

VI Jornadas de Sociología de la UNLP
“Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario.
Reflexiones desde las Ciencias Sociales”

La Plata, 9 y 10 de diciembre de 2010-09-30

Título: “La disciplina y la evaluación escolar en los prolegómenos de la Ley Federal”

Lic. Natalia Alvarez Prieto

E-mail: nataliaryr@hotmail.com

Institución de procedencia: UBA-CEICS

Resumen:

En este trabajo nos proponemos analizar la evolución de dos variables centrales del nivel medio de enseñanza, la disciplina y la evaluación, desde mediados del siglo XX hasta la década del ochenta. Para dar cuenta de nuestro objetivo de indagación, estudiaremos la normativa correspondiente a los regímenes de disciplina y evaluación, a nivel nacional, durante aquel período.

Forma parte de nuestro sistema de hipótesis que ciertas transformaciones operadas en el sistema educativo durante las últimas décadas actúan como mecanismos que garantizan la contención de población superflua para el capital en el espacio escolar, alejándola del mercado laboral que ya no puede absorberlas. En ese sentido, consideramos que desde mediados del siglo XX se ha desplegado una tendencia a flexibilizar las variables bajo estudio. Tendencia que se profundizará con la sanción de la Ley Federal.

Desde nuestra perspectiva, el análisis aquí propuesto aportará nuevos elementos al estudio de las reformas educativas desarrolladas durante los años noventa.

Introducción

En esta ponencia nos proponemos analizar la evolución de dos variables centrales del nivel medio de enseñanza en la Argentina, la disciplina y la evaluación, desde mediados del siglo XX hasta la década del ochenta. Dicho análisis se inscribe dentro de un objetivo mayor, a saber, efectuar un aporte al estudio de los antecedentes de las reformas educativas desarrolladas durante los años '90, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 -Ley N° 24.195. Desde nuestra perspectiva, las transformaciones operadas en el sistema

educativo deben ubicarse en el seno de procesos históricos y sociales que exceden el marco coyuntural en el que se llevan a cabo. En ese sentido, consideramos incorrecto entenderlas como el producto de la voluntad individual de determinado personal político en un momento dado. A la luz de ese presupuesto, que bien puede ser desmentido por la presente investigación, analizaremos si existe algún tipo de tendencia de largo plazo en lo que refiere a evaluación y disciplina en el nivel medio.

Para dar cuenta de nuestro objetivo de indagación, examinaremos la legislación nacional correspondiente al período bajo estudio. Asimismo, consideraremos diversos documentos históricos tales como los informes y diagnósticos sobre el sistema educativo efectuados por funcionarios y especialistas de la educación.

Forma parte de nuestro sistema de hipótesis que ciertas transformaciones operadas en el sistema educativo durante las últimas décadas actúan como mecanismos que garantizan la contención de población superflua para el capital en el espacio escolar, alejándola del mercado laboral que ya no puede absorberlas. En ese sentido, consideramos que desde mediados del siglo XX se ha desplegado una tendencia a flexibilizar las variables bajo estudio. Tendencia que se profundizará con la sanción de la Ley Federal.

En los dos primeros acápites analizaremos la evolución del régimen de disciplina. En primer lugar, dando cuenta de las características de la normativa disciplinaria vigente durante casi sesenta años a nivel nacional. Luego, a la luz de los debates y las nuevas perspectivas que comenzarán a gestarse al calor de la reapertura democrática de 1983. En el tercer acápite, nos concentraremos en el estudio del régimen de evaluación. Por último, propondremos algunas claves de lectura para comprender la evolución de las variables bajo estudio.

Una breve historia del “sistema de amonestaciones” de 1943

En marzo de 1943 el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública encomendó al Director General de Instrucción Pública, en carácter de urgente, la redacción de un proyecto de Reglamento General para los establecimientos de enseñanza media. De ese modo, se buscaba unificar la multiplicidad de reglamentos y disposiciones vigentes hasta ese momento.¹ El proyecto fue presentado y aprobado en mayo de ese mismo año.²

¹En una nota de elevación del proyecto, el Director General de Instrucción pública señalaba que, para realizar su labor, había tenido que analizar un total de 1.550 artículos de distintos reglamentos, 600 decretos y resoluciones

Así, un primer momento de nuestro recorrido lo constituye la sanción del *Reglamento General para los establecimientos de enseñanza secundaria, normal y especial* en 1943. Allí, se establecieron las normas disciplinarias que debían regir, a nivel nacional, en el nivel medio de enseñanza. Cabe destacar que aquella normativa, conocida como el “sistema de amonestaciones”, pervivió durante poco más de medio siglo en todo el país. Resulta central, entonces, examinarla.

Todo código legal parte determinando los deberes y derechos de los sujetos sobre los que legisla. El Reglamento General no fue la excepción y se encargó de sentarlos. Los deberes de los alumnos se establecieron de manera taxativa en relación a aspectos tales como la obligación de respetar a sus superiores, observar una buena conducta dentro y fuera del establecimiento y conducirse en las clases con aplicación y cultura, entre otros. En lo que hacía a las prohibiciones, se vetaba la posibilidad de ingresar a aulas distintas a las asignadas, tomar parte en actos de indisciplina colectiva, llevar al establecimiento libros y útiles en exceso o libros y papeles que no tuvieran relación con los estudios y exhibir insignias, emblemas o distintivos lesivos a la institución o a las autoridades del Estado. Cabe señalar que los actos de indisciplina colectiva implicaban la expulsión inmediata -por un año o más, según la gravedad del hecho. En otro nivel, se buscaba inculcar, también, el cuidado del patrimonio escolar. De ese modo, en el caso de roturas o daños efectuados a los bienes de la institución, más allá de las medidas disciplinarias dispuestas, se imponía su reparación por parte de los alumnos involucrados, quienes no podían volver al establecimiento hasta tanto efectuaran tal resarcimiento.

