

# **Políticas educativas para la escuela secundaria obligatoria durante el gobierno de la Alianza Cambiemos en una Argentina federal: el problema de las trayectorias entre las desigualdades y la innovación**

Nora Gluz (IDH-UNGS/IICE-UBA - [gluzn@yahoo.com.ar](mailto:gluzn@yahoo.com.ar))  
Mariel Karolinski (IICE-UBA - [marielkarolinski@gmail.com](mailto:marielkarolinski@gmail.com))  
Axel Kesler (IICE-UBA - [axkesler@gmail.com](mailto:axkesler@gmail.com))

## **Introducción**

En la presente ponencia analizamos las concepciones sobre las desigualdades que orientan las políticas educativas para garantizar la obligatoriedad de la escuela secundaria durante el gobierno de la Alianza Cambiemos en Argentina (2015-2019), y su recontextualización a escala jurisdiccional e institucional. Recuperamos hallazgos de una investigación en curso sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal (2006-2019)<sup>1</sup>, haciendo foco en 3 casos jurisdiccionales que siguieron distintos derroteros en la estructura de su nivel secundario desde la reforma de los noventa hasta la actualidad y que variaron su posicionamiento respecto del gobierno nacional en el período de estudio. Una jurisdicción que desarticuló el nivel para conformar la EGB prevista en la Ley Federal de Educación (Buenos Aires-PBA) y que mantuvo el mismo signo político en sus partidos gobernantes; y dos que se resistieron a dicha reforma: una pionera en hacer obligatoria la secundaria y en implementar intervenciones que resultaron precursoras de lo que luego se proyectó para el nivel nacional (CABA, que además fue oposición durante 2016-2015) y otra que impulsó un proceso participativo de transformación curricular atravesado por dinámicas locales y agendas propias, donde el vínculo con las políticas nacionales deviene más de un clima de época que de la efectiva articulación de actores y actuaciones (Neuquén, con partido político provincial).

Para el análisis de los procesos de producción, puesta en acto y recontextualización de las políticas, recuperamos la propuesta epistemológica de Stephen Ball (2002) de “estudio de

---

<sup>1</sup> Se trata del Proyecto UBACyT: “Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal” dirigido por Myriam Feldfeber y Nora Gluz, programación científica 2018/2020, extendido al 2022 por la pandemia por COVID 19.

trayectorias de las políticas” que supone comprenderlas como textos y como discursos, y sus efectos como resultado de una trayectoria compleja y contradictoria en la que interviene una multiplicidad de actores que actúan en distintos contextos, desde diversas posiciones y con diferentes intereses, recursos y capacidades, a partir de las cuales decodifican los textos y disputan la producción de regímenes de verdad. La reconstrucción de estas trayectorias requiere de un análisis transversal desde la formulación de las políticas hasta los resultados, en tanto “arenas de acción” que involucren conflictos, compromisos, negociaciones y acciones no planificadas entre y por parte de los diversos actores implicados en el proceso. Analizar los efectos que producen las políticas que estudiamos tanto a nivel nacional como en los procesos de recontextualización jurisdiccional e institucional implica considerar su incidencia en los modelos de acceso social, es decir, de qué manera impactan en términos de profundizar la desigualdad o promover mayor justicia social.

A fin de reconstruir los sentidos sobre las desigualdades que subyacen a las políticas analizadas, indagamos en la definición de las causas de los problemas priorizados, los sujetos destinatarios, así como en las líneas de acción que ponen en marcha. Triangulamos diversas fuentes de información: entrevistas a funcionarios/as y equipos técnicos de las carteras educativas nacionales y jurisdiccionales desarrolladas entre 2018 y 2019, normativa y documentos oficiales sobre las políticas en cuestión. Para comprender los procesos de recontextualización a escala institucional, se seleccionaron entre 3 y 4 escuelas secundarias de cada jurisdicción (en el caso de PBA, ubicadas en municipios del conurbano), considerando que fueran instituciones que hubiesen participado de alguna de las políticas relevadas a nivel nacional destinadas a atender las desigualdades y/o de aquellas que se propusieron transformar la escuela secundaria durante el período estudiado. En cada una de ellas, realizamos entre los años 2020 y 2021 entrevistas semi-estructuradas a sus directores/as<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La realización de parte del trabajo de campo en contexto de pandemia por COVID 19 generó múltiples dificultades para lograr que lxs directivxs accedan a ser entrevistadxs y para que pudieran evocar procesos de la historia institucional reciente, urgidx por resolver emergentes de un presente absolutamente excepcional con suspensión de la presencialidad escolar y virtualización forzada y/o de un retorno paulatino y muy complejo que generó una intensificación de la tarea de gestión político pedagógica en todas sus dimensiones. A estas limitaciones, se sumó el desafío de realizar la mayor parte de las entrevistas -sobre todo las de PBA y Neuquén- de manera virtual, tanto por las cuestiones técnicas -plataforma, conectividad, grabación del audio- como por sus efectos en la construcción de un clima de confianza necesario para el desarrollo de la conversación.

A partir de lo relevado, nos proponemos mostrar que con el gobierno de la Alianza Cambiemos y el giro a la derecha en las orientaciones político-educativas se observa a escala nacional un desplazamiento en los problemas de la agenda para garantizar el derecho a la educación secundaria obligatoria desde las desigualdades sociales y escolares como condicionantes de las trayectorias hacia la “innovación” como clave para la mejora de los aprendizajes. Este desplazamiento se articula en las jurisdicciones con intervenciones que combinan, a sus tiempos y con distintos énfasis y matices, la implementación de proyectos de innovación pedagógica y transformación organizacional de la escuela con el desfinanciamiento y la fragmentación de las políticas socioeducativas y/o el quiebre del universalismo como criterio de distribución de recursos. Aún con sus especificidades, en los casos de CABA y PBA, los procesos de recontextualización jurisdiccional de las políticas nacionales y los sentidos sobre las desigualdades que orientaron las definiciones de las propias agendas evidencian cierta tendencia hacia la individualización de lo social en el modo como se problematizan las trayectorias educativas de lxs estudiantes y se propone actuar sobre las mismas. En el caso de Neuquén, se advierte una temporalidad propia vinculada con la elaboración del diseño curricular pendiente a través de un proceso participativo que tuvo al sindicato docente provincial como actor protagónico, factor que ha sido determinante para sostener la relevancia de las condiciones sociales de producción de las trayectorias en el diseño de las políticas hacia el nivel.

