

El nuevo Régimen Académico para la escuela secundaria de la Provincia de Buenos Aires. Paradojas y tensiones en una política educativa en construcción

Nadina Poliak

✉ nadina.poliak@unahur.edu.ar

Introducción

Esta ponencia es un avance preliminar de mi tesis doctoral titulada: “Cambios y continuidades en las trayectorias de las políticas para la escuela secundaria obligatoria en la provincia de Buenos Aires (2003–2023. Tensiones, interpretaciones y apropiaciones”. En particular, interesa conocer las experiencias de directivxs y docentes que trabajan en escuelas secundarias del Partido de San Miguel, Región IX.

Específicamente para este trabajo me centraré en una política en curso: la actualización del Régimen Académico¹ (RA) llevada adelante por la Dirección General de Escuelas de la Provincia. Interesa el RA en tanto *analizador* de la organización pedagógica e institucional de la escuela secundaria, en vinculación con la expansión de la escolarización y las trayectorias de lxs estudiantes.

Enfocaré en las tensiones en la trayectoria de la política; los diferentes actores intervinientes y sus intereses. La pregunta que surge como emergente del trabajo de campo realizado hasta el momento refiere a las condiciones para la puesta en acto de la actualización del RA.

Nuestro enfoque se aleja de miradas racionalistas en el análisis de las políticas educativas en tanto políticas públicas. Siguiendo a Ball (2005), entendemos las políticas como textos y como discursos, como procesos y conflictos que se materializan tanto en prácticas de los sujetos sociales como en marcos institucionales. Esto requiere de un análisis transversal desde su formulación hasta la puesta en acto, en tanto “arenas de acción”, lo que permite reconstruir las *trayectorias de las políticas* (Ball, 2002), que nunca son lineales. La puesta en acto es siempre local, situada, frágil y contingente.

Hasta el momento (años 2023 y 2024) se ha realizado gran parte del trabajo de campo previsto en el proyecto: entrevistas a 5 funcionarios y asesores de la DGE (algunas de ellas tomadas antes del lanzamiento del nuevo RA y otras posteriores); 2 inspectores (un jefe Distrital y una inspectora de Nivel); entrevistas con seis directivxs de la Región IX;

1 Se concibe como el conjunto de regulaciones sobre la organización de las actividades de lxs estudiantes, y sobre las exigencias a las que éstos deben responder. Aspectos concretos de la experiencia de ser (y de dejar de ser) alumnx en la escuela secundaria que remiten a las trayectorias. Baquero et al. (2008) analizan el RA de la escuela secundaria argentina y los componentes que incluye: los referidos a la actividad académica de los estudiantes en sentido restringido, como las formas de cursada, los exámenes, la evaluación, la acreditación; los referidos a las reglas institucionales y; los referidos a la particularidad de la organización institucional, las funciones y responsabilidades de los integrantes de la institución.

encuestas a través de un formulario auto-administrado a 64 docentes, de las 6 escuelas del Distrito; y participación y registro de Encuentros de Inspectores; Reuniones Plenarias; Conversaciones Pedagógicas con Directores; Jornadas de Convivencia con estudiantes. Si bien no todo el material ha sido aun sistematizado, para esta presentación se tomarán distintas fuentes de información, indicando la referencia.

La ponencia se organiza en tres apartados: en el primero se da cuenta brevemente de las políticas recientes para la transformación de la escuela secundaria enfatizando en los RA; luego, en base al material de campo relevado analizamos la trayectoria de la política de actualización del RA –en su fase inicial– y luego los actores intervinientes y los intereses que disputan, en esa trayectoria. Finalmente, nos preguntamos acerca de las resistencias y controversias que esta reforma genera, en relación con las condiciones reales de escolarización.

El RA y la repitencia: un estado de situación

En los últimos 30 años en Argentina, como en otros países de la región, la escuela secundaria se expandió de la mano de nueva legislación y políticas específicas, así como del imperativo social por la democratización del nivel. Se promovieron políticas e iniciativas (nacionales y provinciales) para modificar el formato hegemónico de la escuela secundaria.

En el año 2006, la Ley de Educación Nacional inició una nueva etapa en la educación argentina. Establece la obligatoriedad del nivel secundario y propone implementar cambios curriculares y alternativas de acompañamiento a las trayectorias de los jóvenes propugnando por una escuela menos segregada y más inclusiva.

La escolaridad secundaria como derecho constituye un logro que no debe ser minimizado: a casi 20 años de la obligatoriedad del nivel, la cobertura se ha ampliado –las estadísticas dan cuenta de un avance significativo en el acceso a la educación,– aunque la reforma en principio se asienta en el modelo de escolarización secundaria existente.

Bajo estos lineamientos–macro, se han dictado un conjunto de Resoluciones del Consejo Federal de Educación² buscando garantizar el efectivo acceso a la educación de todos los jóvenes, en un marco de ampliación de derechos. Se establece que a partir de 2011 las provincias deberán promover nuevos regímenes académicos, que incluyen el régimen de evaluación, acreditación y promoción, asistencia y convivencia (Baquero et. al, 2008). Según la Res.CFE 93 el RA es un “instrumento de gestión que ordena, integra y articula las normas y las prácticas institucionales que regulan las trayectorias escolares continuas y completas de los estudiantes”.

La literatura específica advierte que la falta de explicitación de los diversos componentes del RA operan solapadamente y afectan el tránsito por la escolaridad de los adolescentes; más aún cuando se trata de primera generación que accede al nivel y se registra una ausencia de instancias de trabajo con los estudiantes sobre dichas regulaciones (Baquero, et al. 2008).

² El CFE es el organismo que coordina la política educativa nacional con el objetivo de lograr un sistema educativo nacional integral y articulado.