El Reglamento no sólo pautó aspectos tan generales sino que también se encargó de jerarquizar las sanciones aplicables por mala conducta. Éstas eran, en orden de importancia, la/s amonestación/es, la separación temporal del establecimiento, la expulsión y, llegado el caso, la expulsión de todos los establecimientos de la República. En relación a las amonestaciones, debían aplicarse, según el criterio del Rector o Director, en número proporcional a la falta cometida. La sucesiva acumulación de amonestaciones derivaba en la

y un millar de circulares del Ministerio y de la Inspección General de Enseñanza. Este hecho muestra la existencia de un elevado grado de dispersión de la normativa hasta ese momento.

²El *Reglamento General para los establecimientos de enseñanza secundaria, normal y especial* fue aprobado mediante el Decreto N° 150.073, en 1943, y ordenado en 1957 ya que, durante ese lapso, se introdujeron numerosas modificaciones.

pérdida de la regularidad por parte del alumno, situación a la que se llegaba al sumar un total de veinticinco. No obstante, el reglamento contemplaba una excepción: el alumno podía solicitar un margen de cinco amonestaciones más. Era el Rector o Director quien, luego de verificar los antecedentes del estudiante y de observar que éste no registrase ningún aplazo en sus promedios, debía resolver dicha solicitud.

Al mismo tiempo que normaba las sanciones, el Reglamento alertaba sobre la evasión, por parte de los docentes y celadores, de las autoridades competentes de aplicación:

“Deberá cesar la práctica antirreglamentaria de que los profesores y celadores pidan castigos determinados y precisen el número de amonestaciones por aplicarse, en vez de limitarse a señalar, con las circunstancias del caso, la falta que debe corregirse a la única autoridad encargada de discriminar y resolver.” (p. 161)

En esa dirección, también se encargaba de fijar los criterios que serían utilizados en relación a una de las máximas sanciones: el ostracismo educativo. Así, la separación temporal del establecimiento sólo podía ser aplicada por el Rectorado o Dirección por un lapso que no superase el año escolar. En caso de requerirse un término mayor, se pronunciaría el Consejo de Profesores del curso al que pertenecía el alumno sancionado. Por su parte, la expulsión sólo podía ser resuelta por aquel Consejo, convocado y presidido por el Rector o Director, al que debía asistir, como mínimo, los dos tercios de su totalidad. Allí también se determinaría si la expulsión comprendería a todos los establecimientos. En caso de que así fuera, la medida debía ser sometida a la aprobación de la Dirección General de Enseñanza. Además de esos mecanismos, el Reglamento garantizaba que el alumno fuera oído antes de ser juzgado. Finalmente, la expulsión se dictaría con los votos de, por lo menos, las dos terceras partes de los profesores miembros del Consejo. La expulsión implicaba la pérdida de la condición de regular del alumno en tanto quedaba inhabilitado a continuar sus estudios en otro establecimiento durante el curso escolar. Entre las causas de expulsión definitiva figuraban faltas tales como la “inmoralidad grave”, el menoscabo reiterado del respeto a profesores o autoridades, una notoria mala conducta dentro o fuera del establecimiento, así como todas las que el Consejo de Profesores considerase.

Finalmente, el Reglamento determinaba que la calificación de la conducta constaría en el boletín de calificaciones del alumno. En ese sentido, ésta se evaluaría en cada período lectivo con las apreciaciones de buena (sin amonestaciones), regular (hasta diez amonestaciones), deficiente (hasta veinte amonestaciones) y mala (más de veinte amonestaciones).

Como hemos dicho, hasta fines de la década del noventa, la normativa fijada en 1943 no sufrió cambios sustanciales. Sin embargo, creemos que reviste sumo interés analizar, con algo de detalle, las políticas implementadas durante la última dictadura militar en relación a la disciplina escolar.

El régimen dictatorial instaurado en 1976 llevó a cabo numerosas reformas en el conjunto del sistema educativo. En relación al tema que nos ocupa, en el año 1979 fue constituido un grupo de trabajo encargado de preparar un anteproyecto de Reglamento General para el nivel medio -Resolución N° 1.534. De esa forma, el 24 de marzo de 1981, por Resolución Ministerial N° 413, se sancionó un *Reglamento Orgánico para el Nivel Medio*. En lo que refiere a la disciplina, el nuevo reglamento introducía muy pocas modificaciones. Entre ellas, se incorporaba el deber de respeto a los símbolos patrios y la prohibición de colocar carteles o asentar leyendas en paredes y muebles. En cuanto a las sanciones, se introdujo el apercibimiento y, como causa de expulsión, el no respetar y honrar a los símbolos patrios. Sin embargo, la nueva normativa tuvo vigencia durante sólo dos meses. El argumento esgrimido fue que el Reglamento no había considerado diversos aspectos del quehacer escolar, por lo que sería suspendido hasta tanto se completara su redacción -Resolución Ministerial N° 225/81. Ahora bien, ¿cuáles fueron las notas centrales de los escasos cambios que intentaron introducirse en el régimen de disciplina?

El respeto hacia los símbolos patrios no sólo se impuso como un deber de los alumnos, sino, también, como una de las funciones principales e indelegables de los profesores. Es decir, los docentes debían despertar y desarrollar en los estudiantes el amor a la Patria, el acatamiento de la Constitución Nacional y las leyes, la defensa de los derechos soberanos sobre el territorio nacional y el respeto por la tradición y el patrimonio cultural de la Nación. En ese sentido, en el año 1978 habían sido establecidas las “Normas sobre las características, tratamiento y uso de los símbolos nacionales” -Resolución Ministerial N° 1.635. Los funcionarios partían del siguiente diagnóstico:

“La institución educativa ha sido alcanzada y afectada por la prédica y el accionar de nefastas tendencias ideológicas, cuyo objetivo es la destrucción progresiva de los principios y valores que sustentan y definen la argentinidad, con el propósito de lograr su aniquilamiento y sustitución por concepciones despersonalizantes, materialistas y antinacionales.” (MCyE, 1978, p. 29)

A la luz de aquella caracterización, señalaban la necesidad de que los docentes fueran modelo de patriotismo, así como su obligación de exigir a los alumnos la respuesta “debida” ante los símbolos patrios. De esa forma, la docencia debía convertirse en prédica y acción formativa patriótica permanente. Ya en su discurso de asunción, el 30 de marzo de 1976, Ricardo Pedro Bruera sostuvo que la labor de la etapa era “reintegrar a la escuela argentina dentro del sentido nacional y de sus funciones al servicio del país” (p. 6). Asimismo, la escuela secundaria debía promover la formación de hábitos morales y religiosos y el desarrollo de actitudes cívico-sociales.

