la investigación que da origen a esta publicación indagamos en las políticas orientadas a garantizar la EO desde un enfoque teórico que posibilita estudiar el Estado a través de su acción y la acción del Estado a través de sus instrumentos (Barroso, 2006). Así lo explican Lascoumes y Le Galès (2004:13): *"un instrumento de acción pública es un dispositivo al mismo tiempo, técnico y social que organiza las relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios en*

función de las representaciones y significados de las que es portador”. Desde esta perspectiva los planes, programas y proyectos ministeriales operan como algunos de los principales instrumentos de regulación de recursos materiales y simbólicos del sistema educativo, a partir de los cuales se promueve un tipo de autonomía que traslada responsabilidades sobre la inclusión escolar a las escuelas y legitima nuevas modalidades de control sobre la gestión escolar. Para Barroso (2009) la gestión por proyecto, afin a la regulación postburocrática o gobernanza, promueve un estilo de gobierno negociado y no jerárquico de las políticas públicas que involucra a diferentes sujetos (estatales y no estatales) con distintos niveles de iniciativa, de responsabilidad y de territorialidad. En otros términos, se parte del reconocimiento de que las políticas requieren ser entendidas como un todo complejo, compuesto por una pluralidad de instancias gubernamentales y de una pluralidad de sujetos que en el espacio escolar “ponen en acto” o *enact* las políticas educativas.

Como Ball et al., (2012) lo explican es necesario que la investigación educativa de cuenta de cómo las escuelas *actúan* las políticas educativas, a través de los recursos que cada institución dispone. Esto supone tornar visibles las prácticas donde se construyen los márgenes de decisión o de autonomía relativa que los textos políticos (como los planes, programas y proyectos) delegan a los sujetos en un complejo proceso que suscita variados efectos.

En este sentido, el objetivo de este artículo es analizar las políticas orientadas a la inclusión socio-educativa, que traducidas en planes, programas y proyectos son “puestas en acto” o *enacted* (Ball, et al., 2012) en las instituciones educativas. Procuramos identificar algunas tendencias que se promueven e instituyen en el contexto de las escuelas, donde las políticas educativas adquieren realidad y materialidad.

En la organización de este capítulo se parte de una reconstrucción de los discursos gubernamentales promovidos a partir del 2003 para garantizar el derecho a la escolaridad obligatoria. En el segundo y tercer apartado se describen los principales planes, programas y proyectos nacionales y provinciales y se analizan resultados de investigaciones sobre la puesta en acto de esos instrumentos destinados a la efectivización de la ESO. Desde una mirada analítica, en el cuarto y quinto apartado, se busca reconocer algunas tendencias que la puesta en acto de estas políticas educativas suscita en las estrategias institucionales para actuar las políticas y en las prácticas de los directivos y docentes.

1. DEL DISCURSO DE LA EFICIENCIA AL DISCURSO DE LA INCLUSIÓN SOCIO-EDUCATIVA

En los noventa, en el marco de las políticas neoliberales de reforma del Estado se completó la descentralización de los servicios educativos nacionales a los Estados provinciales y al Gobierno

de la ciudad de Buenos Aires y se promulgaron nuevos marcos regulatorios para implementar la llamada “Transformación Educativa”¹. La redefinición del papel del Estado en educación estuvo dirigida a suplantar una regulación burocrática y centralizada por un nuevo paradigma de gobernabilidad pública que sustituye el control directo, coercitivo, normativo, por la promoción de la responsabilización *ex-post* sobre la calidad y los resultados. Desde esta perspectiva tecnocrática, la gestión eficiente es la principal herramienta para alcanzar el éxito en la administración de las instituciones del Estado. Así, la gestión definida como una actividad predominantemente técnica posibilitaría, desde el discurso dominante, la ejecución estandarizada y eficiente de políticas públicas aplicadas a poblaciones abstractas.

A diferencia de la década anterior, los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner diseñaron un conjunto de políticas destinadas a recuperar la centralidad del Estado y a recolocar a la política en el horizonte de las acciones estatales generando un escenario de gobernabilidad. A poco de asumir la nueva gestión nacional se sancionaron un conjunto de leyes², como señales del giro ideológico-político, orientadas a subsanar algunos problemas que habían dejado las reformas educativas neoliberales de los noventa. Podría decirse que se volvió a pensar la educación desde el reconocimiento de su naturaleza política, desplazando así la impronta técnica como pretensión de eficacia, y la despolitización como garantía de la eficiencia que sustentaban las políticas anteriores. En otros términos se asiste a un proceso de repolitización de las políticas educativas (Senén González, 2008; Autor, 2010).

La educación se define como una prioridad nacional y se recupera a la educación como un derecho social y humano que el Estado debe garantizar. En consecuencia, el Estado promueve la inclusión a través del desarrollo de políticas universales, de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que prioricen una educación que incluya a los sectores vulnerables de la sociedad. Entre las principales acciones políticas se destacan: el aumento sostenido de la inversión pública en materia educativa³, la construcción de edificios escolares y la universalización de políticas tendientes a la restitución y/o fortalecimiento de los derechos educativos de los niños/niñas y adolescentes (becas estudiantiles, provisión de textos escolares). En ese contexto de referencia, la Ley de Educación Nacional (LEN), determina una estructura unificada para el sistema educativo nacional, con el restablecimiento de la educación primaria y

¹ Ley Federal de Educación (1993), Ley de Educación Superior (1995) y leyes provinciales de educación.

² Ley de 180 días de clase (2003); Ley de Fondo Incentivo docente (2004); Ley de Educación Técnico Profesional Ley (2005); Ley de Financiamiento Educativo Ley (2005); Ley de Educación Sexual Integral (2006) y la Ley de Educación Nacional (2006).

³ Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075, 2005 establece el aumento de la inversión pública en materia educativa hasta alcanzar el 6 % del Producto Bruto Interno (PBI) en 2010.

secundaria⁴ y la creación del Instituto Nacional de Formación Docente. Establece la escolaridad obligatoria, desde el nivel inicial y hasta la finalización de la educación secundaria.⁵ En el capítulo referido a las políticas de promoción de la igualdad educativa, el texto legal establece:

El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fijará y desarrollará políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación (Art. n° 79, LEN)

A continuación se definen las responsabilidades presupuestarias del Estado nacional y de las jurisdicciones y el contenido de las políticas para generar las condiciones de inclusión educativa:

Las políticas de promoción de la igualdad educativa deberán asegurar las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades, principalmente los obligatorios. El Estado asignará los recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, proveerá textos escolares y otros recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos a los/as alumnos/as, familias y escuelas que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable.

En línea con esos principios de la política educativa y para garantizar la igualdad educativa a través del fortalecimiento de las trayectorias escolares de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeducativa el gobierno diseñó el Programa Nacional de “Asignación Universal por hijo para protección social” (AUH) (Decreto n° 1602/09). Se trata de una política social dirigida a las familias con hijos menores de 18 años en condiciones de vulnerabilidad social (desocupados, familias con hijos discapacitados, trabajadores informales que perciban bajos ingresos, servicio doméstico, embarazadas y monotributistas sociales). Tiene el propósito de reinsertar a las alumnas y alumnos que habían abandonado la escuela (primaria y secundaria) e incorporar nuevas poblaciones que no habían llegado todavía a la escuela

⁴ Es importante recordar que la Ley Federal de Educación organizó una estructura académica con los siguientes niveles: Inicial (obligatoria a partir de los 5 años; Educación General Básica (6-14 años obligatoria), Educación Polimodal(15-17) y Educación Superior.