A escala institucional, las posiciones resultan más contradictorias: entre una particular sensibilidad por las desigualdades que atraviesan las trayectorias del estudiantado y la persistencia de la histórica lógica meritocrática como principio de justicia que se constituye en el plafón donde arraigan las propuestas de las derechas.

### **Transformaciones en el escenario nacional: de las desigualdades a la innovación como foco de la agenda de gobierno sobre la escuela secundaria**

Argentina inaugura en diciembre 2015 una restauración conservadora llevada a cabo por la primera coalición de derecha que accedió a la presidencia a través de elecciones democráticas. La Alianza Cambiemos (2015-2019), en connivencia con sectores empresariales, puso en marcha

una reorientación de la política educativa hacia fines mercantiles en un contexto de restricción financiera y de transferencia de recursos desde los sectores de menores ingresos hacia los grupos más concentrados (Feldfeber y Gluz, 2019). Si durante las gestiones de gobierno *kirchneristas* (2003-2015) las desigualdades sociales habían sido el foco de la agenda de políticas hacia el nivel, en este gobierno se define como desafío “alentar y promover nuevas formas de acceso al conocimiento, a través de propuestas diversificadas que atiendan (sus) intereses (...) y el desarrollo de sus propias capacidades, en pos de mayores niveles de autonomía en su relación con el mundo social y del trabajo” (CFE, 2016). Pocos meses después, se aprobará un nuevo acuerdo federal a más largo plazo, el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende” (Res. CFE N° 285/16) (PEN), cuyo propósito es lograr entre todos un país con una educación de calidad centrada en los aprendizajes. Haciendo una inversión en los términos, se posiciona en las antípodas respecto de las concepciones acerca del rol principal del Estado en materia educativa, al pasar de la garantía de “la igualdad de todos al derecho a la educación” (Res. CFE N° 79/09) a la garantía por el derecho a la igualdad de oportunidades (Res. CFE N° 285/16) y del derecho a la educación al derecho al aprendizaje. Asimismo, desplaza de las preocupaciones por la escuela secundaria las desigualdades en las trayectorias vinculadas a las vulneraciones sociales hacia la homogeneización y desactualización del sistema escolar y en particular “la brecha *-cada vez más amplia-* (el agregado en bastardilla es nuestro) entre las propuestas pedagógicas que presentan las escuelas y la vida de los/las estudiantes”, proponiendo como alternativa la Secundaria Federal 2030 (Res. CFE N° 330/17), cuya finalidad es promover transformaciones en la organización pedagógica e institucional de la escuela secundaria para que todos los y las estudiantes puedan completar sus estudios, haciendo foco en sus experiencias de aprendizaje de modo tal que puedan adaptarse a las demandas que la sociedad contemporánea impone (SICE, 2018). Estas orientaciones se materializan en la jerarquización de la nueva Secretaría de Innovación y Calidad Educativa a cargo de esta nueva iniciativa para el nivel, y, en simultáneo, en la pérdida de centralidad de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas cuyas líneas de intervención fueron desfinanciadas (al final del período el presupuesto presentado era de apenas un 6% del establecido en 2015) y gran parte de sus equipos desmantelados (Gluz et al, 2020).

Acorde a los proyectos político educativos que impulsaron, las líneas de política del Ministerio de Educación Nacional orientadas a intervenir sobre las desigualdades que condicionan el ejercicio del derecho a la educación secundaria obligatoria sufrieron al menos 3 transformaciones: abandonaron los propósitos universalizantes; se focalizaron en las escuelas de peores rendimientos con población en condiciones de mayor vulnerabilidad social, asociando ambas dimensiones con efectos estigmatizantes; e incorporaron perspectivas meritocráticas.

Tal fue el caso de los tres principales programas del período: Escuelas Faro, Asistiré y La escuela sale del aula, medidas todas que se desarrollaron a baja escala y para el nivel primario y secundario. En primer lugar, el Programa Escuelas Faro (Resolución N°4440/2017), propuso fortalecer el sostenimiento de las trayectorias escolares y mejorar los aprendizajes en Lengua y Matemática a través de asistencias técnicas, capacitaciones docentes y entrega de materiales pedagógicos, pero sin operar sobre los factores sociales que inciden en dichos aprendizajes y abarcando sólo a 3000 escuelas en todo el país. Más acotado aún fue el Programa Asistiré (Resolución MEyD N°2407/17) con el objetivo de “mejorar la asistencia y prevenir la interrupción de la escolaridad” a través del control de asistencia digital y el desarrollo de estrategias territoriales para promover la revinculación de los/as estudiantes, su continuidad y terminalidad. Se implementó inicialmente en 43 de los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires siguiendo criterios de afinidad política que también prevalecieron en su escalamiento a otras jurisdicciones del país (un total de 5 de las 24 provincias). Sus lógicas de intervención responden a lecturas que individualizan las causas del fracaso escolar en la medida en que se trabaja sobre el seguimiento personalizado de lxs estudiantes pero no sobre los rasgos selectivos del modelo escolar. Por último, La escuela sale del aula, un programa que si bien fue presentado para la extensión de la jornada escolar mediante proyectos institucionales “que intensifiquen aprendizajes y amplíen la experiencia cultural y educativa, posibilitando mejores condiciones de inclusión social” (Res. CFE N°318/17), finalmente tuvo un alcance acotado y se desactivó al poco tiempo de iniciar en apenas 3 escuelas por jurisdicción (por lo que no la consideraremos en el análisis).