Si bien el régimen castrense tuvo como uno de sus objetivos reformular la normativa que regulaba la vida de las instituciones educativas del nivel medio, evidentemente, no fue ésta una de sus prioridades. Sólo así puede entenderse que durante aquella etapa no haya podido cuajar ninguna reforma sustantiva en ese sentido. Ahora bien, ¿por qué no fue una prioridad transformar el régimen disciplinario? Desde nuestra perspectiva, dos elementos centrales permiten explicarlo: el carácter represivo del sistema disciplinario tradicional y la clandestinidad en la cual se ejerció la represión.

En primer lugar, el Reglamento que regía la vida de los establecimientos de enseñanza media tuvo una fuerte impronta represiva desde su misma configuración, en 1943. Ejemplo de ello fue la prohibición de la organización colectiva de los estudiantes. Así, el artículo n° 173 estableció que las autoridades educativas de los establecimientos no atenderían, bajo ningún concepto, representaciones colectivas de los alumnos, ni por sí ni por “los llamados centros o entidades estudiantiles”. Por otro lado, se trataba de una normativa sumamente ambigua en relación a un punto central: la expulsión de los alumnos, que podía encontrar su origen en una rateada grupal o en una toma de colegio. En ese sentido, permitía su adecuación a los intereses políticos dominantes de cada momento histórico. De ese modo, creemos que la ambigüedad del régimen disciplinario resultó funcional a las tareas que se propuso la última dictadura en el ámbito educativo: en palabras de los funcionarios, su “despolitización” y “depuración ideológica”. Términos que, en realidad, ocultaban la eliminación de la fuerza social revolucionaria (“despolitización”) y la naturalización del orden establecido (“depuración ideológica”). Precisamente, en el contexto social y político más general, la dictadura se proponía saldar, por un lado, la brecha hegemónica abierta luego de la caída de Perón en 1955 y, por el otro, regimentar a las clases a partir de la eliminación de una fuerza social -la revolucionaria- surgida al calor del ascenso de masas conocido como el “Cordobazo” en 1969 (Sartelli, 2007).

En segundo lugar, en tanto el objetivo central de la dictadura fue sentar las bases para reconstruir la hegemonía burguesa, la disciplina escolar se dirimió, fundamentalmente, en el terreno de la lucha de clases. Por ello, para el régimen castrense resultó apremiante la eliminación de la organización estudiantil. Como hemos visto, las herramientas normativas para desplegar aquella tarea ya habían sido establecidas treinta años antes. Sin embargo, más importante aún fue el hecho de que el disciplinamiento social se llevó a cabo, también en el espacio educativo, a partir del accionar represivo-clandestino del Estado. Realidad que afectó a estudiantes y docentes (Pineau, 2006).

En suma, la transformación del código disciplinar correspondiente al nivel medio resultó, si no innecesaria, por lo menos, no apremiante. Creemos que es por ello que el viejo código legal de 1943 permaneció inmutable en un momento crucial de la historia argentina.

La disciplina en los '80: “Participación vs. autoritarismo”

Luego de la última dictadura militar, comenzaron a introducirse ciertas reformas reglamentarias que anticiparían una nueva etapa. Uno de los puntos nodales que la “era democrática” buscaba revertir eran los vestigios de autoritarismo en toda la normativa del sistema educativo. En un sentido más amplio, podemos afirmar que los cambios en el régimen disciplinar se enmarcaron dentro de una tarea más vasta de revisión del funcionamiento del sistema educativo. Para ello, el gobierno radical fijó toda una agenda de debate y discusión educativa en esos años. El arquetipo de esas intenciones fue la convocatoria a un Congreso Pedagógico Nacional para debatir sobre las posibles transformaciones de la educación en su conjunto. Escapa a las intenciones de este artículo el examen de aquella experiencia. Sin embargo, debemos tenerla en cuenta a la hora de contextualizar la serie de cambios en el régimen disciplinar que aquí estudiaremos.³

Avanzando en esa tarea de innovación, en el año 1985 la Dirección Nacional de Educación Media emitió una Circular -Nº 206- en la que se establecieron algunas especificaciones en

³Para un examen del Congreso Pedagógico Nacional (1984-1988) remitimos al lector a una serie de trabajos: De Luca, R. (2004). “La cobertura ideológica de la Ley Federal: el Congreso Pedagógico Nacional”, en: *Razón y Revolución*, Nº 13. Buenos Aires: Ediciones ryr; de Vedia, M. (2006). *La educación aún espera*. Buenos Aires: Eudeba; Puiggrós, A. (1987). *Discusiones sobre educación y política. Aportes al Congreso Pedagógico Nacional*. Buenos Aires: Galerna.

relación a la separación y expulsión de los alumnos. Allí se indicaba que diversos “defectos formales” del Reglamento daban lugar a reclamos, por vía de recursos administrativos, que debían ser acogidos en detrimento del principio de autoridad de la dirección de los establecimientos. Por otra parte, señalaba la necesidad de que las sanciones se ajustasen a las normas, cuidando la legitimidad de las medidas y evitando toda “sensación de arbitrariedad”. La Circular establecía también que las medidas disciplinarias tenían que ser notificadas de inmediato y fehacientemente al alumno y a su padre, tutor o encargado. En el caso de que éstos no asistieran al establecimiento, debía quedar asentado para “dejar debidamente acreditado que se ha posibilitado ejercer el derecho de defensa”. Acorde al espíritu democrático, la circular se preocupaba por recalcar que se debía dejar sentado, por escrito, que el alumno había sido escuchado. Y si, luego de todo el proceso, se avanzaba en la separación temporal del alumno del establecimiento, el Rectorado o la Dirección debía dictar “resolución fundada”, una vez constatada la falta. Asimismo, la normativa avanzaba en ajustar lo relativo a las faltas colectivas. Las sanciones no debían tener un espíritu injusto y, por ello, debía establecerse el grado de responsabilidad de cada uno de los partícipes. De ese modo, la medida disciplinaria podía ser graduada.