⁵ Con posterioridad se sanciona la Ley N° 27.045/14 de EDUCACIÓN INICIAL que declara obligatoria la educación inicial para niños/as desde cuatro (4) años en el sistema educativo nacional, modificando la Ley de Educación Nacional N° 26.206/06.

secundaria. La AUH se constituye en una herramienta que facilita el cumplimiento de la obligatoriedad escolar al comprometer a los padres a enviar a los hijos a la escuela para cobrar la asignación, situación ya instalada para los trabajadores en blanco, que constituyen los sectores más integrados a la ESO (Gluz, 2011).

De modo complementario, el Programa Conectar Igualdad, creado por Decreto Presidencial (Nº 459/10) es una política de inclusión digital de alcance federal para reducir las brechas digitales, educativas y sociales. Distribuyó 3 millones de netbooks en escuelas públicas de todo el país en el período 2010-2012. Estas acciones se acompañan con el desarrollo de contenidos digitales, propuestas didácticas y acciones de formación docente con el objeto de transformar paradigmas, modelos y procesos de aprendizaje y enseñanza (Autor, 2013, Perazza, 2012).

2. LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES Y JURISDICCIONALES PARA GARANTIZAR ESCOLARIDAD SECUNDARIA OBLIGATORIA.

Sancionada la Ley de Educación Nacional, el gobierno nacional y las jurisdicciones acordaron en el ámbito del Consejo Federal de Educación (CFE)⁶ un conjunto de lineamientos, planes y orientaciones destinadas a coordinar acciones para asegurar la ESO en todo el país.

En el cuadro siguiente se sintetizan los acuerdos más importantes:

LINEAMIENTOS/ORIENTACIONES Y PLANES NACIONALES	OBJETIVOS	ACCIONES/ ESTRATEGIAS NACIONALES Y PROVINCIALES
- PLANES NACIONALES: a) Plan Trienal (2009-2011)	- Integrar las políticas nacionales, provinciales y locales y articular con otros ministerios y organizaciones	- Planes de Mejora Jurisdiccionales (Plan de alcance nacional) - Planes de Mejora

⁶ El Consejo Federal de Educación, presidido por el Ministro de Educación de la Nación e integrado por la máxima autoridad educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades, es un organismo interjurisdiccional de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional. El principal objetivo es asegurar la unidad y articulación del sistema educativo nacional. Las resoluciones emanadas de este organismo son de cumplimiento obligatorio para las jurisdicciones, cuando así se establezca en la Asamblea Federal, órgano superior del Consejo (LEN, arts. 116, 117 y 118)

<p>Resolución CFE N° 79/09</p> <p>b) Plan Quinquenal para la Educación Obligatoria y de Formación Docente 2012-2016 Resolución CFE N°188/12</p> <p>- LINEAMIENTOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA. Resolución CFE N° 84/09</p> <p>- INSTITUCIONALIDAD Y FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA PLANES JURISDICCIONALES Y PLANES DE MEJORA INSTITUCIONAL Resolución CFE N° 88/09</p> <p>-ORIENTACIONES PARA LA ORGANIZACIÓN PEDAGÓGICA E INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA. Resolución CFE N° 93/09</p> <p>- PAUTAS FEDERALES PARA LA MOVILIDAD ESTUDIANTIL EN LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA. Resolución CFE N° 102/1</p> <p>- PROPUESTAS DE INCLUSIÓN Y/O REGULARIZACIÓN DE TRAYECTORIAS ESCOLARES EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. Resolución CFE N° 103/10</p>	<p>sociales para incrementar la cobertura del nivel y mejorar las trayectorias escolares.</p> <p>-Mejorar la calidad de la oferta educativa y fortalecer la gestión institucional.</p> <p>-Construir condiciones pedagógicas con variadas estrategias pedagógicas (reformas curriculares; redefinición del régimen académico; promoción de la movilidad estudiantil entre jurisdicciones; nuevas estrategias de evaluación; la valorización de la función tutorial y la articulación entre educación formal y no formal.</p> <p>-Posibilitar la concentración horaria con mayor estabilidad laboral para el profesorado de escuelas secundarias.</p> <p>-Replantear el modelo pedagógico escolar con nuevas propuestas de enseñanza multidisciplinares (seminarios intensivos, jornadas de profundización temática, propuestas de enseñanza socio-comunitaria, tutorías.</p> <p>-Habilitar programas educativos que posibiliten a menores de 18 años desescolarizados ingresar y finalizar la ESO.</p>	<p>Institucionales (Plan de alcance nacional)</p> <p>-Plan de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela (FinEs) (Plan de alcance nacional)</p> <p>-Programa Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media Pareja Pedagógica (Ciudad de Buenos Aires)</p> <p>- Programa Deserción Cero Escuelas de Reingreso (EdR) (Ciudad de Buenos Aires)</p> <p>-Centros de Escolarización Secundaria para Jóvenes y Adolescentes (CESAJ) (Provincia de Buenos Aires)</p> <p>-Programa Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria y Formación Laboral de jóvenes de 14 a 17 años” (PIT 14-17) (Provincia de Córdoba)</p> <p>- Centros de Orientación y Apoyo (Provincia de Buenos Aires)</p> <p>- Plan Provincial “Vuelvo a Estudiar” (Provincia de Santa Fe)</p>
---	--	---

Fuente: elaboración propia

PLANES NACIONALES DE EDUCACIÓN OBLIGATORIA. El primer Plan es regulado por la Resolución CFE N° 79/09, del 28 de mayo de 2009. Se propone un Plan Nacional Trienal 2009-2011 para la Educación Obligatoria en todo el territorio nacional, cuyo objetivo estratégico focaliza en extender y mejorar la educación secundaria en sus diferentes modalidades. Este plan es continuado por el Plan Quinquenal para la Educación Obligatoria y el de Formación Docente 2012-2016 Resolución CFE N°188/12, del 5 de diciembre de 2012.

LINEAMIENTOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA. Resolución CFE N° 84/09, 15 de octubre de 2009. Focaliza en la necesidad de construir condiciones pedagógicas para una trayectoria escolar que debe ser dotada de nuevas y variadas estrategias pedagógicas, tales como: las reformas curriculares; la redefinición del régimen académico; la promoción de la movilidad estudiantil entre jurisdicciones; nuevas estrategias de evaluación (definida como una problemática de escuela secundaria); la

valorización de la función tutorial y la articulación entre educación formal y no formal. Además se explicita la necesidad de acordar federalmente medidas que posibiliten la concentración horaria con mayor estabilidad laboral para el profesorado de escuelas secundarias.

INSTITUCIONALIDAD Y FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA PLANES JURISDICCIONALES Y PLANES DE MEJORA INSTITUCIONAL. Resolución CFE N° 88/09, 27 de noviembre de 2009. Se plantea la construcción de una nueva institucionalidad para la educación secundaria a partir de tres desafíos y problemáticas de la educación secundaria: la igualdad, la calidad y el fortalecimiento institucional que deben ser trabajados desde la adecuación de la organización institucional y pedagógica, y la mejora de las condiciones de trabajo docente.