Las principales estrategias universales de intervención sobre las desigualdades fueron abandonadas o restringidas en su alcance. El Plan de Mejora Institucional (PMI) que había

asignado recursos a todas las secundarias para diseñar proyectos de acompañamiento a las trayectorias que sortearan los rasgos selectivos del formato escolar, se reorientó hacia la elaboración de “Proyectos de Aprendizaje Integrado” (PAI) en el marco de los lineamientos definidos para la Secundaria Federal 2030. También se reemplazó el Plan Conectar Igualdad de asignación universal de netbooks y de formación docente por el programa Aprender Conectados orientado al equipamiento de las escuelas con aulas digitales móviles y laboratorios de robótica, bajo el supuesto de que el problema ya no consiste en reducir la brecha entre sectores sociales sino en “promover la alfabetización digital para el aprendizaje de competencias y saberes necesarios para la integración en la cultura digital y en la sociedad del futuro” (Ministerio de Educación de la Nación, 2017: 6) a través de la innovación pedagógica como estrategia para la mejora de la calidad de los aprendizajes. Ya no se trata de garantizar el acceso universal e igualitario a un dispositivo tecnológico (como son las netbooks) sino de fomentar estrategias de enseñanza innovadoras, sin importar la desigual distribución del equipamiento informático en los hogares. Finalmente, la inclusión de una perspectiva meritocrática e individualizante tiene como expresión paradigmática el Programa PROGRESAR<sup>3</sup> que se transforma en una línea de Becas, se desarticula su organización intersectorial y todas aquellas acciones de acompañamiento que se sumaban a la transferencia de dinero configurando una perspectiva más integral sobre los derechos, jerarquizando las asignaciones en función del nivel del sistema educativo (más recursos a los niveles superiores) y estableciendo “premios” anuales a quienes hubieran obtenido promedios por encima de 8 puntos (Decreto 90/2018) (Gluz y Ochoa, 2022).

### **Entre iniciativas precursoras, paralelismos y autonomías jurisdiccionales. Una mirada sobre la recontextualización de las políticas nacionales en un país federal**

El gobierno federal del sistema educativo argentino se ha caracterizado desde los procesos de descentralización por la tensión entre soberanía subnacional y capacidades estatales. La

---

<sup>3</sup> Creado por Decreto 84/2014, estableció una asignación no contributiva para población de entre 18 y 24 años con ingresos menores a tres salarios mínimos por hogar, dirigida a ampliar las oportunidades de culminación de los estudios obligatorios, la formación en oficios y/o la inserción en la educación superior en universidades públicas habilitadas para tal fin. Dada la tasa de sobreedad en el país, hay una proporción de jóvenes del último tramo de la secundaria que son parte del mismo.

autonomía financiera y las capacidades técnicas han sido condicionantes de relevancia en las oportunidades de construir agenda propia a la vez que la inserción de las jurisdicciones en las disputas políticas más generales posiciona diferencialmente a sus gobiernos en el juego federal (Gluz, 2009; Feldfeber, 2011; Romualdo, 2022). A ello se suman la dimensión poblacional y de sus sistemas educativos, así como también las características y atributos de poder de los actores sociales y políticos que disputan por dar direccionalidad a los proyectos político-educativos a escala provincial, según sus propios recursos y capacidades, pero también, en función de los vínculos que establecen con el gobierno nacional.

La PBA concentra más del 30% de la población nacional por lo que su aporte cuantitativo es central para las elecciones presidenciales. Asimismo, reúne casi el 40% del estudiantado<sup>4</sup>, por lo que lo sucedido allí tracciona sobre los promedios nacionales (Agoff, et.al. 2014). La trayectoria de las políticas recientes hacia el nivel secundario se caracteriza por una intensa transformación que ha marcado profundamente a sus protagonistas y a la materialidad de la oferta: desde la desestructuración de la escuela secundaria a partir de la Ley Federal de Educación (1993), su recomposición en una nueva estructura en 2005 (secundaria básica y secundaria superior en instituciones muchas veces separadas) hasta su “conformación” en una institucionalidad única luego de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006) (LEN) y la Ley de Educación Provincial N°13.688 (2007). Desde la reforma educativa de los '90 a la actualidad, las agendas educativas nacional y provincial mantuvieron una importante sincronía marcada por la coincidencia de los partidos gobernantes y el desplazamiento de funcionarios entre ambos niveles. Sin embargo, los equipos técnicos fuertes y el tamaño de la provincia fueron condiciones que derivaron en una forma de recontextualización de las políticas que las distancia de lo establecido a nivel nacional. Identificamos dos políticas paradigmáticas de intervención sobre las desigualdades en las trayectorias educativas de los sectores más vulnerados en este período: por un lado, la Red de Escuelas de Aprendizaje, expresión local del Programa Escuelas Faro y, por el otro, el Programa Asistirá.

---

<sup>4</sup> Para 2018, contaba con 1365000 estudiantes en secundaria común (853000 en la gestión provincial) y superaba el millón y medio al incluir las modalidades técnica y artística. Contaba con 3946 establecimientos, 2336 de gestión provincial. Para más detalle ver [https://abc2.abc.gob.ar/sites/default/files/el\\_estado\\_de\\_la\\_escuela\\_2019.pdf](https://abc2.abc.gob.ar/sites/default/files/el_estado_de_la_escuela_2019.pdf)