Como puede observarse, las primeras transformaciones normativas se orientaron a otorgar una mayor legitimidad y fundamentación a los procedimientos disciplinarios, fenómeno que, desde nuestra perspectiva, debe ser comprendido a la luz de las luchas democráticas características del período. En relación con ello, y dentro del marco más general de debate educativo, el *Informe sobre posibles reformas del sistema educativo*, elaborado en 1987 por la Comisión Honoraria de Asesoramiento del Congreso Pedagógico, señalaba la necesidad de “democratizar” la educación y, por ende, el régimen disciplinar. En ese sentido, planteaba que el autoritarismo, representado por la figura del docente como “magíster dixit”, aún subsistía. A ese modelo debía contraponérsele el de un “auténtico educador”, que se constituiría en un guía, orientador y animador de los estudiantes. Asimismo, propiciaba una “educación participativa”, es decir, una educación que debía promover la intervención activa de docentes, padres y alumnos en la gestión administrativa de los establecimientos.

En el acto de clausura del Congreso Pedagógico se retomaron algunos de los puntos anteriormente señalados. En 1988, una de las comisiones del Congreso -Comisión nº 5- advertía que el autoritarismo era el modo de relación predominante en las escuelas. Por otra parte, la Comisión nº 7, dedicada al examen de las formas de “Gobierno y financiamiento de la educación”, detectaba otro problema: la falta de participación. En ese sentido, planteaba que una de las metas del sistema educativo debía ser acrecentar la intervención protagónica de

todos los integrantes de la comunidad, especialmente de la familia, en la vida educativa, con igual responsabilidad social en todas las acciones que se realizaran. Este aspecto resulta importante ya que uno de los dictámenes de la Comisión, si bien no obtuvo consenso, avanzó en trazar una de las grandes líneas del cambio que se efectuaría en la próxima década: la creación de Consejos de escuela. No sólo ello. También se encargó de fijar cuáles debían ser sus características: tendrían un carácter consultivo, asesor, directivo o deliberativo, según la decisión que tomara cada comunidad educativa, de acuerdo a la situación jurídica del establecimiento y de los derechos adquiridos por los docentes.

Cabe destacar que esta perspectiva “participativa”, característica del período, puede rastrearse también en diversas disposiciones implementadas en el sistema educativo como, por ejemplo, aquellas referidas a la creación de talleres de reflexión con la participación de docentes, padres y alumnos -Circ. 102, 132/85, 75, 166/86- y en la incorporación de nuevas tareas, además de las estrictamente económicas, en las cooperadoras escolares -Circ. 16/84, 134, 208/86, 28/87.

Como un momento de síntesis, hacia 1989, la Dirección General de Planificación Educativa confeccionó un informe titulado “La disciplina escolar. La normativa vigente y su aplicación”. Allí, los especialistas indicaban que para que un código normativo fuera respetado, su significado debía ser conocido y aceptado por todos los miembros de la comunidad educativa. Al respecto, sostenían que podía existir un abismo entre, por ejemplo, lo conceptualizado como falta de respeto por los representantes del mundo adulto y los adolescentes. Sin embargo, señalaba que el Reglamento de 1943 sólo especificaba las causas de aplicación de las sanciones en el caso de la expulsión e ignoraba aquellas que originaban una suspensión o amonestación. Asimismo, la enumeración de las causas de expulsión no necesariamente restringía posibles arbitrariedades. Desde su perspectiva, el *modo escolar* se encontraba caracterizado por el autoritarismo. El “modelo participativo” sería su opuesto, entendiendo por participación la posibilidad de amplios sectores de tener una intervención real en la toma de decisiones de la institución escolar. Por otro lado, sostenía que la conducta de los alumnos no debía ser más un prerrequisito para que el docente pudiera enseñar, sino que tenía que ser una resultante de la propuesta de enseñanza del docente y de aquella que apoyase la institución. Así, se iba proyectando que el cambio en el régimen disciplinar debía ir de la mano de un proceso de reforma más abarcativo.

Como hemos visto, a partir de la década del '80 comenzaron a surgir nuevas concepciones sobre la disciplina escolar, caracterizadas por tres elementos íntimamente vinculados: el rechazo del “autoritarismo”, la búsqueda de un régimen disciplinario legítimo y la promoción

de la participación del conjunto de la comunidad educativa en los asuntos escolares. En ese sentido, Inés Dussel y Myriam Southwell (2009) indican que, luego de la última dictadura militar, la reapertura democrática colocó a la autoridad en el lugar de aquello que había que eliminar.

Desde nuestra perspectiva, en esos años comenzó a perfilarse cierto consenso en relación a que no sólo las autoridades sino la comunidad educativa en su conjunto debía ser la encargada de solucionar las “situaciones conflictivas” en el espacio escolar. De hecho, hacia 1989, el Ministerio de Educación nacional elaboró un *Proyecto de Reglamento General para los Establecimientos de Nivel Medio* mediante el cual se creaban Consejos de Escuela. En ellos, participarían los alumnos y sus familias. Sin bien aquel proyecto no llegó a traducirse en una normativa antes de que finalizara la gestión alfonsinista, el consenso más general que se encontraba en su base se expresaría, en las décadas siguientes, en la creación de nuevos regímenes disciplinarios en diversas jurisdicciones -habilitados a partir del nuevo impulso descentralizador que imprimió al sistema educativo la Ley Federal.