ORIENTACIONES PARA LA ORGANIZACIÓN PEDAGÓGICA E INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA. Resolución CFE N° 93/09, 17 de diciembre de 2009. El replanteo del modelo pedagógico escolar es acompañado de nuevas propuestas de enseñanza multidisciplinarias, seminarios intensivos, jornadas de profundización temática, propuestas de enseñanza socio-comunitaria, instancias de apoyo institucional a través de tutorías, como así también, de reformas en la tradicional enseñanza por espacio curricular. El nuevo régimen académico está conformado por un conjunto de regulaciones sobre la organización de las actividades de los estudiantes y sobre las exigencias a las que deben responder. Se diferencian como aspectos sustantivos del régimen: la evaluación, la acreditación y la promoción de la escuela secundaria. La evaluación del alumno es definida como el reflejo de su proceso de aprendizaje y en ningún caso los motivos disciplinarios pueden ser causantes de notas bajas. Se promueve el desarrollo de acuerdos de convivencia que deberán ser plasmados por escrito para regular las relaciones entre profesores, alumnos y otros adultos de la institución.

PAUTAS FEDERALES PARA LA MOVILIDAD ESTUDIANTIL EN LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA. Resolución CFE N° 102/10, 24 de junio de 2010. Refiere a la necesidad promover para el ciclo lectivo 2011 mecanismos ágiles y dinámicos que faciliten la movilidad de los estudiantes dentro del territorio nacional, promuevan la inclusión y la finalización de la educación obligatoria. Se definen estos acuerdos como indispensables para resguardar los derechos de los alumnos y la cohesión del Sistema Educativo Nacional.

“PROPUESTAS DE INCLUSIÓN Y/O REGULARIZACIÓN DE TRAYECTORIAS ESCOLARES EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. Resolución CFE N° 103/10, 24 de junio de 2010. Se establece que durante los años 2010 y 2011 las jurisdicciones podrán habilitar variadas alternativas y /o programas educativos que posibiliten a menores de 18 años desescolarizados ingresar y finalizar la ESO. El Ministerio de Educación Nacional y los Ministerios Jurisdiccionales, en el marco de los Planes de Mejora Institucional, los Planes Jurisdiccionales de Educación Secundaria y las acciones socio-educativas asistirán técnica y financieramente ese proceso, con el objetivo de regularizar la trayectoria escolar de alumnos que presenten inasistencia por periodos prolongados, repitencia reiterada o bien ingreso tardío al nivel secundario.

En líneas generales los acuerdos alcanzados entre el gobierno nacional y las jurisdicciones colocan el foco de atención en la necesidad de transformar las propuestas pedagógicas y las

condiciones materiales para responder a las demandas que suponen la escolarización de un alumnado con escasa o frustradas trayectorias por la escuela secundaria.

Los Planes de Mejora Jurisdiccionales representan la principal estrategia de articulación nación-provincias, en tanto los Planes de Mejora Institucionales constituyen el marco de articulación de los lineamientos estratégicos definidos a nivel provincial con las escuelas. Desde estos Planes, y en contraposición con el discurso diseminado en la década del noventa, la escuela se define como el espacio público para la transmisión de conocimiento, y el docente es un agente del Estado en la escuela.

Como ya fue referido, la educación se define como un derecho social y humano que el Estado debe garantizar a través de la definición de políticas y de lineamientos de acción de alcance nacional; lo que hace que el Estado nacional sea un agente central en la distribución de recursos y la asistencia técnica a las jurisdicciones.

4. PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA ESCUELA SECUNDARIA OBLIGATORIA: UNA MIRADA DESDE LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA

Los textos legales y el discurso de la inclusión social y educativa se tradujeron en acciones y estrategias materializadas en planes, programas y proyectos. En los destinatarios de esas acciones y estrategias es posible identificar tres situaciones: 1) Adolescentes y jóvenes que nunca ingresaron a la educación secundaria; 2) Adolescentes y jóvenes que estuvieron en la escuela y se fueron (abandonaron la escuela en algún momento o adeudan materias del último año); 3) Los adolescentes con “escolaridad baja intensidad” o “con aprendizajes de baja relevancia” (Terigi, 2010).

A continuación teniendo en cuenta estos tres grupos focalizaremos en algunos planes, programas y proyectos que por diferentes vías confluyen y complementan las estrategias de intervención política para la inclusión social y educativa (Autor, 2013). Diferenciamos entre acciones promovidas y financiadas por el Ministerio de Educación Nacional y las iniciativas de las jurisdicciones (estados provinciales).

4.1 Principales acciones promovidas y financiadas por el Ministerio de Educación Nacional

Los **Planes de Mejora Jurisdiccionales** y los **Planes de Mejora Institucionales** tienen el propósito de mejorar la igualdad y la calidad de la enseñanza en las trayectorias educativas de los

estudiantes. Estos planes son presentados como una oportunidad de construcción conjunta que integra a las políticas nacionales, provinciales y locales.

Los Planes de Mejora Jurisdiccionales se plantean como una herramienta estratégica para definir metas a corto y mediano plazo ligadas al cumplimiento del Plan Nacional de Educación Obligatoria, específicamente para el nivel secundario. En tanto los Planes de Mejora Institucional (PMI) tienen como ámbito de definición y acción todas las escuelas secundarias del país y para todas las modalidades. Según la matrícula de cada escuela, los PMI pagan el sueldos de docentes que trabajan fuera del horario de clases (tutorías académicas y de orientación, clases de apoyo y espacios formativos fuera de clase) y aportan recursos para que las escuelas puedan organizar viajes y visitas, adquirir materiales didácticos, insumos informáticos, entre otros.

Pinkasz (2013) estudia la implementación de estos planes en las provincias de Buenos Aires y Córdoba. Sostiene que se realizaron importantes desarrollos en la definición de normativas para la reorganización institucional y la provisión de recursos para ampliar y variar el tiempo y el formato pedagógico en las escuelas. En la provincia de Buenos Aires se modificó el Reglamento General de Escuelas y se desarrollaron normativas específicas para encuadrar el régimen académico; asimismo se renovaron los acuerdos de convivencia y se estableció una serie de disposiciones para la promoción anual. La provincia de Córdoba, por su parte, modificó requisitos para la promoción de las asignaturas previas y creó nuevas funciones como el coordinador de curso en los establecimientos escolares, con el objetivo de acompañar los cambios propuestos.

Una segunda línea de acción de alcance nacional es el **Plan de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela (FinEs)** iniciado desde 2008, una iniciativa para la terminalidad de estudios secundarios destinada a jóvenes y adultos que adeudan materias del nivel. Los jóvenes de entre 18 y 25 años reciben acompañamiento de tutores y profesores que guían a los estudiantes en este proceso de preparación de materias. Los estudiantes deben rendir los exámenes en la escuela donde cursaron el último año de la educación secundaria, en los turnos de examen fijados por el calendario escolar de la jurisdicción. Los jóvenes adultos mayores de 25 años también cuentan con el apoyo de tutores y profesores para la preparación y evaluación de las materias adeudadas, pero a diferencia del grupo de menores de 25, la evaluación de las materias se realizará a través de diferentes estrategias, tales como: monografías o trabajos prácticos parciales y finales.