Por su parte, la CABA concentra un 5% de lxs estudiantes del nivel secundario y un 4% del total de las escuelas del país, teniendo una fuerte presencia de instituciones de gestión estatal que representan más del 70% del total (RA-MEN, 2019). Se ha caracterizado por ser un distrito donde se ensayaron políticas y se consolidaron equipos de trabajo en la cartera educativa que luego se trasladaron al ámbito nacional. En ese sentido, se vuelve una jurisdicción central para entender los procesos de recontextualización de las políticas nacionales. En lo que respecta a la trayectoria de sus políticas, se destacó por ser pionera en la implementación de políticas educativas de inclusión destinadas a atender las desigualdades desde un enfoque multidimensional y una lógica territorializada desde su conformación como jurisdicción autónoma en el año 1996 (Kesler, 2021) y en sancionar la obligatoriedad del nivel secundario en el año 2002 (Ley N° 898), así como por no aplicar el cambio de estructura académica establecido por la Ley Federal de Educación (LFE), conservando sus niveles primario y secundario vigentes. Asimismo, en esta jurisdicción se gestó el PRO (Vommaro et al, 2015) -fuerza política de “nueva derecha” que luego triunfaría a nivel nacional con la Alianza Cambiemos en el año 2015- que reorientó las políticas desde el año 2007 hacia la “adaptación a las demandas del Siglo XXI” asumiendo como diagnóstico una “crisis terminal del sistema educativo”. Estas preocupaciones se materializaron principalmente en la reforma de la Nueva Escuela Secundaria (NES) y su profundización en la Secundaria del Futuro (SF) que adquirieron centralidad en la agenda durante el período. Si bien las políticas preexistentes destinadas a los sectores vulnerados continuaron, lo hicieron a través de una redefinición de sus sentidos a enfoques vinculados con la “equidad”, a la individualización de lo social y mediante la introducción de nuevas lógicas provenientes del mundo empresarial, que no estuvieron exentas de disputas con los equipos de coordinación a cargo de esas líneas.

Neuquén, ubicada en el noroeste de la región patagónica, resulta un caso diferencial respecto de CABA y PBA en la medida que adquirió autonomía provincial recién hacia 1955 por lo que estuvo históricamente ajena de la constitución de las identidades políticas nacionales, al tiempo que está por fuera del “área central” del país, en tanto territorio de actuación de los actores hegemónicos que integran las principales fuerzas orientadoras del gobierno federal (Cao, 2002 en Romualdo 2022). En efecto, se trata de una jurisdicción gobernada durante las últimas décadas por un partido provincial -el Movimiento Popular Neuquino- cuya agenda política ha

estado marcada más bien por coyunturas y dinámicas propias que por los cambios en los signos políticos de las gestiones nacionales.

En lo que refiere a su sistema educativo, Neuquén representa sólo el 1% de las escuelas secundarias del país y el 1,3% de lxs estudiantes del nivel. Asimismo, cabe destacar la fuerte participación relativa del sector estatal, alcanzando al 73% de los establecimientos y al 86% de la matrícula (RA-MEN, 2019).

Es importante señalar que el nivel secundario es tan joven como la provincia -recién en la década del 40 comienzan a crearse escuelas nacionales y a partir de la década del 60, las primeras provinciales- aunque la extensión de la obligatoriedad se establece a través de la Reforma Constitucional (Art. 110°) en 2006, meses antes de aprobada la LEN. Asimismo, al igual que CABA, Neuquén no aplicó el cambio de estructura previsto por la LFE, más bien por un proceso de resistencia gremial que por decisión política del gobierno de turno, y constituía para 2015 una de las tres jurisdicciones con mayor gasto educativo por alumno, junto con Tierra del Fuego y Santa Cruz, lo que le otorga cierta autonomía financiera respecto de las transferencias nacionales (Romualdo, 2022). Esta independencia de los fondos le dio cierto margen de acción para definir su propia agenda aunque en tensión con las orientaciones comunes y los tiempos acordados en las instancias federales en el año 2009 para avanzar en los procesos de transformación hacia la “Nueva Escuela Secundaria Obligatoria”. En efecto, pese a la fuerte dispersión de planes de estudio existentes en la jurisdicción aún dentro de la misma modalidad (Martínez, 2018), fue recién a partir del año 2015 que Neuquén avanza en la definición de una política propia y específica para el nivel como fue la elaboración de un nuevo diseño curricular, proceso que ya había culminado en buena parte de las jurisdicciones del país.

En el marco de estos procesos, es posible observar que PBA y CABA se encuentran fuertemente implicadas en las articulaciones políticas presidenciales, ya sea por constituir ámbitos desde los que se tejen alianzas para disputar el gobierno nacional como por la relevancia electoral de estas jurisdicciones. Ambas jurisdicciones cuentan además con equipos técnicos propios y de trayectoria lo que les permite gozar de mayor autonomía en los procesos de recontextualización de las políticas (Chiara y Gluz, 2007).

En ese sentido, durante el período en cuestión (2015-2019), tanto PBA como CABA mostraron su alineación con las orientaciones de las políticas nacionales hacia la secundaria pero imponiendo su propia impronta. En la primera, al reelaborar las líneas de acción nacional y poniéndolas en marcha a baja escala; en la segunda, esta alineación se expresó más en la agenda que en las intervenciones concretas ya que contaban con actuaciones propias y pioneras al respecto, por lo que la innovación como principal foco hacia todo el nivel secundario venía desplegándose previamente y las nuevas políticas tuvieron menor relevancia para instaurar nuevos sentidos. Neuquén, en cambio, mantiene relativa distancia de las disputas nacionales y se encuentra condicionada por el devenir de las luchas internas que tienen al sindicato docente ATEN como actor de relevancia y cuya posición combativa se ha intensificado con la muerte de Carlos Fuentealba, docente asesinado en 2007 en la represión policial a un piquete. Esta situación junto a su autonomía financiera ha dado como resultado la configuración de una dinámica de cambio de la escuela secundaria guiada por una temporalidad propia. Su Ley Orgánica de Educación Provincial (LOEP N°2945) aprobada recién en 2014 cuando muchas jurisdicciones ya contaban con nuevas leyes educativas acordes a la LEN, resoluta elocuente al respecto. Hasta ese momento, sólo se observaban procesos fallidos de transformación curricular acorde a los mandatos nacionales, que se regulará ampliando la participación recién en 2016 (Romulado, 2022). De hecho durante el periodo, los recursos nacionales transferidos para educación solo un 13% fueron destinados a la escuela secundaria (Romualdo, 2022).