En ese marco, en el mismo período, la provincia de Buenos Aires también modificó su marco normativo, en consonancia con el nacional, y se implementaron diversas políticas que hicieron hincapié en la inclusión educativa³.

Modificando la Resolución N°587 del año 2011 que establecía un RA para la escuela secundaria en la provincia de Buenos Aires⁴, se aprueba en junio de 2024, una actualización de su RA, que, entre otros cambios, elimina la figura de la repitencia. Por ello, a partir del ciclo lectivo 2025, las escuelas secundarias de la provincia de Buenos Aires, implementarán el nuevo Régimen Académico -Resolución N° 1650/24 y sus Anexos- impulsado por la Dirección General de Cultura y Educación. Constituye una de las acciones que la Provincia lleva adelante para el cambio integral y gradual de la escuela secundaria.

Si bien la norma incluye cuestiones ligadas con la actualización de los diseños curriculares, el regreso a la calificación numérica, el fortalecimiento de los acuerdos de convivencia y un plan para la estabilización de cargos directivos y docentes, entre otras cuestiones, la razón que renueva la polémica en la agenda pública es la decisión de dejar atrás la repitencia. En particular, su Anexo 5 sobre Evaluación y acreditación, es el que elimina la figura de la repitencia, y el que ha concentrado fuertes críticas de medios de comunicación hegemónicos y diferentes actores políticos⁵. Esta norma se había intentado promulgar un año antes. Sin embargo, debido a importantes presiones (en especial de sectores mediáticos) se decidió, en el mes de febrero de 2023, postergar el proyecto. Pese a que se interrumpió el tratamiento, el tema siguió ocupando un lugar en la agenda mediática fortaleciéndose como una cuestión socialmente problematizada, en términos de Oszlak y O'Donnell (1995).

Esta cuestión reedita una tensión entre el mandato excluyente y el mandato de inclusión y pone en agenda un viejo debate respecto del valor de la repitencia en la educación secundaria. La repitencia resulta uno de los elementos del régimen académico tradicional o estándar, que existe -en nuestro país- desde que existe la escuela misma y responde a la racionalidad selectiva que signó los inicios de la educación media argentina. Esa organización escolar se mantuvo bastante inmutable por más de un siglo: la gradualidad; los grupos fijos; el currículum mosaico común; entre otros elementos (Terigi, 2011). La repitencia, creemos, es uno de los sedimentos más notorios de ese mandato original selectivo. Implica que el alumno que repite vuelve a cursar el mismo año escolar completo nuevamente, con un nuevo grupo de compañerxs.

Por último, es preciso aclarar que la discusión sobre el RA se enmarca en un debate pedagógico más amplio sobre la forma o formato escolar para la escuela secundaria y la gramática

3 Como parte del desarrollo de la tesis también se está elaborando un análisis comparativo de los cambios recientes de RA en las jurisdicciones del país.

4 Este régimen académico -por más de 10 años- reguló todas las escuelas secundarias bonaerenses: las secundarias orientadas, técnicas, de arte, agrarias, etc. Contaba con nueve anexos y un alto grado de exhaustividad. Es preciso mencionar que la sanción de dicha norma bajo la cartera educativa de Mario Oporto tuvo como objetivo ordenar cierta discrecionalidad con la que se encontraban muchas veces lxs estudiantes al momento de cursar, por desconocimiento de las "reglas de juego" que regían en la escuela. Lo cual de algún modo generaba la exclusión de muchxs estudiantes. Este documento intentó poner fin a estas arbitrariedades ordenando la vida académica. Se destaca el Anexo 6 (Marco específico para la Escuela Secundaria Orientada) que permitía, de modo excepcional y bajo un proceso administrativo específico, convalidar trayectorias discontinuas.

5 Excede esta presentación, pero será parte del desarrollo de la tesis doctoral, las diferentes posturas en los medios de comunicación acerca del nuevo RA, en particular en relación con la eliminación de la repitencia. En la agenda pública, la discusión mediática y social en general asocia la discusión puntual sobre la repitencia a cuestiones como el esfuerzo, el mérito; el "facilismo", lo cual merece ser abordado.

escolar⁶, que se consolida con la masificación del nivel. En particular, cobran relevancia en la atención del problema de la retención de los jóvenes en el nivel y su democratización.

Análisis Empírico: Sobre políticas y trayectorias

En la etapa inicial de una política, interesa explorar cómo se elabora y de dónde procede una decisión que logra imponerse como legítima/idónea. En términos de Oszlak y O'Donnell (1995) se trata del “estudio de la dinámica de las transformaciones sociales siguiendo la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución. Interesan las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se va produciendo alrededor de la misma” (1995: 110). En relación con el caso que estamos analizando aquí, claramente fue el Estado provincial quien asumió un papel central como impulsor y movilizador de la política, haciendo de un problema viejo- como la discusión sobre la democratización de la escuela secundaria- , una cuestión de prioridad de gobierno. ¿En que se basa esta decisión? ¿Qué criterio se priorizó?

Sostendremos en este trabajo que la revisión y actualización del RA no surge desde el inicio de la gestión como una línea o proyecto específico, sino que resulta un emergente de las reuniones con los equipo directivos de la provincia. En el contexto post-pandémico, el propósito principal de la cartera educativa del nivel era acompañar las trayectorias de lxs estudiantes y –con ello- avanzar en las modificaciones necesarias para hacerlo.