Toscano (Coord) (2012) estudia este Plan en la Provincia de Buenos Aires, donde preexistía una iniciativa destinada a la terminalidad de estudios secundarios: los Centros de Orientación y Apoyo. La fusión de ambas iniciativas se formalizó en 2008, dando origen al *COA-FinEs*. El

estudio se desarrolló en dos partidos de la Provincia de Buenos Aires: Florencio Varela y Quilmes, en dos sedes del partido de Quilmes y una en Florencio Varela. El Plan ofrece una alternativa para el cursado y acreditación de un conjunto de materias de diferentes años de la escuela secundaria, habilitando una oferta variada de asignaturas independientemente del año escolar al que correspondan. Si bien la oferta y distribución no son ilimitadas, el formato de la propuesta posibilita la definición autónoma de trayectos individuales sobre una grilla de alternativas que incluye diferentes sedes y horarios para la cursada de materias. Este rasgo permite dar una respuesta más ajustada al perfil específico de estudiantes que recibe: jóvenes y adultos con disponibilidades variables que sostienen obligaciones y responsabilidades simultáneas al estudio.

3.2 Algunas iniciativas promovidas y financiadas por las jurisdicciones (estados provinciales)

En la Ciudad de Buenos Aires el **Programa Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media** tiene vigencia desde el año 2001. El Programa provee dos tipos de recursos: un número determinado de horas destinadas al trabajo institucional ("módulos institucionales") y asistencia técnica para el asesoramiento y el acompañamiento de los proyectos, desde su etapa de diseño en adelante.

Austral, Dabenigno y Larripa (2013) estudian la *Pareja Pedagógica* en el primer año de la secundaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Analizan la Pareja Pedagógica como dispositivo institucional que ha sido objeto de indagación en once escuelas secundarias estatales. Explican que la pareja pedagógica se utiliza como una estrategia pedagógica en el marco de recursos que habitualmente provienen de los Planes de Mejora Institucionales (PMI) y el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria (PFIEM). La Pareja Pedagógica posibilita la toma de decisiones de forma conjunta acerca de la enseñanza, es decir, opera como un dispositivo que rompe con el aislamiento docente y promueve condiciones para transformar las dinámicas de enseñanza y de aprendizaje. Las investigadoras afirman que el diálogo entre los lineamientos políticos y los modos en que son reapropiados por las instituciones se ve facilitado especialmente por tratarse de políticas permeables a las orientaciones de los equipos de conducción de las escuelas.

Otra línea de acción se vincula a las **Escuelas de Reingreso (EdR)** de la Ciudad de Buenos Aires creadas en el marco del **Programa Deserción Cero** en el año 2004. A través de este programa se propone garantizar el reingreso, la permanencia y el egreso de la población de entre

16 y 20 años que había tenido algún paso por el nivel secundario, pero que no asistía a la escuela desde hacía, por lo menos, dos años. Entre las principales variaciones en la propuesta organizacional y pedagógica se destaca la designación de profesores por cargo y un régimen de cursada por materias (eliminando el sistema de promoción por año escolar completo). Actualmente existen ocho escuelas de Reingreso en la Ciudad de Buenos Aires, con una matrícula superior a los 1700 alumnos.

En la Provincia de Buenos Aires se destacan los **Centros de Escolarización Secundaria para Jóvenes y Adolescentes (CESAJ)** creados en el 2008 por la Dirección Provincial de Educación Secundaria de la Provincia de Buenos Aires. La iniciativa se define como un programa de reingreso y aceleración de trayectorias educativas destinada a jóvenes y adolescentes de entre 15 y 18 años que, por diversos motivos, no han completado el ciclo básico de la educación secundaria y se encuentran fuera del sistema educativo. Se plantea como una estrategia de reingreso o “puente”, a la vez que de aceleración, en la que se incluyen instancias de formación para el trabajo y que puede desarrollarse en articulación con organizaciones de la sociedad. Proponen la articulación de la formación curricular con la formación para el trabajo mediante la inclusión de trayectos de Formación Profesional en la oferta curricular. Además se define la conformación de grupos reducidos de estudiantes y la disposición de espacios tutoriales para el acompañamiento pedagógico.

Desde el Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba en el año 2010 se ejecuta el **“Programa Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria y Formación Laboral de jóvenes de 14 a 17 años” (PIT 14-17)** con la finalidad de promover la culminación de los estudios de nivel medio por parte de los alumnos que han abandonado o que no han iniciado sus estudios secundarios. La propuesta reconoce los recorridos educativos previos de los jóvenes y establece un sistema de promoción por asignaturas, en vez de por año. Los espacios curriculares reúnen los saberes básicos previstos para la educación secundaria y son de duración anual o cuatrimestral con el propósito de diversificar la oferta educativa. Asimismo, hay instancias de tutorías y de coordinación pedagógica para asesorar a los adolescentes en el diseño de su itinerario de cursado e introducirlos en el dominio de estrategias generales para la organización del tiempo y el manejo de los materiales de estudio.

El Documento Base del Programa en la versión original explica que esta iniciativa fue planificada en dos cohortes sucesivas (2010/2011), que comprenden 31 escuelas –20 en Capital y las restantes en ciudades del interior– las cuales brindan actualmente educación secundaria y que,

por su organización institucional y disposición, están en condiciones de llevar a cabo esta política. A la fecha (ciclo lectivo 2016) se continúan renovando los contratos del Programa.

Terigi, Toscano y Briscioli (2012) analizan estudios previos sobre las tres iniciativas antes descriptas: 1. *Las Escuelas de Reingreso (EdR) de la Ciudad de Buenos Aires*; 2. *Los Centros de Escolarización Secundaria para Jóvenes y Adolescentes (CESAJ) en la Provincia de Buenos Aires* y 3. *El Programa de Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria y Formación Laboral para jóvenes en la Provincia de Córdoba (PIT 14-17)* (también investigado por Vanella y Maldonado). Los investigadores argumentan que una característica común a todos los programas es que brindan una alternativa de escolarización para una población que no encuentra ofertas específicas en el sistema. El reingreso a la escuela se plantea en cada programa en diferentes momentos de la trayectoria educativa. Algunos atienden el problema tempranamente, como en el caso de los *PIT 14-17* con una oferta de escolarización alternativa y equivalente a la de la escuela secundaria. En el caso de *las EdR* también se trata de una oferta que diversifica las opciones para cursar el nivel, pero dirigida a jóvenes un poco más grandes, recién a partir de los 16. En tanto, en los *CESAJ* se abre para los jóvenes 15 años, una alternativa para el reingreso al sistema que, a modo de puente, posibilita la continuidad de su trayectoria en las instancias superiores del nivel. Las propuestas se presentan como experiencias de alta intensidad en relación de los cambios relativos al modelo organizacional de la escuela secundaria. Sin embargo, en relación a su alcance, para las investigadoras no caben dudas que la escala de atención que poseen las iniciativas abordadas resulta insuficiente para la magnitud del problema, esto significa que las iniciativas poseen una capacidad limitada para la matriculación de estudiantes.