Por su parte, PBA participó en todas las políticas nacionales del periodo. Con respecto a la puesta en acto de las mismas, aquí el Programa Escuelas Faro se recontextualizó en la Red de Escuelas de Aprendizaje, que propuso a diferencia de la política nacional un ingreso voluntario al programa para todas aquellas que quisieran sumarse. Desde la DGCyE se capacitó a 5 referentes institucionales por escuela responsables de la transmisión a todo el equipo de la institución. Con foco en los aprendizajes “medibles” en Lengua y Matemática, se propuso fortalecer el trabajo interdisciplinario a través de la Línea de Aprendizaje Basado en Proyectos (ABP) para lo que asignó dos horas mensuales pagas para su planificación y socialización al resto de lxs docentes. Asimismo, incorporó la formación en clima escolar y educación emocional como línea propia, por considerarla un factor de alta incidencia sobre el rendimiento estudiantil. Fue concebido como un mecanismo de regulación de la conducta en el aula al “[...] ayudar a

controlar las respuestas impulsivas, sostener la atención y los procesos de aprendizaje, lograr altos niveles de participación y persistencia y postergar la gratificación inmediata” (Módulo III Docentes Referentes, 2019: 1) (Gluz et al. 2020). En el caso de Asistiré, el programa se articuló en una primera etapa directamente con los municipios desconociendo los actores locales implicados en la cuestión (desde la inspección hasta los Equipos de Orientación Escolar) y propuso la entrega de tablets para controlar asistencia, y la construcción de una dupla de promotores con función de buscar a lxs jóvenes que discontinuar asistencia en sus hogares para recoger información sobre los motivos y proponerles retornar a clases. En una segunda etapa intentó articularse con las autoridades a escala de las regiones, sin embargo se observaron tensiones entre actores ya institucionalizados que cumplían tareas similares. Como se observa en ambas políticas, se escinde la intervención sobre las trayectorias de sus condicionantes sociales, culturales, económicos e institucionales, poniendo foco en el trabajo de lxs docentes en el primer caso pero sin generar condiciones institucionales para ello; y en el segundo delegando en un rol externo pero sin afrontar el trabajo pedagógico o las condiciones materiales de lxs estudiantes. Cabe destacar la pérdida del poder adquisitivo de la AUH en este periodo y la restricción de los programas que entregaban materiales didácticos a las escuelas.

En CABA este proceso se expresó en la alineación con las orientaciones de las políticas nacionales de secundaria pero dando continuidad de las políticas de inclusión previas a través de una transformación en sus sentidos hacia enfoques mercantilizadores e individualizantes y una mayor autonomización de su funcionamiento con impacto en su integralidad (Kesler, 2021). En ese sentido, mantuvo cierta autonomía con respecto a las líneas nacionales más allá de algunos casos reducidos de corto alcance como en la implementación de 12 Escuelas Faro en el distrito.

Neuquén en cambio se mantuvo a distancia de las líneas de política educativa nacional aunque compartió las preocupaciones de época vinculadas a la revisión del modelo escolar selectivo y de las desigualdades sociales como condicionantes de las trayectorias educativas individuales. A contrapelo del escenario nacional donde la crítica al sindicato docente y el cierre de los canales de diálogo fue recurrente; en esta provincia en el año 2015 se inicia un proceso participativo y democrático de Construcción Curricular desde las escuelas (Res.1463/18, p. 22) impulsado por el propio gremio y con apoyo de expertos/as de la Universidad. Si bien las políticas nacionales

“llegaron” a la jurisdicción, la relevancia y centralidad de este proceso subsumió al resto de las intervenciones, al tiempo que la provincia contó con fondos propios para sostener aquellas líneas desjerarquizadas por la Nación que a nivel local se consideraban relevantes (Ej. el Programa Coros y Orquestas o la modalidad del PMI orientada a la organización de instancias de apoyo progresivas para la aprobación de las materias previas en desmedro de los proyectos integrales promovidos como redefinición de la línea en el marco de la SF 2030). En este escenario es que pueden leerse los principios político-pedagógicos que orientan la elaboración del nuevo Diseño Curricular que, desde la responsabilidad estatal por garantizar el derecho social a la educación como premisa, se propone “superar la mera inclusión formal en las aulas y asegurar el acceso al conocimiento” (p. 27) desde un enfoque basado en la igualdad educativa que problematiza las desigualdades sociales desde una perspectiva multidimensional para contextualizar el trabajo escolar en una sociedad injusta, tanto en términos de la distribución de los ingresos como por “las desigualdades socioeconómicas y las discriminaciones étnicas y culturales.

### **La puesta en acto de la política a escala de las instituciones**

Durante el período en cuestión, el proceso de implementación y recontextualización de las políticas nacionales y jurisdiccionales en cada una de las instituciones estuvo atravesado por la historia reciente de la escuela secundaria, los desafíos que derivaron de la sanción de su obligatoriedad, así como por la trayectoria de las políticas destinadas a intervenir sobre las desigualdades que afectan a lxs estudiantes. Son estos distintos puntos de partida los que, entre otras condiciones, influyen en el modo en que definen las desigualdades, la toma de posición frente a ellas y las estrategias que ponen en juego para abordarla.

En las entrevistas a lxs directivxs de las tres jurisdicciones hay un importante grado de acuerdo respecto de la obligatoriedad escolar y se señala que impuso nuevos desafíos a las escuelas al incorporar estudiantes de diversos sectores sociales. Si bien no se habla propiamente de “desigualdades”, se problematiza dicha cuestión refiriéndose a “aulas heterogéneas” o a “diversidad” en el aula y a la necesidad de contener desde la institución a sujetos con trayectorias vulneradas. Respecto de lxs estudiantes, la salida temprana al mundo del trabajo, la implicación en tareas de cuidado y la situación de ma/paternidad adolescente aparecen como dimensiones

centrales vinculadas a las condiciones de vida que afectan y ponen en tensión la obligatoriedad escolar.

el tema de tener que faltar rotativamente para cuidar a los hermanos; si la mamá consigue alguna changa o algún trabajo, muchas veces son empleadas domésticas, si consiguen algo muchas veces hay que quedarse en casa para cuidar a los hermanos, eso ocurre muchas veces. En los más grandes a veces se da la necesidad de tener que salir a trabajar temporalmente (Directorx, PBA)

Estos condicionantes de las trayectorias ponen en agenda de cuestiones a las que debiera dar respuesta la política pública, las condiciones materiales de trabajo tanto de lxs estudiantes como de las instituciones; y las condiciones contractuales de trabajo requeridas para atender a los nuevos públicos escolares. Tal como lo evidencian lxs entrevistados, si bien la agenda pública ha incorporado estas cuestiones, en el período bajo estudio las intervenciones han sido de baja escala, vieron reducidos los aportes de las políticas nacionales y en el caso de las jurisdicciones, los avances han sido dispares.