En 2022, la gestión educativa de la PBA pone en marcha un amplio y ambicioso dispositivo de formación de equipos directivos, denominado “Conversaciones Pedagógicas”⁷, para las 25 regiones educativas que conforman el mapa provincial. Es a partir de la implementación de este programa de formación continua que se empieza a pensar en revisar el RA vigente. En palabras de la asesora docente, miembro del equipo técnico-pedagógico de la Dirección de Nivel, a cargo de Conversaciones:

“O sea, era el escenario propicio, digamos, volviendo de dos años donde muchas cosas ya se habían modificado normativamente y en la práctica ya no era lógico, ni ni razonable ni deseable volver al régimen anterior, tal como estaba planteado hasta 2019. Se mantuvieron pautas de trabajo que daban cuenta de un proceso más bien de transición, de una vuelta a la escuela más cuidada. Pero también era el escenario para poner en discusión qué modificaciones y qué

6 El marco teórico de la tesis aborda la relación entre estos conceptos desde diversxs autores nacionales e internacionales.

7 Conversaciones Pedagógicas entre Directoras y Directores es el espacio de encuentro y formación permanente para equipos directivos de las escuelas secundarias bonaerenses, que se organiza desde la Dirección Provincial de Educación Secundaria en articulación con la Dirección de Formación Permanente (Dirección Provincial de Educación Superior). El ciclo tuvo su primera edición durante el año 2022 en el que se realizaron 200 conversaciones, participaron distintos actores del sistema educativo: más de 3600 directoras y directores, más de 80 Inspectoras e Inspectores de Enseñanza, más de 70 referentes territoriales de CIIEs y especialistas. Consistió en varias etapas de trabajo que involucraron a todas las escuelas secundarias de gestión estatal de la provincia y contó también con la participación de escuelas de gestión privada. <https://abc.gob.ar/secretarias/areas/subsecretaria-de-educacion/educacion-secundaria/educacion-secundaria/conversaciones>

aspectos de este régimen debían ser cambiados, como con la idea y la perspectiva de poder llegar a la actualización del régimen académico que finalmente no se dio para este año [refiere al año 2023], pero que igual el proceso, digamos, sigue, sigue en marcha, siguió desde el año pasado hasta ahora en marcha ese proceso de revisión del régimen”. (...). “Y en el caso particular de la línea que yo llevo adelante, pensar también una línea de acciones o propuestas de formación permanente, articulando con la Dirección de Educación Superior para acompañar esos procesos. Porque también es cierto que frente a tanto escenario de cambio, frente a tanta experiencia novedosa, digamos de los dos años de pandemia, también era necesario acompañar sobre todo a los equipos de conducción en ese proceso”. (Entrevista a LR; Octubre 2023)

Ocurre un proceso similar con los diseños curriculares. No se pensaba al inicio una modificación de los contenidos; sino que a partir de revisar el RA surge la necesidad de hacerlo.

Nadina [00:26:28] *Ahí, sí, porque en principio, digamos, cuando asumen en el 2022, no había una idea de pensar en los diseños, de modificar los diseños. Eso surgió... Asesora Docente [00:26:38] Surgió a mitad de año, se empezó a pensar, claro. En realidad, si el tema es justamente para pensar una verdadera transformación de la escuela secundaria. Esto es algo que dice nuestro director provincial, Gustavo [GALLI] lo plantea porque en diálogo con los directores aparece. No alcanza con el régimen académico, la modificación y actualización del régimen académico. Es un proceso necesario.*

La funcionaria a cargo de la gestión los Diseños curriculares para la escuela secundaria bonaerense argumenta en la misma línea:

La reforma curricular para la secundaria recién va a empezar en 2025; todavía no es mucho lo que podemos adelantar. No queremos generar expectativas que después, ya sabes...Pero en la reforma del DC para secundaria nos movemos todo el tiempo entre una formación docente que es disciplinar y una caja curricular que intenta construir problemas que está relacionada con cuestiones donde los saberes se cruzan.(...) En relación a tu pregunta concreta, en general todos los gobiernos empiezan por lo curricular. Ya sea a nivel nacional, provincial: Lo hizo Inicial, Primaria, siempre es como creer que cambia el diseño y cambian las prácticas... En Secundaria lo que hicimos fue empezar por el RA. Acá hay un punto de inflexión clave-clave es la pandemia. ¿Porque? Porque deja en evidencia un montón de prácticas que las escuelas venían haciendo. Muchas veces bajo el Anexo 6- y la idea fue ponerle a eso un marco normativo. Es calve porque un Gobernador y un Ministro que dicen “Si, vayamos por acá”. El poder ejecutivo se mete de lleno en una reforma del nivel, en un momento en que no corre ningún viento a favor, con vistas a garantizar la obligatoriedad de la escuela secundaria (Entrevista a GC; septiembre 2024).

Desde una mirada tradicional de las políticas educativas⁸, podría entenderse este proceso como una improvisación o decisión sin planificación suficiente. Por el contrario, planteamos a modo de hipótesis provisoria, que se trata de un modo de hacer política de alta escucha; que busca la participación de diferentes actores del sistema. Avanzando en la hipótesis, este modo de diseñar –que combina las acciones planificadas previamente con los emergentes que surgen en el diálogo con lxs actores– podría redundar en el éxito al momento de su puesta en acto en las escuelas.

Esto nos lleva a la etapa/fase siguiente de la política, referida a la implementación⁹. De las entrevistas se desprende la importancia dada a esta etapa, en relación– por ejemplo, a cubrir todo el territorio (no un “piloto” inicial) y a los diferentes actores, incluso el sector privado¹⁰. Se pone foco en el proceso de implementación; alejándose de una visión más ingenua según la cual, si el diagnóstico es acertado y la planificación correcta, la implementación debería –por sí– funcionar correctamente. Puntualmente, en 2024 se prevé medio año de reuniones con diferentes actores para trabajar y llegar a 2025 con conocimiento del nuevo documento.