Maldonado y Vanella (Eds.) (2013) en relación al *PIT 14-17* afirman que se producen innovaciones a través de la construcción de otro clima y otros vínculos, donde los adolescentes se encuentran contenidos y reconocidos, y en algunas sedes se muestran mayores niveles de retención escolar en relación con la escuela media común. Para las investigadoras es vital el trabajo del equipo docente y directivo, y afirman que de las cuatro sedes estudiadas sólo una dedica, con mucho esfuerzo, un tiempo regular para el trabajo pedagógico con el equipo docente, utilizando las horas institucionales rentadas para revisar trabajo en el aula, generar ideas, producir proyectos comunes, realizar lecturas compartidas, discutir propuestas pedagógicas y analizar situaciones concretas de enseñanza con el apoyo de especialistas.

En la provincia de Santa Fe el **Plan Provincial “Vuelvo a estudiar”** se diseña e implementa por primera vez en el año 2012. El mismo tiene por objetivo la reinserción en el sistema educativo de

aquellos jóvenes que hayan abandonado sus estudios secundarios. Para desarrollar esta tarea se desarrolla un trabajo territorial en el cual los equipos interdisciplinarios conformados por psicólogos, trabajadores sociales, abogados, licenciados en ciencias de la comunicación, psicopedagogos, médicos y antropólogos, visitan los domicilios de los jóvenes que abandonaron la escuela secundaria. Luego de realizar un relevamiento, los equipos técnicos ejecutan acciones articuladas de fortalecimiento institucional con los establecimientos educativos y acompañan a los jóvenes, para que logren continuidad en sus trayectorias escolares.

Calamari, Saccone y Santos (2014) estudian el citado Plan y explican que el núcleo de esta política radica en la necesidad de flexibilizar distintos aspectos organizativos de la escuela secundaria para lograr la inclusión socioeducativa de los jóvenes. Las autoras sostienen que si bien la propuesta principal es la “vuelta a la escuela”, la misma contempla la posibilidad de construir distintos trayectos que incluyan recorridos por propuestas no formales, recreativas-culturales, de formación laboral o capacitación en oficios, entre otras. En el Plan prevalece la idea de que los chicos estén “dentro” de la escuela ante todo.

A través de los datos provistos por las páginas web de los ministerios de educación de las jurisdicciones es factible reconocer una importante adhesión a las líneas de acción estratégicas del Ministerio de Educación de la Nación, principalmente los Planes de Mejora Jurisdiccionales e Institucionales y el Plan de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela (FinEs). En el caso de la Ciudad de Buenos Aires y de las provincias citadas las políticas nacionales son complementadas con otras políticas específicas de la jurisdicción.

Las políticas actuales para la escolaridad secundaria ponen en tela juicio las prácticas educativas que históricamente signaron la escolaridad secundaria. Como lo venimos mostrando, la investigación educativa está aportando conocimiento sobre el complejo proceso que supone repensar la escuela secundaria. En el siguiente apartado recuperamos un estudio que estamos desarrollando y describimos algunas tendencias que, a nuestro entender, marcan cambios el horizonte a seguir de las políticas educativas para garantizar la ESO en Argentina.

4. LOS NUEVOS TEXTOS POLÍTICOS LLEGAN A LAS ESCUELAS: ALGUNAS TENDENCIAS

Como afirman Terigi et al., (2009), los nuevos marcos normativos cuestionan el formato escolar y el régimen académico tradicional en pos de la flexibilización de la organización escolar y con el objetivo de que nuevos alumnos tengan otras condiciones de ingreso, permanencia y egreso de

la escuela secundaria. Las investigadoras destacan la importancia de considerar al régimen académico como un asunto que afecta la experiencia escolar de los estudiantes y lo describen como un constructo que se ha hecho necesario en las escuelas, como consecuencia de la complejidad del entramado de regulaciones explícitas y tácitas que hoy estructuran la experiencia y afectan la trayectoria escolar.⁷ Consideramos que posiblemente la “velocidad” de los cambios recientes que impactan en la escuela secundaria tornan difícil hallar, a primera vista, documentos que den cuenta de estas transformaciones en los procesos de escolarización; sin embargo, las nuevas regulaciones institucionales existen, y se materializan principalmente en las prácticas institucionales.

En esta línea de análisis, los avances de una investigación sobre las políticas orientadas a garantizar la ESO en la ciudad de Córdoba⁸ posibilitan destacar las siguientes transformaciones en los textos políticos que la regulan: *los alumnos pasan de año con tres materias adeudadas* (antes eran dos); *las escuelas deben diseñar situadamente sus respectivos Planes de Mejora Institucionales* (PMI); se legitima la figura del *docente-tutor* y se crea en la provincia de Córdoba *el cargo de coordinador de curso*. Puntualmente, en la escuela secundaria donde se contextualiza la investigación en curso confluyen las acciones antes mencionadas: el PMI, la promoción de año escolar de alumnos que adeudan tres materias, el trabajo de docentes-tutores por áreas disciplinares y además, la escuela posee el cargo de coordinador de curso.

Como ya fue referido, a través de PMI cada escuela diseña, conforme a sus necesidades y al alumnado destinatario, un plan de trabajo. Cuando el mismo es aprobado recibe un monto de dinero para gastos corrientes vinculados al Plan y además, a través de PMI el Ministerio de Educación de la Nación financia el cargo de docente- tutor conforme a la cantidad de alumnos que la escuela posea. De este modo describe el director al Plan en cuestión:

“La escuela hace un plan de mejora y lo presenta al Asistente Técnico Territorial que es el que lo eleva a la Nación, previa revisión de la inspectora. Si es aprobado hay unos fondos que aporta Nación para gastos operativos, que tienen que tener relación con el plan, no puede ser cualquier tipo de gastos. Y hay otro fondo que va asignado a los docentes tutores, nosotros tenemos 24 horas asignadas a los espacios de tutorías” (Primera entrevista director: 1).

El pago del salario al **docente- tutor** constituye un aporte sustancial. El tutor se instituye como un nuevo actor escolar que posibilita fortalecer el proceso de enseñanza-aprendizaje. Conforme a

⁷ Terigi et al., (2009) explican que los documentos tradicionales de la escolaridad secundaria son otros: el plan de estudios, el régimen de evaluación, calificación y promoción, el régimen de disciplina o de convivencia.

⁸ Investigación Posdoctoral (CONICET 2015-2017) titulada: “Políticas de universalización de la escolaridad secundaria obligatoria y regulación de la gestión escolar. Un estudio en escuelas públicas de la ciudad de Córdoba”, CIFYH-UNC. Autor). Dirigida por Autor.

la cantidad de horas de tutorías disponibles. En la escuela seleccionada se dividió ese tiempo en turno mañana y tarde, y en áreas disciplinares que abarcan la mayoría de los espacios curriculares.

Asimismo, el **cargo de coordinador de curso** aparece en la Ley Provincial de Educación de Córdoba como una figura “creada” para promover acciones de acompañamiento a las trayectorias escolares de los alumnos. En la escuela bajo estudio la designación de la coordinadora siguió los siguientes parámetros:

“El perfil de coordinadora que se pensó es para que trabaje con el gabinete psicopedagógico, entonces constantemente están detectando casos. Si en un curso vemos que a tantos alumnos les está yendo mal con tal materia el docente se comunica con la coordinadora y se le pide al alumno que venga a tutoría” (Primera entrevista director: 2).