De allí que se observe como común denominador una distancia entre la agenda política nacional y la cotidianeidad escolar de las escuelas según la perspectiva de lxs directivxs. Esto resulta más significativo en PBA y CABA. En esa línea, se reconoce como un aspecto central la intensificación de la problemática por la escasa adecuación de las condiciones objetivas de trabajo en el nivel secundario a las demandas que ello significó. Esto incluye desde las condiciones edilicias, el equipamiento tecnológico y recursos materiales de diversos tipos, hasta la falta de tiempos de trabajo pedagógico colectivo o a las precarias contrataciones docentes.

en el 2014 lo empezaron, en el 2015 lo tenían que entregar. Después lo suspendieron y terminaron entregando el edificio en el 2017. Mientras tanto, estuvimos todos amontonados en el edificio de primaria (Directorx, PBA)

En este marco de restricción de recursos, varixs directivos afirman que sumarse a las políticas a veces es un modo de acceder a ellos, más allá de las orientaciones que contienen las mismas.

Por eso dije, Red de Escuelas fue una forma de conseguir participar y que nos siguieran dando insumos. (...) Era la estrategia donde, si te iban a dar capacitaciones y te prometían los libros, te prometían tecnología, te prometían elementos, de alguna forma era recibir lo que después la mayoría de las escuelas no recibió” (Directorx, PBA)

La mayor cantidad de recursos empezaron a llegar en el 2011, todo lo que fue la parte de fondos como para el Plan Mejoras, para implementar esas horas extras para darles a los chicos talleres y distintas actividades. En el 2011/2012 llegaron las primeras computadoras y todo lo que fuera mayor cantidad de subsidios, de recursos y todo lo que fue la biblioteca completa terminaron en el 2015. Y después en el 2015, para recibir materiales formamos parte del proyecto de Red de Escuelas de Aprendizaje. (Directorx, PBA)

el Plan de Mejoras me parece que fue algo muy importante que tuvieron las escuelas secundarias, por eso mi desesperación en gestionarlo y esto de mandar siempre pedidos y notas. Porque les dabas otra oportunidad, porque no alcanza con las horas que tienen los profesores en la escuela, tiene que haber otro tipo de espacios donde uno le pueda brindar a los chicos, esto de los Forte ahora, que vengan a aprender matemática; (Directorx, PBA)

Estas situaciones se agravan en PBA, donde el problema edilicio generado por las tres reformas educativas hace más complejo aún contar con condiciones laborales mínimas. Instituciones en las que deben dar un ciclo en un turno y otro a contraturno por la falta de aulas, que comparten el espacio con una escuela primaria de la que otrora fueran parte cuando eran EGB completa.

Solo en CABA se manifestó que la aceptación de políticas como estrategia para incorporar recursos ha implicado condicionamiento en los modos de trabajo con el ingreso de actores del mundo empresarial que no estaban dispuestos a ser aceptados:

“Bueno, logramos que hayan profes que puedan tener un ingreso extra por los planes de mejora institucional o los de fortalecimiento, pero no a cualquier costo. Porque a mí un día me quisieron embocar una propuesta que era espantosa y fui al Ministerio y me dijeron “pero mirá que si tu escuela entra en este programa se te incrementan las horas de fortalecimiento”. “No” le digo, “este contrato que tiene que firmar la escuela con esta ONG, el punto uno ya es insoportable”. (...)

-¿Qué decía el convenio?

-Eso, como primera medida, que la escuela debía adherir a los principios... “¿Y cuáles son los principios?”, le digo, “¿dónde están los principios? Acá no dice, no están”. De los siete puntos, seis eran lamentables. Entonces digo “no, de ninguna manera”. “Pero es una decepción”, me dicen, “nosotros pensamos que a vos te hacía falta”. “Sí, a mí me hacen falta una pareja de universitarios que vengan 36 horas, no esto”. No, una tensión fue esa” (Directorx, CABA)

Esta distancia se tensa aún más en el caso de las jurisdicciones donde las políticas en curso no han generado las condiciones mínimas para su cumplimiento. Tal es el caso del Programa Escuelas Faro en la PBA.

La capacitación era muy buena pero el problema es que a veces te falta la infraestructura para llevar adelante, por ejemplo, los jefes de departamento. Te doy un ejemplo: el aprendizaje por proyecto, que se

trabajó, es una cosa muy útil pero si vos no podés coordinar a los profesores que estén, suponete, porque el profesor es un profesor taxi, que pasa de una escuela a la otra, no tiene manera de articular con otro profe. Entonces hay cosas que serían necesarias, como horas institucionales, eso sería muy útil. ES 146

Algunxs entrevistados consideran en cambio que es un aspecto recurrente y que políticas previas tuvieron el mismo límite.