A su vez, según nuestro criterio, la implementación del dispositivo de Conversaciones Pedagógicas –como antecedente del RA– sigue una dinámica que no es no totalmente *top-down* (de arriba hacia abajo) ni *bottom-up* (más horizontal); sino que las combina. En efecto, desde lógica predominante de *top-down*, la definición e implementación surge de procesos políticos y negociaciones partidarias; mientras que si los actores externos al sistema estatal (sindicatos, comunidades religiosas, medios de comunicación, etc.) cobran mayor incidencia en la selección de los problemas y en la negociación con el gobierno, se trata de un proceso de abajo hacia arriba (*bottom-up*) (Rovelli, 2018, p. 45). A partir de las entrevistas realizadas, sostendremos que no se trata totalmente de acuerdos partidarios ni tampoco una horizontalidad total sin definiciones de tipo político. En otras palabras, ni imposición total ni mera escucha catártica o subordinación a los actores del sistema.

De las entrevistas a funcionarixs, que aquí solo sobrevolamos, podemos percibir una mirada estratégica, con un claro objetivo político, que no impone sino que dialoga. Asimismo, se desprende de los testimonios que esta reforma no se pretende fundacional; no se “bajan” documentos pre-fabricados; no se buscan modelos extranjerizantes, sino que se toma como base o inspiración prácticas que ya se desarrollaban en las escuelas. No se trata, como advierte Viñao al estudiar las reformas, de grandes discursos innovadores que desconocen las prácticas. Señala que en general existe un “impaciente y ruidoso clamor de los reformadores

8 Un estudio reciente analiza las capacidades estatales de los ministerios de educación de las jurisdicciones, a partir de entrevistas a funcionarios. Su hipótesis es que en se tiende a la improvisación; el “atender urgencias” y –si se logra prever acciones, su implementación sufre recortes, dilaciones o desajustes (Veleda, 2023, p.156).

9 Seguimos en este punto los análisis más clásicos sobre las clasificaciones de las “etapas” que atraviesan las políticas; en este caso sintetizaremos en tres: planificación o diseño; implementación y evaluación. El ciclo es una construcción conceptual, por lo cual no se trata que la realidad se adapte al “modelo ideal”; sino, por el contrario, que la formalización de luz para el análisis. El estudio del llamado ciclo de las políticas se atribuye a Wayne Parsons (2007 en español) quien analiza todo el proceso y sus diferentes etapas. Cada una de las siete etapas –surgimiento del problema, definición, identificación de soluciones o respuestas alternativas, evaluación de opciones, selección de una opción de política, implementación y evaluación– provee un contexto en el que podemos utilizar uno o varios marcos analíticos para encontrar explicaciones plausibles de los problemas considerados como públicos, lo que enriquece el análisis.

10 El sistema de educación de gestión privada participa de Conversaciones Pedagógicas. Durante el trabajo de campo asistí a varios encuentros en instituciones religiosas, por ejemplo. Además, es importante aclarar que el RA rige para todas las escuelas secundarias provinciales.

con sus intentos de ‘reinventar’ la escuela y su creencia de que la vía más adecuada para llevar a cabo dicha ‘reinención’ [...] es la elaboración, en los plazos fijados, de toda una serie de documentos administrativos”, lo que contrasta con los cambios de hecho, por lo general lentos e imperceptibles, cuando no superficiales” (Viñao, 2002: 76). Por eso, retomaremos más adelante, resulta paradójal el disenso que percibimos en diferentes actores.

Sobre políticas y actores: directivxs y supervisores

Otro de los puntos que tomaremos en este análisis es el relativo a los actores y su participación en las distintas etapas de la trayectoria de la política. En ese sentido, para explicar la formulación de la agenda del gobierno educativo, Acuña y Leiras recomiendan indagar tanto las instituciones políticas del gobierno educativo, que fija reglas y regulan la distribución del poder, como las estrategias de los actores implicados, influenciadas por sus “percepciones, intereses y capacidades”(2005, p.16).

Lo primero que llama la atención es la concepción que se tiene desde la gestión sobre los actores del sistema (directivxs y supervisores básicamente¹¹): capaces, protagonistas. No prima la desconfianza sino que se apuesta a su experiencia en el sistema y en el territorio.

“Lo empezamos a pensar como una instancia de trabajo con directores y directoras. Nos parecía que es un rol clave para pensar las transformaciones en la escuela secundaria. Nos parecía que también era a través de los directores y directoras con quienes podíamos recuperar y poner en valor todo ese saber pedagógico que de hecho se había producido durante estos dos años en las escuelas. Y lo pensamos como una instancia de trabajo a nivel muy territorial. Cuando empezamos a pensar el cómo, pensamos que: tiene que ser en encuentros, tiene que ser en grupos de directoras y directores que se encuentren a pensar, que se encuentren a reflexionar, que se encuentren a compartir saberes, que se encuentren mutuamente para conversar. Y nosotros guiando estos procesos, acompañando esos procesos. Y bueno, entonces ahí lo que hicimos fue diseñar una estructura que cubriera toda la provincia”. [LR; 00:19:38]

Lxs equipos directivos son lxs destinatarios de la política y es con ellos que la política se formula e implementa. Lxs directores entrevistados refuerzan esta mirada, dando cuenta de su participación. Sin embargo sostienen:

Si, sentí que fuimos convocados. Pero no tomaron todo lo que planteamos. Entiendo que es difícil. Igual para mí el problema es que no hay contacto directo entre los equipos de la gestión y lxs profesores. Somos nosotros los mediadores, y es difícil convencer a los profesores de este cambio. (Entrevista Directora Adriana. Agosto 2024)

No es que yo no esté de acuerdo con esta reforma. Lo que digo es que no me parece una prioridad. Esto lo digo en cada jornada, en cada encuentro. Hay chicos