La coordinadora de curso es quien articula el trabajo de los tutores y organiza los horarios de tutoría, que son en contraturno al cursado regular. De esta forma el director refiere a la modalidad de trabajo:

“Lo que hacemos con los chicos que pasan con tres previas es que elijan una materia de las que haya espacio de tutoría en la escuela y que haga un cursado. Es decir, que no venga sólo 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” (Primera entrevista director: 2).

La estrategia desarrollada se cimienta en la escasa eficacia de la modalidad de trabajos prácticos, como única instancia de trabajo entre el alumno y el tutor, propuesta en la legislación provincial. Para revertir esta situación, esta “política institucional” hace que el alumno recurre la materia en el espacio de tutoría. Esta acción es mediada por la firma de un acta de compromiso. Es interesante la acción de modificar “sutilmente” el acta de compromiso diseñada por Ministerio de Educación provincial, para garantizar que además de realizar los trabajos prácticos, el alumno asista a la tutoría. Esta modalidad de trabajo se viene sosteniendo desde hace dos años y los resultados en materia de promoción escolar están mejorando notablemente.

El perfil de coordinador de curso construido se caracteriza por ser un “puente” entre los docentes, docente-tutor, padres, directivos y alumnos. Su accionar permite desarrollar dinámicas de trabajo conjunto y la detección de situaciones problemáticas. Así, en la articulación entre el trabajo de la coordinadora de curso y la “tercer materia” esta escuela genera condiciones para desarrollar una estrategia que eleva los índices de inclusión y promoción escolar.

Consideramos que en articulación con la tendencia a reconocer la presencia de *nuevos textos políticos que regulan la ESO*, se evidencia una creciente legitimación de *nuevas estrategias de acompañamiento pedagógico* en la escuela secundaria. Concretamente referimos a la inserción de nuevas figuras que proponen generar otros espacios de enseñanza-aprendizaje.

Las investigaciones recuperadas refieren al diseño de diversas estrategias de acompañamiento pedagógico desarrolladas por docentes, directivos, equipos técnicos en el marco de los planes, programas y proyectos analizados, siendo los nuevos sujetos incorporados al escenario escolar: el asistente técnico territorial, el coordinador de curso, el coordinador de curso y el docente-tutor. Particularmente el espacio de tutoría aparece como central en la mayoría de las iniciativas recuperadas, siendo reconocido como una instancia que viabiliza al docente-tutor optimizar y profundizar el vínculo interpersonal con el alumno, para tornar posible la transmisión de conocimiento.

Pinkasz (2013) destaca la necesidad de dar el tiempo necesario y orientar las políticas para el desarrollo de capacidades y documentos que no están necesariamente disponibles en las escuelas o por lo menos, de los que no cabe suponer su presencia de manera uniforme para todos los establecimientos. En otras palabras, las tendencias que describimos y las estrategias institucionales para actuar las políticas de ESO, no se encuentran en las escuelas *a priori*, por la simple consecuencia de haber sido sancionadas legalmente. Todo lo contrario, cada escuela es el reflejo de un entramado político, desde donde construye condiciones institucionales para “leer las políticas” y para propiciar la inclusión de un alumnado que, hasta fecha, había estado ausente en las aulas.

5. CONTINUARÁ: La gestión por proyecto una tensión constante en la batalla por garantizar el derecho a la ESO

Los estudios que venimos desarrollando desde la década del noventa (Autor, 2003), así como los más recientes (Autor, 2016^a), tienen como punto de encuentro una “tensión” que atraviesa a las políticas orientadas a garantizar la ESO, esto es: la gestión por proyecto continúa operando como el instrumento principal para la regulación de la escolaridad secundaria. El recuento de políticas socio-educativas analizadas posibilita reconocer que, al igual que en la década pasada, donde cobró auge la gestión por proyecto, se sostiene la promoción de este instrumento para regular las políticas educativas. En el marco del Plan de Mejora Institucional la deslegitimación que la

lógica programática posee es reconocida, incluso, en los documentos oficiales de esta política. El documento 1, de marzo de 2011 distribuido a las escuelas se ocupa de esclarecer que:

“El Plan de Mejora Institucional no es un proyecto o un plan más, un nuevo nombre para otros dispositivos. El Plan de Mejora es una ocasión y una herramienta para avanzar en la institucionalización de una escuela que elija a todos los jóvenes sin excepción y que a su vez, sea elegida por ellos y ellas.” (Ministerio de Educación. Documento 1. Diseño e implementación del Plan de Mejora Institucional, 2011:13).

Discursivamente este Plan pretende diferenciarse, sin embargo, en la práctica, uno de los problemas principales de la gestión por proyecto radica en que una vez terminado el financiamiento, acabados los recursos, muchas veces, como consecuencia de los vaivenes políticos del país, a las escuelas les resulta difícil sostener en el tiempo iniciativas muchas veces exitosas, pero que demandan recursos no siempre disponibles (Autor, 2015). Ejemplo de ellos es el pago de las horas de tutorías a los docentes que se financian en el marco del Plan de Mejora Institucional. Más allá de destacar las transformaciones en las políticas educativas de una “década ganada” en derechos sociales y en políticas públicas, es menester reflexionar e investigar ¿Por qué la gestión por proyecto continúa estando instalada en todas las esferas de gobierno escolar?

Perazza (Coord) (2012) en un estudio a nivel macro-político sobre los Planes de Mejora Jurisdiccionales sostienen que si bien ésta es una tarea pendiente en algunas jurisdicciones, pareciera que la mayoría de los tomadores de decisiones lo tienen en sus horizontes cercanos. Lo mismo se puede observar en las escuelas, donde el Plan de Mejora Institucional es un marco amplio que permite a la institución orientar sus acciones y recursos en pos de los objetivos enunciados. Sin embargo, y focalizando en el nivel micro-político, concluyen en la necesidad de superar la sumatoria de programas y proyectos para la ESO y sostienen que se ha conducido a una suerte “programitis” donde se tiende a generar dispersión tanto de los propósitos perseguidos como en los esfuerzos, hecho que suele propiciar que las instituciones. Esto significa, que al estar en muchos y diversos proyectos, los directivos se concentran en la satisfacción de las cuestiones formales y descuiden el núcleo duro de los mismos.⁹

⁹ En el mismo sentido, en un estudio sobre el Proyecto de Promoción de la Autonomía de la Escuela enmarcado en la Ley Federal de Educación y ejecutado entre 2003 y 2006 en la provincia de Córdoba (Autor, 2015) se refiere a una visible desarticulación entre las esferas macro del sistema, donde se superponen diferentes programas y proyectos, reconociendo que tal superposición se reproduce en el nivel micropolítico. Las instituciones educativas quedan atravesadas por la lógica de gestión por proyecto y corren graves riesgos de caer en la denominada “proyectitis”, agudizándose la fragmentación de la institución educativa en diferentes proyectos carentes de un propósito global orientador.