La primera jurisdicción en llevar a cabo tal reforma fue la Ciudad de Buenos Aires con la creación, en 1999, del Sistema Escolar de Convivencia -Ley N° 223. Dicho sistema es el conjunto de principios, normas, órganos y prácticas que regulan las relaciones entre los miembros de la comunidad educativa de cada institución. Entre sus objetivos se encuentra la participación democrática de todos los sectores de la comunidad educativa, de acuerdo a la competencia y responsabilidad de cada uno. Su participación incluye la elaboración de las normas que rigen la convivencia institucional, la búsqueda de consensos a través del diálogo y el proporcionar a las instituciones mecanismos para la resolución de los conflictos que se susciten, entre otros. El nuevo sistema también pautó un nuevo esquema de sanciones: apercibimiento oral, apercibimiento escrito, realización de acciones reparatorias en beneficio de la comunidad escolar, cambio de división, cambio de turno y separación del establecimiento. En el caso de decidirse la medida más extrema, a saber, la separación del alumno del establecimiento, la Secretaría de Educación es la encargada de garantizar la continuidad de los estudios del alumno sancionado en otro establecimiento. Así, se dejó atrás la pérdida del año escolar que ocasionaba el antiguo reglamento de 1943. Por otra parte, la nueva normativa fija que en cada escuela estatal debe constituirse un Consejo Escolar de convivencia. Forman parte de cada Consejo la Rectoría, representantes de los profesores, preceptores, alumnos, padres, madres o tutores, asesores pedagógicos, psicólogos,

psicopedagogos y miembros del Centro de Estudiantes.⁴ La nueva normativa delegó al Consejo diversas funciones tales como dictar el reglamento interno de la institución, garantizar la difusión de las normas a toda la comunidad educativa y revisarlas anualmente, crear otros organismos de participación para la resolución de los conflictos, proponer sanciones ante las transgresiones de las normas remitidas a su consideración, elaborar formas de prevención de los problemas de convivencia, entre otras.

Dos años más tarde de su creación, el Sistema Escolar de Convivencia fue reglamentado mediante el Decreto n° 1.400 de 2001 -modificado mediante Decreto N° 998/08. La nueva norma estableció, por un lado, que cada sanción aplicada requiere de una instancia de reflexión conjunta sobre los comportamientos inadecuados. Además, para superar las situaciones de conflicto, deben adoptarse acciones que incluyan el compromiso de las partes involucradas así como acciones conjuntas entre la escuela y la familia. El Decreto no eliminó como posibilidad la separación del alumno del establecimiento. Al respecto, fijó tres formas: temporal, por el resto del año escolar o definitiva. Esta última sólo se aplica de existir, en forma cierta o inminente, un daño grave a la integridad física, psíquica o moral de los integrantes de la comunidad educativa o a la propiedad y bienes de la institución y/o de sus integrantes, o bien una conducta grave o reiterada que no pudiera solucionarse mediante la reflexión o reparación. En el caso de la separación transitoria o por el resto del año escolar se contempla la reubicación del alumno en otro establecimiento. Por su parte, las solicitudes de cambio de turno y separación del establecimiento deben ser aplicadas por el Director o Rector, previa intervención del Consejo Escolar.

A la hora de interpretar los cambios que la Ciudad puso en marcha en su régimen disciplinar, Mariano Narodowski (1999) señalaba que la nueva normativa se habría ajustado íntegramente a las tendencias tradicionales de la política educativa argentina: la hiperregulación de las escuelas públicas y la desregulación de las escuelas privadas. Desde su perspectiva, dos aspectos del Sistema Escolar de Convivencia darían cuenta de esa afirmación. Por un lado, la participación directa del Estado en la definición de cuestiones que serían estrictamente pedagógicas, normativizando la vida cotidiana de los establecimientos educativos. Por el otro, el hecho de que los Consejos de Convivencia sean optativos para las escuelas privadas.

Narodowski considera que la obligatoriedad de los Consejos Escolares supone dar una respuesta única frente a problemas de índole diversa y heterogénea. A su vez, esa “rigidez” en las intervenciones sobre el conflicto escolar podría contribuir a incrementar, o a no detener, la

⁴La designación de los integrantes de cada Consejo Escolar se realiza a través de una votación.

deserción y el “fracaso escolar” de quienes tienen un punto de partida más desventajoso en relación a las culturas escolares dominantes.

Desde nuestra perspectiva, de manera contraria a lo señalado por Narodowski, la instauración del Sistema Escolar de Convivencia supuso una completa fragmentación del régimen disciplinario escolar. Tanto la tipificación de los actos de indisciplina como los mecanismos de sanción se tornaron cada vez más difusos, dando lugar a tantos criterios como Consejos Escolares existieran. En ese sentido, Inés Dussel (2005) observa, correctamente, que con la sanción del Sistema Escolar de Convivencia la ley escolar se tornó más ambigua. Desde su perspectiva, esa ambivalencia radicaría en que los reglamentos de convivencia combinan temas y estrategias nuevos y, al mismo tiempo, viejos en relación a la disciplina. Relacionado con ello, Lucía Litichever y Pedro Núñez (2005) señalan que:

“Al igual que lo referido a la normativa promovida en la Provincia de Buenos Aires predomina una definición adultocrática. (...) El fomento de la participación es promovida desde una definición de lo que se entiende por la misma de acuerdo a preconfiguraciones no construidas por ellos.” (p. 9)

Entendemos que existe otro aspecto que debe ponerse de relieve a la hora de analizar los Consejos de Convivencia. A nuestro juicio, la creación de los Consejos Escolares y la eliminación de las amonestaciones, supusieron cierta flexibilización del régimen disciplinario -al menos, en términos comparativos con el Reglamento de 1943- y, por tanto, coadyuvan a frenar la deserción escolar al eliminar uno de los motivos que podrían desencadenar la salida del sistema. En ese sentido, los Consejos parecieran indicar una búsqueda de retención de los alumnos en el espacio escolar. Así las cosas, no llama la atención que el Ministerio de Educación de la Nación propusiera en el 2009 la extensión, a todo el país, de los Consejos de Convivencia como un instrumento para garantizar la permanencia y el egreso de todos los alumnos del nuevo secundario obligatorio.

Como hemos dicho, la reforma impulsada en la Ciudad de Buenos Aires sería replicada durante los siguientes años, con diversas particularidades, en la mayor parte de las jurisdicciones del país. Desde nuestra perspectiva, y a la luz del análisis desarrollado precedentemente, el consenso necesario para llevar a cabo dichas reformas no se gestó repentinamente hacia fines de los años '90 sino que, por el contrario, se fue configurando a partir de 1983, es decir, durante casi dos décadas. En ese sentido, compartimos las conclusiones que extrae Romina De Luca (2004) de la comparación que efectúa entre las

propuestas desarrolladas durante el alfonsinismo, en el marco del II Congreso Pedagógico Nacional de 1984-1988, y la Ley Federal de Educación de 1993:

“la política menemista no es más que la práctica cuya legitimación ideológica se encuentra en el congreso promovido por el alfonsinimo: la Ley Federal menemista bien puede ser considerada la hija no reconocida de la socialdemocracia alfonsinista.” (p. 2)

El régimen de evaluación

Durante los años sesenta, diversos estudios alertaban sobre los altos índices de deserción que presentaba el sistema educativo, tanto en el nivel primario como en el secundario. En ese sentido, el Consejo Nacional de Desarrollo -CONADE, una de las instituciones más activas durante aquella época en el desarrollo de diagnósticos y políticas para el sistema educativo, realizó numerosas investigaciones orientadas a determinar la eficiencia y el rendimiento escolar.