11 Por cuestiones de espacio no tomaremos otros actores que resultan cruciales para analizar más cabalmente la trayectoria de las políticas, me refiero especialmente a los sindicatos docentes y al Ministerio de Educación Nacional (actualmente Secretaría), que se analizarán en futuras producciones.

que todavía están desvinculados y ahora hay que ver si recursan, si intensifican... no sé. ¿Cómo explico yo esto? Volvemos al tema de los recursos. No tiene sentido. Hay edificios viejos, si no hay plata... tenemos que entenderlo. Hay escuelas que no tiene espacio para recursantes. Si comparten edificio. Esas propuestas tan tiradas de los pelos no entiendo... No entiendo (...) Vas a sacar el tema de la repitencia, te van a cerrar los números, pero no vas a resolver el tema de la sobriedad. Van a estar 10 años en la escuela... O terminan dejando... (Entrevista Directora Paula. Agosto 2024).

Estos testimonios marcan matices y claroscuros en la incipiente puesta en acto de la política.

Sobre propósitos y condiciones existentes

Sabemos que, como parte de las lógicas y temporalidades diferenciadas entre quienes gestionan por un lapso de tiempo y quienes enseñan y gestionan en las escuelas surge un nudo problemático en relación con lo que una política se propone que suceda y lo que efectivamente ocurre en las escuelas en su “puesta en acto” (Ball y Bowe, 1992). Aun para este avance no podemos referirnos aun a la “puesta en acto” de la política, pero sí algunas percepciones que está generando este proceso. ¿“Chocan” las buenas intenciones y propósitos con las condiciones reales de escolarización?

Proponemos dos cuestiones vinculadas a estas condiciones y al contexto de las escuelas para pensarlo. Por un lado, un factor vinculado al tiempo y a la situación de los jóvenes y por otro las condiciones materiales de trabajo docente (en cuanto a condiciones salariales y disponibilidad al tiempo) y edilicias.

Como primera cuestión, la propuesta de nuevo RA supone “más tiempo en la escuela”; y “mas enseñanza”¹²; en oposición a versiones que denuncian facilismo o la posibilidad de aprobar sin aprender. Todxs los funcionarios de la cartera educativa destacan que esta reforma supone que los chicos tienen que estudiar más para aprobar. Si bien no se repite el año en bloque; cada materia tiene sus criterios de acreditación y aprobación; y si no se cumplen se intensifican los contenidos o se recursa de forma completa la asignatura.

Alberto Sileoni (2024) explica que los cambios que se aprobaron, no resultan un camino más fácil, al contrario: “Es un sistema que genera más responsabilidades y más acompañamiento, y que busca la mejora de los aprendizajes. Nadie va a aprobar una materia si no tiene los conocimientos. La repitencia, que tiene 100 años en el sistema educativo argentino, debe ser repensada. No es cierto que el que repite, aprenda más.”

Ahora bien, surge una tensión en relación con las condiciones reales de lxs estudiantes, que no están en la escuela por diferentes motivos.

¹² “Intensificación de la enseñanza” es el concepto acuñado para referirse a los distintos momentos del año escolar en que los jóvenes profundizan los contenidos enseñados. Puntualmente, la Res. 1650/24 sobre nuevo RA establece 6 periodos de intensificación, de los cuales 4 son de profundización para el conjunto de lxs estudiantes y 2 (en los meses de diciembre y febrero) son específicos para quienes adeudan contenidos.

Si claro, hay chicos que trabajan, que cuidan hermanitos. Hoy en día la verdad es muy difícil que un joven deje totalmente porque trabaja... está muy difícil para ellos conseguir trabajo. Estas situaciones se hablan; se trata de convencer a las familias que la prioridad es la educación. Eso se entiende. Si es por trabajo se ve con la familia. Sí pasa que la mamá o el papá salen a trabajar, y las chicas tienen que cuidar a sus hermanitos. Pero también hay otras situaciones de violencia, por lo cual los chicos no vienen, no pueden venir... Lo que pasa mucho es que las mamás no saben cómo hacer para que los chicos vengan. Nos piden por favor que las ayudemos. Como que no hay adultos, viste? Nos piden que nosotros les inculquemos respeto, les pongamos límites, y eso. Ojalá con esto nuevo puedan venir, pero yo no veo que puedan asistir a contraturno. Va a ser un problema, porque los chicos no van a venir más días o más horas... (Entrevista Directora región IX. Sandra)

A mí me parece bien que se quiera cambiar este reglamento (sic). Pero creo que no tiene en cuenta como son los chicos que vienen a esta escuela. Estamos cerca de Moreno, vienen chicos de ahí que tienen tiempo de viaje, que son familias muy vulnerables. ¿Van a tener que ir y venir dos veces en el día? ¿Cómo van a pagar eso? o van a tener que quedarse a comer en la escuela y gastar más plata... Yo en esa parte no la veo, la verdad no la veo... (Profesora de Química; Registro Jornada Institucional; San Miguel; 11 julio 2024).

Lxs estudiantes que acumulan desventajas (Vecino, 2024) son los más desvinculadxs de las instituciones educativas. Esta acumulación de desventajas en las trayectorias juveniles (“la vida laboral precarizada, sus viviendas precarias, el sistema de salud al que acceden esquivo y frágil, los barrios aún sin acceso a servicios completos, todo converge en la caracterización de malas condiciones objetivas de vida”) (Vecino, p.275) no siempre es considerada en las propuestas de mayor flexibilización. Si bien la obligatoriedad de la escuela secundaria ha promovido la incorporación, permanencia y reingreso de muchxs jóvenes, particularmente de clases populares, en el sistema escolar argentino, lxs adolescentes sufren desenganche e incluso un desenganche final (que en muchos casos efectivamente ocurre). “La intermitencia es, para ellos y ellas, una forma de estar en la escuela, también lo es reinscribirse en el ciclo lectivo siguiente luego de dejar de asistir o ir todos los días” (Vecino, p. 275). Estas condiciones reales de asistencia intermitente a la escuela chocan, de algún modo, con la propuesta de reforma del RA que supone y demanda más tiempo en la escuela.