La lógica de “programitis” (Perazza, 2012) y/o “proyectitis” (Autor, 2015) implica caracterizar estas políticas por la dificultad para prolongarse en el tiempo, y en consecuencia para sostener el financiamiento de las iniciativas. Terigi, Toscano y Briscioli (2012) cuestionan el carácter programático o remedial de las iniciativas que buscan atender problemáticas tan complejas como las que atraviesan a la escuela secundaria. Sostienen que es necesario analizar la expansión que encara el sistema ante la declaración de la obligatoriedad del nivel, dado que el modelo organizacional de la escuela secundaria presenta dificultades para retener a una cantidad importante de estudiantes, situación que se complejiza a medida en que se avanza en la trayectoria escolar.

Ante el discurso de la inclusión, ni el gobierno, ni la comunidad escolar, ni los investigadores objetan críticas; sin embargo, es cierto que si algo no cambia en el modelo organizacional de escuela secundaria seguirán produciéndose “candidatos a programas de inclusión” (Terigi, Toscano & Briscioli, 2012). Sería importante acrecentar que algo debe cambiar en la forma de financiar las políticas de fortalecimiento de la escolaridad secundaria. Las investigaciones demuestran que si pretendemos que nuestros jóvenes ingresen y egresen de la escuela media debemos tener en claro que este desafío demanda tiempo, esfuerzo, inversión financiera y por sobre todo, demanda pensar la inclusión como una política pública a largo plazo que trascienda las transiciones de gobierno.¹⁰

Queda en evidencia que las nuevas legislaciones habilitan textos y prácticas que deben ser adaptadas en contexto institucional y cuya traducción da cuenta, también, de las diferencias entre los tiempos de la política a nivel nacional, provincial e institucional. Tiempos que en esencia son espacios de negociación, disenso y consenso macro y micro políticos.

La ESO en Argentina es un derecho ganado para nuestros alumnos. Las transformaciones en los instrumentos de regulación de la escolaridad secundaria serán un factor esencial para garantizar este derecho y luchar contra aquello que Dubet (2008) denomina desigualdades justas de los sistemas educativos democráticos. Como Perazza (Coord) (2012) lo resume, la extensión de la obligatoriedad de la escuela media se encara en condiciones favorables y excepcionales, si se

¹⁰ Se pone en atención los aportes de Perazza (2012:109) quienes analizan el financiamiento a las jurisdicciones promovido por el Plan Nacional de Educación Secundaria Obligatoria. En forma más directa: en 2010, los montos transferidos por el Plan representaron un 0,58% de los presupuestos ejecutados de las provincias en el nivel medio. Dicho de otro modo, por cada \$ 100 que se gastan en ese nivel en la Argentina, solo 58 centavos tienen por objetivo fortalecerlo. En 2011 el porcentaje fue mucho menor. Así, de alcanzarse los objetivos de la política implementada, se podría concluir que menos del 1% del gasto del nivel habrá posibilitado torcer su inercia (representada por el 99% restante, destinado al sostenimiento del servicio habitual). Caso contrario, deberá evaluarse el impacto que estaría logrando ese porcentaje. Simultáneamente, correspondería estimar a cuánto debería ascender para que una de las condiciones necesarias para la eficacia de la acción –su adecuado financiamiento– esté presente.

tiene en cuenta la historia reciente. Aunque funcionan bajo el formato “precario” de planes, programas y proyectos hoy existen alternativas a la escuela tradicional, alternativas que están luchando por su legitimidad como propuestas pedagógicas. Son políticas educativas que están demostrando que otro modelo normativo y organizativo de escuela es posible y necesario.

La batalla que estamos peleando es compleja y hay varios “frentes de pelea”. Como Fernandez Enguita (2014) lo explica, el problema no está simplemente afuera a nivel macropolítico, en el choque entre políticas pro o anti-igualitaria, sino también dentro de la escuela entre dos instituciones: la histórica escuela secundaria elitista, para unos pocos y la actual ESO, masificada. Hoy ambas escuelas están fundidas en una sola, sin que sus objetivos, cultura y núcleos profesionales se hayan transformado.

Se podría pensar que hoy esas dos escuelas que siempre existieron son más visibles y criticadas. La investigación educativa desde hace décadas viene dando cuenta de cuáles son los problemas y los efectos que enfrentan nuestros alumnos cuando son expulsados de la escuela y deben ingresar forzosamente y sin titulaciones al mercado del trabajo. Tras culminarse el primer plan trienal para la Educación Obligatoria los datos oficiales del Ministerio de Educación Nacional son 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 del 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)

Todo indica que las legislaciones están proveyendo de marcos normativos necesarios. En un Sistema Educativo federal como el argentino, será momento de seguir construyendo las condiciones financieras, edilicias y de formación docente para que la reforma en los textos políticos pueda “revolucionar las estructuras” de la escuela secundaria (Autor, 2016).

Salir de la mera crítica y el fatalismo de los efectos que las políticas neoliberales suscitaron en la escuela pública es un desafío que implica pensar qué escuela queremos (Dubet, 2008), superando idealizaciones de un pasado que siempre fue mejor y al cual no queremos volver, simplemente porque era una escuela para muy pocos argentinos.

La inclusión y el egreso de la escuela media es el desafío, es deseable que los medios contribuyan genuinamente a tal fin. Las investigaciones y legislaciones referenciadas en este capítulo aluden a “poner en acto”, “actuar”, “implementar”, “poner en marcha” las políticas

educativas para la educación secundaria obligatoria como un proceso complejo, sin duda nuestros jóvenes necesitan de políticas educativas que sean sinónimo de una escuela pública comprometida con transformar las condiciones objetivas de escolaridad para incluirlos e incluírnos en una sociedad más justa y democrática.

Bibliografía

- Ball, Stephen (2013). *Education Debate*. Great Britain: The Policy Press.
- Ball, Stephen, Maguire, Meg. & Braun, Anne (2012). *How schools do policy: Policy enactments in secondary schools*, Routledge: London
- Barroso, João. (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*, Lisboa: Educa.
- Barroso, João (2009). O conhecimento como instrumento de regulação da ação pública em educação. *II Seminário de educação brasileiro*, Campinas: Unicamp.
- Barroso, João (2011). Direcção de escolas e regulação das políticas: em busca do unicórnio. En J. Costa, y A. Neto-Mendes, *A emergência do director da escola: questões políticas e organizacionais*. Aveiro: Universidade de Aveiro. pp. 11-22
- Autor (2016).
- Autor (2015).
- Autor (2013).
- Autor (2012).
- Calamari Mirna, Saccone Mercedes y Santos Marina (2014). La flexibilización como estrategia para la inclusión. Una aproximación a las políticas de “inclusión socioeducativa” en la provincia de Santa Fe. XI Congreso Argentino de Antropología Social Rosario, 23 al 26 de Julio de 2014. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuari/Downloads/11caas_GT80_Calamari_Saccone_Santos%20\(1\)%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuari/Downloads/11caas_GT80_Calamari_Saccone_Santos%20(1)%20(2).pdf) (Consultado 03 de agosto de 2016).
- Dubet, Francois (2008). ¿Cambios institucionales y/o neoliberalismo? En M. Fernández Enguita, *Repensando la organización escolar. Crisis de legitimidad y nuevos desarrollos*. Madrid: Ediciones Akal. pp. 41-64
- Filmus, Daniel y Kaplan, Karina (2012). *Educación para una sociedad más justa*, Buenos Aires: Edición Aguilar.
- Filmus, Daniel (Comp.) (1993) ¿Para qué sirve la escuela? Buenos Aires: Troquel.