En un informe de 1968,⁵ el organismo señalaba la existencia de un alto índice de deserción, que producía una merma de la matrícula desde el ingreso hasta los últimos años. A esta problemática debía sumarse un elevado índice de repetición entre grados. A partir del análisis de una cohorte compuesta por 1000 alumnos del nivel primario en el período 1961-1962, observaba que la deserción escolar ascendía a un 51,1%. Por otra parte, del 48,9% de los graduados, sólo un 19,8% egresaba en tiempo normal -siete años, es decir, sin repetir ningún grado. En el nivel medio encontraron la misma dinámica. De ese modo, llegaba a quinto año menos de la mitad de los inscriptos en primero. Asimismo, la promoción de 1º a 2º año se reducía a un 67.7% de la matrícula.

Una de las formas que se encontró para garantizar la permanencia de los alumnos en las escuelas fue la flexibilización de la evaluación en el nivel medio. Con Onganía, a través de la reforma Orgánica de 1968, fue implementada la “promoción automática” entre los distintos ciclos del sistema educativo, eliminándose así la acreditación de saberes entre grados. Desde la perspectiva de los funcionarios, para evaluar los conocimientos, habilidades y hábitos de los estudiantes, se aplicaría un amplio repertorio de instrumentos de medición, por lo que la “calidad” educativa no se vería afectada con tales medidas. Una vez eliminada la reforma, se

⁵Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo (1968). *Educación, recursos humanos y desarrollo económico social. Situación presente y necesidades futuras*. Buenos Aires.

procedió a modificar la cantidad de materias pendientes con las que los estudiantes promovían de grado. Así, si hasta ese momento los alumnos podían pasar de año con una sola asignatura previa, mediante la Resolución N° 1379/69 aquel límite se extendió a dos materias.

Con el retorno del peronismo, esta tendencia a disminuir las exigencias del régimen de evaluación continuó su curso. Uno de los cambios efectuados consistió en eliminar las pruebas de revisión bimestral establecidas en el Reglamento de Calificaciones, Exámenes y Promociones de 1972. Dichas pruebas tenían un carácter comprensivo y debían realizarse en cada una de las materias. El objetivo era evaluar los conocimientos aprendidos y la capacidad de los alumnos para analizarlos, apreciarlos, relacionarlos, utilizarlos y elaborar síntesis.

En términos generales, entre 1966 y 1975, ninguna medida dispuesta para el sistema educativo fue contraria a la disminución de los requisitos de la evaluación. Sin embargo, durante la última dictadura militar ciertas transformaciones iniciaron una nueva etapa. En ese sentido, se destacan la modificación de la división temporal del ciclo escolar y el aumento de la calificación exigida a los alumnos para promocionar las asignaturas. En cuanto a la primera, en 1980 el curso lectivo pasó de dividirse en 4 bimestres a 3 trimestres. De ese modo, la estructura temporal del nivel medio se alejaba de la correspondiente al nivel primario y se acercaba a la del nivel superior. Con respecto a la segunda, en el año 1977, mediante un Decreto Presidencial, el promedio anual para aprobar las asignaturas pasó de seis a siete puntos.

Aquellos cambios fueron de la mano de nuevas concepciones en torno a la evaluación promovidas por el régimen dictatorial. Así, en el seno de la Dirección Nacional de Investigación, Experimentación y Perfeccionamiento Educativo, fue creada la Comisión de Hábitos de Estudio y Evaluación. En los diversos documentos de apoyo elaborados como guía e instrucciones para los docentes, se estableció una estrecha relación entre la evaluación y la disciplina. Por un lado, la comisión subrayaba que las actitudes, los hábitos y las habilidades debían ser evaluados, al igual que los conocimientos adquiridos por los educandos. En ese sentido, sostenía que el proceso evaluativo no debía paralizarse, “reduciéndolo al aspecto cognoscitivo, cuando los objetivos últimos de la educación acentúan el énfasis en los otros aspectos de la personalidad”⁶. Asimismo, indicaba que toda calificación establecida por el

⁶Ministerio de Cultura y Educación (1979). *Criterios para evaluar al alumno*, Dirección Nacional de Investigación, Experimentación y Perfeccionamiento Educativo, Comisión Hábitos de Estudio y Evaluación. Buenos Aires.

docente debía tener en cuenta el esfuerzo y la actitud ante el estudio por parte del alumno, traduciéndolo en un puntaje más a promediar. Por otra parte, la evaluación no debía realizarse en un momento puntual, sino que debía apoyarse en una observación permanente.

De este modo, durante la última dictadura militar se abrió un paréntesis dentro de una tendencia de largo plazo que, por lo menos, desde fines de los años sesenta, pareciera orientarse a disminuir las exigencias en el régimen de evaluación. En ese sentido, durante los años de plomo asistimos al desarrollo de algunas reformas sustantivas, orientadas, centralmente, a restringir la permanencia y promoción de los estudiantes en el nivel medio. Este hecho debe entenderse en el marco de los objetivos centrales expresados por el régimen dictatorial: la eliminación de la fuerza social revolucionaria y la reconstrucción de la hegemonía burguesa. Es decir, la búsqueda de la “despolitización” de las escuelas secundarias fue de la mano de un aumento de la exigencia en los rendimientos de los estudiantes. La actividad de los alumnos en el espacio escolar debía limitarse a aprehender los contenidos impartidos por la escuela y acreditar esos saberes. Por su parte, los menos “aplicados”, y, por tanto, más indisciplinados, serían puestos a raya o alentados a alejarse del sistema educativo. Asimismo, la dictadura buscó asegurar la disciplina a partir del régimen de evaluación de un modo más directo, es decir, a través de la calificación de las conductas de los estudiantes. De esta forma, ambos aspectos de la realidad educativa -disciplina y evaluación- estrecharon filas. Por su parte, los docentes debían convertirse en los guardianes del orden -político- de manera permanente y calificarlo.