En otras palabras, constituirse como “estudiante secundarix” es un proceso difícil para muchos jóvenes, que no llegan a sentirse parte de las escuelas en las que están inscriptos. ¿Cómo habitan las escuelas estxs jóvenes que acumulan desventajas y qué solo pueden asistir de modo intermitente? Incluso, no se trata sólo, aunque no es para nada poco, de un “estar presente”, sino también poder estar existiendo, el ser realmente partícipe del acto educativo, en un “estar-juntos” (Skliar, 2010).

Por otro lado, la segunda condición refiere a la tarea de enseñar. En las entrevistas realizadas a equipos directivos la tendencia general es a un acuerdo con los propósitos y principios de la propuesta. Algunos marcan matices o preocupaciones puntuales, pero en un registro que acompaña positivamente la reforma. Pero no todos. Una directora es muy elocuente en sus diferencias con la propuesta:

Tuvimos una jornada, antes del receso (invernal) pero no alcanzó. Los profes tiene muchas dudas, nosotros teneos muchas dudas...Los inspectores también tiene muchas dudas. Hay cosas que no saben responderte. No entiendo la

necesidad de implementarlo YA. ¿Porque no toman todo 2025 para eso? ¿Qué apuro hay? (Entrevista directora C; agosto 2024).

Es en las reuniones con docentes y preceptores que surgen las mayores dudas y desacuerdos:

No tenemos el personal en esta escuela. Faltan profesores; pero también faltan preceptores. Acá hay una sola portera. ¿Quién le va a abrir la puerta a un chico que viene en otro turno, en cualquier horario? Y ni hablar de las aulas, ya lo sabemos... (Registro de Jornada Institucional. Julio 2024)

Tenemos un curso que rota; hay un día por semana que no vienen directamente, y no vemos que funcione la continuidad pedagógica. ¿Cómo quieren ahora que metamos más chicos en las aulas? De verdad digo... ¿cuántos chicos voy a tener en el aula? (Docente de Arte. Registro de Jornada Institucional. Julio 2024)

Antes había un programa que los profes tenían más horas extra-clase. Así sí se podría. Pero como lo están pensando ahora es imposible. ¿Cuándo te vas a reunir para ver si el chico intensifica o qué? ¿Cuándo? Siempre es lo mismo, es a costa nuestra (registro en Conversaciones con Docentes; trabajo en grupos; 28/8/2024).

Podemos minimizar o restar importancia a estos cuestionamientos, que se enfocan en cuestiones puntuales o muy específicas, pero preferimos preguntarnos por sus motivos y sus implicancias.

Como señalamos anteriormente, esta nueva propuesta no se basa en discursos grandilocuentes de transformación; sino que desde el nivel central hay un reconocimiento de lo que las escuelas vienen haciendo, incorporando sugerencias realizadas en diferentes encuentros, con distintos actores del sistema. Pese a esto, algunos docentes y directivos marcan su disenso con la propuesta y tienen una percepción diferente sobre el consenso esgrimido.

En su mirada como funcionaria, Briscioli se pregunta si en general las políticas recuperan algo de las prácticas que se vienen realizando en las escuelas.

¿Se presentan en círculos amplios para ser retrabajadas? ¿O se difunden en cascada, siguiendo la pirámide jerárquica? En cualquiera de los casos, ¿se explicitan sus propósitos y supuestos? ¿Se prevén instancias de capacitación para acompañar el proceso? ¿Se envían con algún grado de detalle orientaciones para su implementación? ¿Documentos de trabajo? ¿Alguna síntesis de la propuesta? ¿Materiales didácticos? ¿O solo se remite el documento anexo a la resolución que las promulga? (Briscioli, 2024: 144)

Lo que resulta paradójico, es que la respuesta es afirmativa para todas estas previsiones, y sin embargo el desacuerdo que hemos relevado hasta el momento es fuerte. En este caso, por lo recabado, hemos observado que sí se enviaron materiales a las escuelas, para diferentes destinatarios (docentes; preceptores; estudiantes; familias; se comunica en diferentes formatos la propuesta; sí se explican los fundamentos y sobre todo sí hay una cantidad importante de encuentros de discusión e intercambio.

Creemos que para entender esta paradoja, resulta importante ver como detrás de las buenas intenciones y propósitos, existen condiciones reales que no siempre pueden ser consideradas desde las políticas.

Para finalizar, quisiera compartir dos escenas del trabajo de campo, de mi registro de diario en visitas a escuelas de San Miguel.

ESCENA 1. *Conurbano. Llego a la escuela en una tarde fría. La Directora me recibe cordialmente, ya nos habían presentado en una Jornada de trabajo con Directivos. Le consulto en donde se desarrollarán las Jornadas, pensando en un espacio amplio para toda la comunidad. Son aproximadamente 600 alumnos y 150 docentes.*

- Vos conoces el edificio, no hay espacio para reunirnos todos. Por eso lo hacemos en las aulas. Cada docente preparó una propuesta. Podes pasar a un curso sin problema.

Primero cuarta, turno tarde. 12 chicos y chicas. La profesora de matemática suplente explica con afiches la nueva modalidad de evaluación. Pregunta si hay dudas. Los chicos no responden. Algunxs están al fondo mirando sus celulares. Me pregunta si yo sé bien cuando se recursa y cuando se intensifica, y cómo se decide, en relación con el Anexo 2 de la Resolución.