Los otros programas que tuvimos -que eran Plan Mejoras, proyecto socio-comunitario, Parlamentos, que en algún momento también tuvimos una parte paga- eran en realidad o para pagar módulos para dar clases con alumnos, con talleres, o para la compra de insumos y materiales. Pero no eran para pagar a alguien que tuviera una hora institucional. Siempre tenían que estar con algún tipo de actividad con los alumnos. (Directivx PBA)

Esto resulta especialmente frente a la apuesta compartida desde distintos proyectos políticos de avanzar hacia el trabajo en áreas. Al momento, la presencia de horas institucionales pagas fuera de curso para el trabajo de planificación colectiva o para el desarrollo de evaluaciones colegiadas ha avanzado de manera muy dispar y el modo convencional de trabajo del profesorado de secundaria se ha modificado sólo en escuelas bajo proyectos específicos, salvo en el caso de Neuquén que se encuentra en proceso de implementación del nuevo diseño curricular que promueve mejores condiciones en este sentido.

Por último, se reconoce que las medidas implementadas en estos años no lograron superar de modo sustantivo las situaciones de desigualdad. Por un lado, destacan políticas como el Conectar Igualdad o la entrega de libros a las instituciones fueron de gran impacto para el trabajo escolar, pero al no sostenerse en el tiempo tuvieron una incidencia limitada.

En los casos donde las perspectivas individualizantes predominan y las desigualdades se atribuyen a la “falta de compromiso” o el “desinterés” de estudiantes o de los propios profesores: “como profesor, el problema es la falta de compromiso de los chicos, que por ahí vienen pero es como estar con un mueble más” (Directivx CABA); las vulneradas condiciones de vida de las familias son visibilizadas a partir del impacto de las políticas públicas (“tienen planes, asignaciones”) y se cuestiona la legitimidad de esos instrumentos por “desincetivar” los estudios:

Hay sistemas de becas, que no son al mérito, por ahí habría que hacer algún tipo de beca como de tipo subsidio económico y una beca al mérito también. Si bueno, viniste, porque a veces, yo me acuerdo que venían los dos o tres días que se sabía que iba a estar la fecha de cobro, y después no venían más. Entonces, por ahí, hacer un mix. Qué sé yo, tenés por venir al colegio, no sé, equis cantidad de pesos, y si

después aprobaste primero tenés un plus, te damos, no sé, una beca mayor, te pagamos una cantidad de materiales o te damos una orden de compra de materiales en una librería, no sé, cosas que sean más destinadas a la escuela. Por ahí ese tipo de cosas. Creo que recursos se ponen, pero por ahí no se ponen bien (Directora, CABA)

a veces faltan porque la madre está trabajando y el chico no salió de la casa, la madre dice “yo me fui a trabajar, lo dejé preparado para salir y no vino” y no hay nadie que se ocupe de esa situación. ..La desintegración familiar, que hace que no haya quien esté a cargo del chico, a veces quedan viviendo solos porque alguien se fue o viajó a la provincia... Ha pasado, que una chica se accidentó y yo no tenía a quién recurrir porque estaban todos en Misiones, La clase social es en general baja, la mayoría tienen planes, asignaciones y demás de la familia, porque nosotros tenemos que llenar los papeles (Directora, PBA)

Estas perspectivas se ven reforzadas por las políticas hacia los grupos más vulnerados que como la Red de Escuelas de aprendizaje, focalizaron en los grupos de mayor vulnerabilidad y peor rendimiento, profundizando la segregación y estigmatización que provocan los modos de selección de las instituciones.

dijeron que en realidad nos habían elegido por ser de las escuelas con resultados bajos en las pruebas Aprender. No fue muy agradable pero bueno, eso fue lo que nos dijeron después. Que esa sería otra cuestión, el tema de las pruebas Aprender y los resultados que no llegaron, porque no recibimos resultados de la escuela sino que nos daban el resultado a nivel jurisdicción y decían que éramos (Directora, PBA)

En ese sentido, pese a los importantes debates que desde el SXXI pusieron de relieve en torno a los condicionantes institucionales de las trayectorias ya sea por el régimen académico como por el hábitus pedagógico que el modelo determinante contiene, los principales factores reconocidos por la/os entrevistada/os se asienta en los factores individuales externos (Reygadas 2004), sin dimensionar el modo como factores estructurales y relacionales condicionan el acceso a los mismos.

En el caso de Neuquén, la expectativa abierta en el marco de la reforma curricular participativa y los primeros ensayos en escuelas pioneras del cambio curricular -como uno de los casos relevados- dejan abierta una mirada auspiciosa respecto de la potencialidad de los cambios orientados a mejorar las condiciones del trabajo pedagógico a través del fortalecimiento de los equipos directivos y docentes por medio de la incorporación de nuevos roles como el de lxs "asesores pedagógicas" o el de lxs jefes de departamentos para coordinar el trabajo por áreas; el

establecimiento de jornadas institucionales en servicio con suspensión de clases, el avance hacia procesos de concentración de horas toda vez que la disponibilidad lo permite, así como la asignación de horas institucionales para el desarrollo de proyectos interdisciplinarios para acompañar las trayectorias de lxs estudiantes; todas propuestas que suponen y a la vez apuntan hacia el desarrollo de instancias de trabajo colectivo y colaborativo. No obstante, en los testimonios de lxs directivxs, estos factores que pueden fortalecer el trabajo escolar tienen como contracara una intensificación de la tarea -sobre todo en los roles de apoyo a los equipos de conducción- y un desafío por la necesidad de construir adhesión docente al proyecto institucional, en la medida que el trabajo colectivo supone un esfuerzo mayor en términos de tiempos y de instancias de participación que el solo cumplimiento de las obligaciones laborales individuales.

Pese a las tensiones señaladas, se destaca que donde la participación política sindical es más fuerte y existe menor control -como el caso de Neuquén-, se avanza hacia una perspectiva más colegiada del trabajo pedagógico que refuerza la responsabilidad pública por las trayectorias. Por el contrario, en las restantes jurisdicciones, aún donde los condicionantes institucionales están presentes, los debates sobre los regímenes académicos y la necesidad de instancias de trabajo colectivo no aparecen del todo articuladas y menos aún con los proyectos políticos o los procesos de exclusión más amplios que caracterizan a nuestras sociedades.