Como hemos visto, desde un comienzo la transformación del régimen de evaluación se justificó mediante la apelación a la problemática de la deserción educativa. Sin embargo, el ascenso de la lucha de clases se imprimió sobre esa tendencia. Por ello, la dictadura desarrolló políticas de signo contrario. Ahora bien, una vez reconstruida la hegemonía burguesa, el proceso de flexibilización del régimen de evaluación continuó su curso.

Dicha tendencia no deja de profundizarse desde mediados de la década del noventa. Así, la llamada “promoción social” reeditó, de manera informal, la promoción automática de fines de los años sesenta. Recientemente, en octubre de 2009, el Consejo Federal de Educación elaboró un documento en el que se establecieron los “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria”. Allí se fijó que, para conseguir trayectorias escolares “completas”, el sistema de evaluación deberá ser revisado integralmente. El supuesto básico es que la evaluación no puede constituir una herramienta de expulsión o exclusión de los estudiantes del sistema educativo.

Si bien el nuevo régimen de evaluación aún no ha sido establecido, algunas provincias impulsaron ciertas reformas que, tal vez, puedan entresacaarse como su antecesor. Este es el caso de la provincia de Córdoba, que se ha puesto a la cabeza de un cambio radical, a saber, la promoción de los estudiantes con tres materias previas. A esa reforma se sumaron ya los proyectos educativos de distintas provincias, entre las cuales se encuentra Tucumán. Al respecto, la ministra de educación de la provincia, Silvia Rojkés de Temkin, sostuvo: “es preferible tener las aulas llenas y no llenar los institutos de menores y las cárceles”.⁷ Creemos que aquella afirmación podría estar dando cuenta de los objetivos más profundos de las reformas del régimen de evaluación en el nivel medio de enseñanza.

Consideraciones finales

A partir de lo expuesto, pueden establecerse tres grandes momentos o etapas del régimen de disciplina correspondiente al nivel medio. El primero, desde la sanción del *Reglamento General para los establecimientos de enseñanza secundaria, normal y especial* en 1943, hasta principios de los años '80, estuvo caracterizado por un régimen disciplinario prescriptivo y centrado en la estructura jerárquica de las autoridades educativas. Este sistema se mantuvo prácticamente inalterado hasta la década del '80.

Como hemos visto, durante la última dictadura militar la disciplina fue reforzada *de hecho* y orientada según las tareas políticas que se propuso realizar. Una de ellas consistió en eliminar al movimiento estudiantil. Ahora bien, las herramientas legales para llevarla a cabo ya estaban dadas, en el caso del nivel medio, desde la sanción del Reglamento de 1943. Asimismo, una parte medular de aquella tarea fue desarrollada en forma clandestina. Por otra parte, la búsqueda de “despolitización” de las escuelas secundarias fue de la mano de un aumento de la exigencia en los rendimientos escolares de los estudiantes. Dicho fenómeno se expresó, por ejemplo, en el aumento de las exigencias del sistema de evaluación.

Por las razones expuestas, sostendremos que no resultó imperioso para el régimen dictatorial modificar el reglamento que regulaba la disciplina escolar en el nivel medio desde principios de la década del '40.

Por otra parte, hemos visto cómo la educación en el patriotismo cobró renovada importancia en lo que refiere al ámbito disciplinario. Desde nuestra perspectiva, la ideología que plantea como realidad primaria el hecho nacional intenta desdibujar las contradicciones existentes en

⁷La Gaceta, 31/12/2009.

una sociedad dividida en clases sociales, estableciendo la igualdad ilusoria de sus miembros, los “ciudadanos” (Sartelli, 1996). Por ello, resulta clave en los procesos de reconstrucción de la hegemonía burguesa, objetivo central del régimen castrense.

En un segundo momento, desde la reapertura democrática en 1983 hasta mediados de la década del '90, comenzó a establecerse la argamasa ideológica que dará lugar, en la etapa posterior, a la reforma de los sistemas de disciplina en las distintas jurisdicciones. Como hemos dicho, sus notas centrales fueron el establecimiento de ciertos resguardos en relación a la arbitrariedad que podrían presentar las decisiones adoptadas por las autoridades escolares y la promoción de la participación de la comunidad educativa en su conjunto en diversas esferas de actividad de las instituciones.

Por último, una tercera etapa se inauguró con la creación de los sistemas de convivencia. En un primer momento, en una jurisdicción en particular -Capital Federal. Sin embargo, en tanto aquella experiencia expresaba cierto consenso, más general, en torno a la necesidad de un nuevo sistema disciplinario, más “participativo” y “democrático”, con el paso del tiempo diversas jurisdicciones comenzarían a desarrollar procesos de reforma similares.

En cuanto al régimen de evaluación, consideramos que las transformaciones operadas durante las últimas décadas supusieron cierta flexibilización. Sin embargo, al igual que toda tendencia de largo plazo, hemos visto que no se trató de un proceso lineal. Por el contrario, la última dictadura militar introdujo reformas de signo contrario al señalado, determinadas, en gran medida, por el ascenso de la lucha de clases durante los años previos.

Sostendremos como hipótesis que las reformas en el régimen disciplinario, al igual que lo ocurrido en el régimen de evaluación, expresan una necesidad política de retener a los jóvenes dentro de las escuelas. En ese sentido, en relación al aumento de la obligatoriedad escolar, Marina Kabat (2007) señala:

“La extensión del tramo obligatorio no ha hecho más que “primarizar” la educación media. No han mejorado los conocimientos, sino que han empeorado. Hace tiempo que con el objetivo de retener a los alumnos en las escuelas y garantizar su permanencia en ellas se trata de evitar por todos los medios que los alumnos repitan el año. Si es necesario se presiona por distintas vías a los docentes para que aprueben a alumnos que no han asistido a un número mínimo de clases (en tercer ciclo de EGB los alumnos no quedan libres por faltas) o aquellos que no tienen los conocimientos básicos indispensables. Lo importante no es que los alumnos aprendan sino que permanezcan el mayor número posible de años en la escuela, bajo la idea de que es preferible que vegeten en las aulas a que estén en la calle delinquiendo. (...)