- Fernandez Enguita, Mariano. (2014) Prefácio. A encruzilhada da instituição escolar. Em N. Krawczyk (Org) *Sociologia do Ensino Médio, Crítica ao economicismo na política educacional*, São Paulo: Cortez Editora.
- Gluz, Nora (2011). Análisis de los primeros impactos en el sector educación de la asignación universal por hijo (AUH) en la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://www.ungs.edu.ar/ms_idh/wp-content/uploads/2011/11/Resumen-Ejecutivo-de-la-Investigaci%C3%B3n-AUH2.pdf (Consultado 03 de agosto de 2016).
- Krawczyk, Nora y Vieira Vera (2008). *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990. Uma Perspectiva histórico-cultural*, São Paulo: Ed. Xama.
- Larripa, Silvina, Austral, Rosario & Dabenigno, Valeria (2013). La pareja pedagógica en el primer año de la secundaria: configuraciones, propósitos y actuación de las políticas. *VI Congreso Nacional Universidad de Comahue*. Neuquén: Universidad de Comahue. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4554/ev.4554.pdf (Consultado 03 de agosto de 2016).
- Lascoumes, Pierre y Le Galès, Patrik (Eds.) (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Maldonado, Mónica y Vanella, Liliana (2013). *Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años*. Córdoba: UNICEF. Disponible en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/educacion_PIT_DIC_OKweb.pdf (consultado 03 de agosto de 2016).
- Maroy, Cristine (2011). Em direção a uma regulação pós- burocrática dos sistemas de ensino na Europa? En D. Andrade Oliveira, & A. Duarte, *Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço. pp19-46
- Ministerio de Educación de la Nación. Diseño e implementación del Plan de Mejora Institucional. Disponible en: <http://secundarias.com.ar/wp-content/uploads/2013/06/Dise%C3%B1o-e-Implementaci%C3%B3n-del-Plan-de-Mejoras-Institucional.pdf> (consultado 03 de agosto de 2016).
- Autor (2016^a).
- Autor (2013).
- Autor (2011).
- Autor (2003).

- Novick de Senén González, Silvia (2008). Política, leyes y educación: entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica. En R. Perazza (Comp.) *Pensar lo público: notas sobre la educación y el Estado*, Buenos Aires: Aique, pp. 81-118.
- Perazza, Roxana (Coord) (2012). Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina. Análisis de la política nacional. UNICEF. Disponible en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/doc_final_30_08.pdf (consultado 03 de agosto de 2016).
- Pinkasz, Daniel (2013). *Los Planes de Mejora Institucional de la Escuela Secundaria*. Informe de Final de consultoría. Disponible en: https://archive.org/stream/LosPlanesDeMejoraInstitucionalDeLaEscuelaSecundariaComoHerramientaDeLasPolíticasDeInclusiónEducativa/Los%20Planes%20de%20Mejora%20Institucional%20de%20la%20Escuela%20Secundaria%20como%20herramienta%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20de%20inclusi%C3%B3n%20educativa_djvu.txt (consultado 03 de agosto de 2016).
- Puiggrós, Adriana y Gagliano, Rafael (2004). *La fábrica del conocimiento. Los saberes socialmente productivos en América Latina*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Krawczyk, Nora (2014) *Sociologia do Ensino Médio, Crítica ao economicismo na politica educacional*, São Paulo: Cortez Editora.
- Terigi, Flavia (2010). “Cuestiones para pensar los desafíos de una educación secundaria obligatoria”, *Revista Secundaria en el Bicentenario*, Vol. 1, Marzo, pp.30-42
- Terigi, Flavia (2009). “Segmentación Urbana y Educación en América latina. Aportes de Seis Estudios sobre Políticas de Inclusión Educativa en Seis Grandes Ciudades de la Región”, *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 7, núm. 4, pp. 28-47. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55114094003>
- Terigi, Flavia; Toscano, Ana y Briscioli, Bárbara. (2012). La escolarización de adolescentes y jóvenes en los grandes centros urbanos: Aportes de tres investigaciones. *Second ISA Forum of Sociology. Justicia Social y Democratización*. Buenos Aires: Second ISA Disponible en: http://www.ungs.edu.ar/ms_idh/wp-content/uploads/2012/10/Terigi-Toscano-Briscioli-ISA.pdf (consultado 03 de agosto de 2016).
- Terigi, Flavia; Baquero, Ricardo; Ana Gracia Toscano; Bárbara Briscioli y Santiago Sburlatti (2009) “Variaciones del Régimen Académico en Escuelas Medias con Población Vulnerable. Un Estudio de Casos en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 7, núm. 4, pp. 293-319. Disponible en: <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art15.pdf> (consultado 03 de agosto de 2016).

- Terigi, Flavia y Perazza, Roxana (2010). “Segregación urbana e inclusión educativa de las poblaciones vulnerabilizadas en seis ciudades de América Latina”, *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, núm. 1, pp.45-55.
- Tiramonti, Guillermina (2004). “La configuración fragmentada del sistema educativo argentino”, *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 12, pp.33-46.
- Toscano, Ana (Coord) (2012) Adolescentes y secundaria obligatoria Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela Conurbano (Argentina). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/FINES_OKb.pdf (consultado 03 de agosto de 2016).

Leyes nacionales y resoluciones del Consejo Federal de Educación

- Ley de Transferencia N° 24049/91
- Ley Federal de Educación N° 24.195/93
- Ley de 180 días de clase, Ley N° 25.864, 2003
- Ley Fondo Incentivo docente, Ley N° 25.919, 2004
- Ley de Educación Técnico Profesional, Ley N° 26.058, 2005
- Ley de Financiamiento Educativo, Ley N° 26.075, 2005
- Ley Programa Nacional de Educación Sexual Integral, Ley N° 26.150, 2006
- Ley Nacional de Educación, 26 206/06, resoluciones CFE N° 79/09, N° 84/09, N° 88/09, N° 93/09
- PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN OBLIGATORIA Resolución CFE N° 79/09, 28 de mayo de 2009.
- LINEAMIENTOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA. Resolución CFE N° 84/09, 15 de octubre de 2009
- INSTITUCIONALIDAD Y FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA PLANES JURISDICCIONALES y PLANES DE MEJORA INSTITUCIONAL. Resolución CFE N° 88/09, 27 de noviembre de 2009.
- ORIENTACIONES PARA LA ORGANIZACIÓN PEDAGÓGICA E INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA RESOLUCIÓN. Resolución CFE N° 93/09, 17 de diciembre de 2009.
- PAUTAS FEDERALES PARA LA MOVILIDAD ESTUDIANTIL EN LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA”. Resolución CFE N° 102/10, 24 de junio de 2010.
- “PROPUESTAS DE INCLUSIÓN Y/O REGULARIZACIÓN DE TRAYECTORIAS ESCOLARES EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA”. Resolución CFE N° 103/10, 24 de junio de 2010.
- PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN OBLIGATORIA Y FORMACIÓN DOCENTE 2012-2016 Resolución CFE N°188/12, del 5 de diciembre de 2012.