*La profe se me acerca y me dice que como son de primer año, no saben las diferencias con el sistema anterior. Y que ella leyó bien el documento, armó los afiches pero tiene algunas dudas. Luego, finalizada la actividad, propone un ejercicio sobre las emociones. Distribuye tarjetitas, y a cada grupo le asigna una emoción (furia/tristeza/enojo/apatía), con la consigna oral: Sobre la película *Intensamente 2*, elegir una emoción y responder: ¿cómo actuamos frente a un compañero que expresa esa emoción? Pongan en el centro de la hoja la emoción y luego saquen flechitas para ir poniendo en distintos globitos que le ofrecerían a ese amigo.*

Repite varias veces la consiga, e insiste para que escriban. Cuando los chicos están reunidos en grupos, se acerca y me dice: - la semana pasada hubo una situación con cuchillos entre chicos de esta escuela y la otra (nombra a la escuela de 2 cuadras, en el mismo barrio). Por suerte no pasó nada grave, pero yo creo que los chicos necesitan trabajar estos temas, poder expresarse. Por eso armé esta actividad.

Ponen en común; los chicos leen lo que anotaron, cuestiones bastante generales. Algunas divertidas: “si está triste le compro un pancho”. “si está enojado le digo que ya va a pasar”. La docente les lee la emoción que le toco a ella y lo que puso; destaca que hay que ser empáticos. Quedan 20 minutos para que termine la hora. Les reparte chupetines por el Día del niño y esperan que toque el timbre.

¿No sería más conveniente abordar en forma directa el incidente pasado? Solo pienso en que hace mucho frio en el aula y que sería bárbaro que la profe explique funciones trigonométricas.

ESCENA 2. *La entrevista con la Directora duró casi una hora. Cuando terminamos, le pregunto si puedo dar una vuelta por la escuela, y me acompaña en la recorrida. Salimos al patio, los chicos están en recreo. Nos cuenta que comparten el patio con la primaria, que a esa hora ya se fueron.*

- Fijate, no puedo creer que vengan en pantuflas. Vos me preguntabas recién sobre las políticas actuales. A mí algo que no me gusta, es mi opinión, es que se flexibilizó mucho la cuestión de la vestimenta. Fijate ahí, a mi derecha, la ves esa chica en pantuflas? (usa medias con ojotas tipo “cros”). Pero no es que no tenga zapatillas, eh. Es como si vinieran desnudas... Esto no pasa con las escuelas privadas. Hay cosas que acá están muy relajadas, eso a mí no me parece. A mí me gusta que los chicos tengan algún tipo de vestimenta, no cualquier cosa. Es una escuela... [Es agosto y hace frío. La estudiante tiene un jean ancho, una remerita y un buzo arriba].

El diálogo surge porque en la entrada vimos un cartel que decía “Remera uniforme \$ 8.000” y le consultamos si era obligatorio. Nos dice que no, que la remera es algo optativo; y que tiene que sacar el cartel. Que la supervisora ya le dijo que lo saque. El cartel sigue en la puerta y los chicos no usan la remera de la escuela.

Por un lado, la docente sola en el aula. En mi imaginario, pienso a todxs en un SUM o patio, con una presentación general y trabajo en grupos; con autoridades, preceptores, aclarando dudas entre sí. Pero no. La docente tiene dudas, y su explicación se agota: prefiere tomar otros temas: la educación emocional, en lo que seguramente se siente más segura... Por otro, una directora que en la entrevista recalca lo importante que es acompañar las trayectorias y democratizar la escuela, pero también afirma que la escuela pública está “muy relajada”.

Los saberes y significados a partir de cuales los sujetos transforman y reproducen el mundo escolar son fundamentales, en tanto “la escuela no es un mero reverso de las políticas o que la brecha entre los cometidos de las formulaciones políticas y los logros de la ejecución constituyen «errores de aplicación»” (Almandoz, 2008:1). Las apropiaciones, en contextos reales, son dispares y heterogéneas. Entonces vuelve la pregunta ¿Con qué condiciones efectivas cuentan las escuelas secundarias? ¿Cuáles son los saberes con los que cuentan los docentes para implementar esta propuesta de mayor inclusión?

Reflexiones finales: algunas paradojas para la ampliación y democratización de la escuela secundaria

En la actualidad, a contrapelo de las políticas educativas nacionales de ultraderecha que, desde una perspectiva anarcocapitalista¹³, promueven la disolución del Estado y proponen explícitamente el uso de la *motosierra* como metáfora de recorte del gasto público (Gluz et. al, 2024), la provincia de Buenos Aires pone en marcha una reforma ambiciosa del nivel secundario.

Con la dificultad de analizar políticas al tiempo que se van desarrollando, en esta ponencia me propuse indagar las condiciones en que la actualización del RA se pone en acto.

¹³ En particular, el libertarismo en su versión anarco-capitalista se distingue por tratarse de un movimiento político extremista en cuanto al rol del Estado, ya que postula su abolición y la autorregulación social a través del mercado” (Ruiz, 2024, p. 5).

Se trata de una reforma que interpela profundamente la gramática escolar de la escuela secundaria.

En los últimos 20 años la matriz selectiva y meritocrática de la escuela secundaria se ha ido modificando y docentes y directivos van incorporando una perspectiva de derecho centrada en la noción de inclusión. En las entrevistas en general dan cuenta de una adhesión al discurso oficial; pero también registramos –de modo incipiente– ciertos discursos y prácticas rutinizadas que podrían operar como barreras para el sostenimiento de las trayectorias escolares de los jóvenes. Lo que se diseña desde las políticas de algún modo “choca” con estas situaciones escolares; lo que ha sido ampliamente abordado como la persistencia de la gramática escolar (Tyack y Cuban, 1995).