Además de esta función policíaca, la escuela tiene reservado otro rol: apartar del mercado laboral a los jóvenes. (...) En el contexto actual, al retener a los adolescentes en la escuela, se evita que se incorporen al mercado laboral que no podría absorberlos, aumentando la tasa de desocupación.” (pp. 160-161)

En ese sentido, resultan ilustrativos algunos de los fundamentos del Proyecto de Ley de Creación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar presentado ante la H. Cámara de Diputados de la Nación (2009):

“La extensión de los estudios secundarios y su obligatoriedad si bien significan un avance, es un desafío todavía a lograr, teniendo en cuenta que la universalización de la escolaridad primaria se logró después de décadas en el país, alcanzando hoy una inserción educativa del 98%. Sería deseable acotar los tiempos para el logro de esa meta correspondiente a la educación secundaria, sin que debamos soslayar la importancia de la inclusión y la participación colegiada de nuestros jóvenes en el sistema educativo. Para ello debemos debatir ampliamente aspectos que alcanzan al régimen escolar disciplinario que hoy tiene vigencia en el sistema educativo secundario.” (p. 6)

Como vemos, el proyecto propone, de manera explícita, revisar el sistema disciplinario en pos de frenar la deserción escolar en el nivel secundario.

Por último, quisiéramos destacar que las transformaciones observadas en el régimen de disciplina y evaluación han sido llevadas a cabo por gobiernos de distinto signo político. Desde nuestra perspectiva, ello implica que detrás de las intenciones proclamadas por unos y otros existe una estrategia de clase. Haciéndose eco de las demandas de democratización educativa, la burguesía ha logrado que se desdibuje una de sus estrategias en materia educativa, orientada a contener una parte del conflicto social dentro de los muros escolares: la disminución progresiva de las exigencias y requisitos de disciplina y evaluación.

Bibliografía

- De Luca, R. (2004). “La cobertura ideológica de la reforma educativa menemista: el Congreso Pedagógico de 1984”, en *Razón y Revolución*. Buenos Aires: Ediciones ryr.
- de Vedia, M. (2006). *La educación aún espera*. Buenos Aires: Eudeba.
- Dussel, I. (2005). ¿Se renueva el orden disciplinario escolar? Una lectura de los reglamentos de convivencia en la Argentina de la post-crisis? *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 10, 1109-1121.
- Dussel, I. y Southwell, M. (2009). La autoridad docente en cuestión: líneas para el debate. *El monitor de la educación*, 20, 26-28.
- Kabat, M. (2007). “Secundario completo. Las demandas actuales del capital en materia educativa”, en Sartelli, E. (comp.) *Contra la cultura del trabajo*, Buenos Aires: Ediciones ryr.
- Litichever, L. y Núñez, P. (2005). “Acerca de lo justo, lo legal y lo legítimo. Cultura política en la escuela media” en: *Terceras Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Extraído el 26 de Septiembre de 2010 desde http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Jovenes_investigadores/3JornadasJovenes/Templates/Eje%20%20instituciones/LITICHEVER%20Y%20NU%D1EZ%20Instituciones.pdf
- Narodowski, M. (1999). *Especulación y castigo en la escuela secundaria*. Tandil: Universidad Nacional del Centro.
- Pineau, P. (2006). *El principio del fin. Políticas y memoria de la educación en la última dictadura militar (1976-1983)*. Buenos Aires: Colihue.
- Puiggrós, A. (1987). *Discusiones sobre educación y política. Aportes al Congreso Pedagógico Nacional*. Buenos Aires: Galerna.
- Sartelli, E. (1996). Celeste, blanco y rojo. Democracia, nacionalismo y clase obrera en la crisis hegemónica. *Revista Razón y Revolución*, 2, 1-60. Extraído el 31 de Agosto de 2010 desde <http://www.razonyrevolucion.org.ar/textos/revryr/luchadeclases/ryr2SartelliCeleste.pdf>
- Sartelli, E. (2007). *La plaza es nuestra*. Buenos Aires: Ediciones ryr.

Fuentes

- Bruera, R. P. (1976). *Palabras pronunciadas por el Ministro de Educación al asumir su cargo*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

- Comisión Honoraria de Asesoramiento del Congreso Pedagógico Nacional (1987). *Informe sobre posibles reformas del sistema educativo*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia.
- Consejo Federal de Educación (2009). *Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria*. Buenos Aires.
- Dirección General de Instrucción Pública (1943). *Nota de elevación del proyecto de Reglamento para los establecimientos de Enseñanza Media*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.
- Dirección General de Enseñanza Secundaria, Normal, Especial y Superior (1957). *Reglamento General para los establecimientos de enseñanza secundaria, normal y especial (texto ordenado)*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia.
- Dirección General de Planificación Educativa (1989). *La disciplina escolar. La normativa vigente y su aplicación*, Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia.
- H. Cámara de Diputados de la Nación (2009). *Proyecto de Ley de Creación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar en los establecimientos educativos secundarios, Expediente 4299-D*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.
- Ministerio de Educación y Justicia (1988). *Informe Final del II Congreso Pedagógico Nacional*. Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación (1978). *Boletín de Comunicaciones N° 61*, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación y Justicia (1989). *Proyecto de Reglamento General para los establecimientos de nivel medio*. Buenos Aires.
- Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo (1968). *Educación, recursos humanos y desarrollo económico social. Situación presente y necesidades futuras*. Bs. As.

Legislación

Circulares N°: 16/84, 102/85, 132/85, 206/85, 75/86, 134/86, 166/86, 208/86, 28/87.

Decretos N°: 150.073/43, 1.400/01, 998/08.

Leyes N°: 24.195/93, 223/99.

Resoluciones Ministeriales N°: 1.379/69, 1.635/78, 1.534/79, 225/81, 413/81.