#### **4- A modo de cierre**

El estudio de las trayectorias de las políticas de intervención sobre las desigualdades en tres jurisdicciones pone en evidencia los complejos procesos de construcción de lo común en el marco del particular federalismo argentino (Feldfeber, 2011). Si bien la escuela secundaria y su modelo de organización es parte del debate político educativo desde la década de los '90 y con mayor intensidad en lo que va del SXXI, las orientaciones gubernamentales dieron lugar a perspectivas divergentes cuya incidencia a escala subnacional y aún de las instituciones muestra la fragmentación actual del sistema escolar.

A pesar de las diversas trayectorias políticas y de intervenciones en las escuelas secundarias en cada jurisdicción, lxs entrevistados presentan como común preocupación los requerimientos de

transformación de los puestos de trabajo docente para dar respuesta a las demandas de una escuela hoy obligatoria. La relevancia de generar instancias de trabajo colegiado para una planificación mancomunada o para atender a problemáticas estudiantiles específicas, así como la importante de capacitaciones en servicio que den la oportunidad de generar procesos de reflexividad pedagógica emergen como agenda propiamente institucional no siempre reconocida por las políticas en curso.

La distancia entre esa agenda y las intervenciones donde los proyectos políticos son más individualizantes como en CABA y en PBA en este periodo, traccionan hacia una lógica más “voluntarista” para el cambio escolar percibido como necesario. Asimismo, emergen nuevas formas de estigmatización en los modos de nominación desde el Estado que vuelve a articular vulnerabilidad y baja calidad, con importante impacto en PBA y en CABA, aunque en este último caso las huellas de las intervenciones de periodos políticos previos han dejado instalada cierta sensibilidad hacia la atención a las desigualdades. En Neuquén, en cambio, la ampliación del campo político-educativo para la reforma de la escuela secundaria pone en el espacio público la responsabilidad política por las condiciones de enseñanza y de aprendizaje. Siendo un proceso en ciernes, cabe la preocupación por la creación de condiciones institucionales y financieras capaces de dotar de sustentabilidad a los cambios previstos, en especial, frente a las discontinuidades evidenciadas en las políticas del ciclo kirchnerista en las otras dos jurisdicciones y lo que ello significa para los actores escolares en términos de la necesidad de sumarse a proyectos con los que no necesariamente acuerdan para acceder a recursos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGOFF, S.; BERTRANOU, J. Y FOGLIA, C. (2014); Instituciones, actores y contextos políticos en la formulación de políticas educativas en la Provincia de Buenos Aires 1983-2010 (artículos). Revista Estado y Políticas Públicas, 2 (2): 164-186.

BALL, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. Páginas 2 (2/3) 19-33. Escuela de educación, UNC, Córdoba.

FELDFEBER, M. (2011) ¿Quién garantiza el derecho a la educación en un país federal? En: DA CUNHA, Celio; VIEIRA DE SOUSA, José y DA SILVA, María Abadia (organizadores) Políticas Públicas de Educação na América Latina: lições aprendidas e desafios, Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Autores Associados, Campinas.

FELDFEBER, M. Y GLUZ, N. (2019) “Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en Argentina”, en Revista Estado y Políticas Públicas, N° 13. Octubre de 2019 – abril de 2020. ISSN 2310-550X, pp. 19-38.

GLUZ, N. (2009). Las relaciones nación-provincias en las políticas educativas de los 90. Tensiones entre la equidad, el federalismo y los imperativos de la reforma. Revista IICE, N° 27, pp. 99-120.

GLUZ, N. y CHIARA, M. (2007). Evaluación del Programa Integral para Igualdad Educativa(PIIE). Momento 1: La puesta en marcha e implementación del programa y su contexto. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

GLUZ, N, KAROLINSKI, M y DIYARIAN, M (2020), “Diferencias e indiferencias. Pobreza y desigualdades en las políticas educativas argentinas del SXXI”, Revista de la Carrera de Sociología, UBA, Entramados y Perspectivas N° 10, Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/viewFile/5675/5172>

GLUZ, N. y OCHOA, M (2022). Derecho a la universidad y políticas educativas de (des)igualdad. El caso del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina entre 2014 y 2019. Revista Educación, Política Y Sociedad, 7(2), 172–200. <https://doi.org/10.15366/rep2022.7.2.008>

GLUZ, N.; FELDFEBER, M, CARIDE, L. y RODRIGO, L. (2021); Individualización de lo social en el campo escolar. Las políticas educativas de la nueva derecha en Argentina (2015-2019). V Jornadas internacionales de estudios de América Latina y el Caribe. Escenario regional de ofensiva capitalista y rebeliones populares, disponible en; <http://iealc.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/57/2022/04/JORNADAS-IEALC-2021.pdf>

ROMUALDO, V. (2022); Difícil que lleguemos a ponernos de acuerdo. Reconfiguraciones del federalismo educativo argentino desde la obligatoriedad del nivel secundario 2006 - 2019. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales UBA, mimeo.

VOMMARO, G., MORRESI, S. Y BELLOTTI, A. (2015). Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar. Buenos Aires: Planeta.

## DOCUMENTOS OFICIALES

Ministerio de Educación de la Nación (2017). Orientaciones pedagógicas de Educación Digital. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SICE) (2018) Marco para la Implementación de la Escuela Secundaria Federal 2030. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

## **NORMATIVA**

CFE, Resolución N° 79/09. Plan Nacional de Educación Obligatoria 2009-2011.

CFE, “Declaración de Purmamarca”, 12 de febrero de 2016.

CFE, Resolución N° 285/16 Plan Estratégico Nacional (2016-2021) “Argentina Enseña y Aprende”.

CFE, Resolución N° 318/17. Anexo: Acuerdos Federales para la Ampliación de la Jornada Escolar: "La escuela sale del aula".

CFE, Resolución N° 330/17. Secundaria Federal 2030, Anexos I y II.

Ministerio de Educación y Deportes, Resolución 4440/2017. Programa Escuelas Faro.

Ministerio de Educación y Deportes, Resolución 2407/17. Programa Asistiré

Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 90/2018