Si bien sabemos que todas las reformas presentan resistencias; lo que resulta paradójico son los posibles obstáculos o frenos que los actores en las escuelas esgrimen. Notamos que a pesar de cómo se diseña y se desarrolla la política, no se dan todas las condiciones para que la puesta en acto pueda darse y garantizar mayores niveles de retención; y sobre todo, mejores aprendizajes. Como señalamos, la bibliografía sobre la transformación de la escuela secundaria es prolífera y señala los límites de esa transformación. Insistimos entonces en señalar que algunas de las cuestiones por las cuales la literatura sobre reformas educativas atribuye el “fracaso” o “falla” o resistencias a la implementación de las reformas no se estarían dando; y sin embargo –en lo recabado hasta el momento– hay resistencias y desacuerdos. De allí la “paradoja”.

Por último, también sabemos que ni el cambio del diseño curricular ni del RA por sí mismos modifican la escuela secundaria ni la democratizan *per se*. En particular, y en torno al tema de esta presentación, el régimen académico no resuelve la complejidad de la práctica educativa entendida justamente como una práctica social compleja, atravesada por una multiplicidad de factores (Guyot, 2011). Como práctica social específica que se realiza en determinados espacios institucionales, organiza la escena en la que se vinculan los sujetos a través del conocimiento, con diferentes grados de contextualización. La transformación de una práctica social no depende de un solo cambio. EL RA no cambia la escuela secundaria: es necesario reconocer la centralidad de la enseñanza y los saberes a transmitir.

Finalmente, quisiera dejar planteado un interrogante para continuar la investigación, vinculado con la tensión entre lo universal-lo particular/situado y el lugar de la regla y la excepción. Esta reforma sostiene una importante consideración acerca de la particularidad de cada escuela y respeto a la autonomía institucional. Considerando la magnitud y la heterogeneidad del sistema educativo bonaerense esto resulta imprescindible. Sin embargo, cabe la pregunta si esto no generará mayor confusión e incertidumbre en las comunidades educativas. Los primeros datos ya avizoran una respuesta, que se deberá confirmar.

La transformación de la escuela secundaria en clave de derecho es un proceso necesario y complejo; su análisis también. Esperamos poder seguir aportando, con mayor profundidad analítica, en los modos de apropiación de las políticas desde la perspectiva de diferentes actores en torno a estas cuestiones.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L.** (comp.) (1996) "Estudio introductorio", en Problemas públicos y agenda de gobierno. México, M.A. Porrúa Grupo Editorial.
- Ball, S.** (2005) Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. Escuela de educación, UNC, Córdoba.
- Avelar, M.** (2016) Entrevista a Stephen J. Ball: Su Contribución a la Investigación de las Políticas Educativas Article in Education Policy Analysis Archives · February 2016 University College London
- Baquero, R.; Terigi, F.; Toscano, A.; Briscioli, B.; Sburlatti, S.** (2009) "Variaciones del régimen académico en escuelas medias con población vulnerable. Un estudio de casos en el área metropolitana de Buenos Aires". REICE. Vol. 7, núm. 4, 2009, España.
- Briscoli, B.** (2024) "Las implementaciones "fallidas" de las políticas educativas para la educación secundaria obligatoria Interpretaciones divergentes y traducciones". En: Baichman y Stoppani (comps.): Educación y políticas para lo común. Interrogantes sobre lo impostergable. Ediciones CCC.
- GLUZ, N.; KAROLINSKI, M. y KESLER, A.** (2024). El anarcocapitalismo y la mercantilización de la vida. Extremas derechas en la educación argentina a partir del gobierno de Javier Milei. EN Estado y Derecho a la educación en América Latina y el Caribe. Boletín del Grupo de Trabajo Políticas educativas y derecho a la educación, CLACSO. N° 3; septiembre 2024.
- Guyot, Violeta** (2011) Las prácticas del conocimiento. Un abordaje epistemológico. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Oszlak, O; O' Donnell, G.** 1995 "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes*, vol. 2, núm. 4, 1995. Universidad Nacional de Quilmes.
- Rovelli, Laura** (2018) Instrumentos para el análisis de las políticas educativas. En: SUASNÁBAR, C; ROVELLI, L. y DI PIETRO, E. (coordinadores) Análisis de política educativa: teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina, La Plata: Universidad Nacional de La Plata, EDULP.
- Ruiz, G** (2024) Recomposición libertaria y derecho a la educación. Espacios en Blanco, 2024, VOL. 2, NÚM. 34.
- Skliar, Carlos** (2010): Del estar-juntos en educación y de los artificios de la convivencia. REU, Sorocaba, SP, v. 36, n. 1, p. 145-156, jun. 2010.
- Terigi, F.** (2008) "Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles". En Propuesta Educativa N° 29, Año15, Jun. 2008.
- Terigi, F.** (2011) "Ante la propuesta de "nuevos formatos": elucidación conceptual". Revista "Quehacer Educativo". UEPC; Córdoba; junio 2011.
- Vecino, Luisa** (2023) "La escolarización secundaria en un contexto de pobreza estructural en un distrito del oeste del conurbano bonaerense: condiciones de posibilidad, barreras de acceso y fronteras". Tesis Doctoral; FSOC-UBA- Mimeo.
- Veleda, Cecilia** (2023) La cocina de la política educativa. Quiénes, cómo y en qué condiciones deciden lo que ocurrirá (o no) en las escuelas. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Tyack, D. y L. Cuban** (1995). En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Viñao Frago, Antonio** (2002). Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios. Madrid, Morata.