



Del dicho al hecho hay un largo trecho: Secundaria Obligatoria en la ruralidad

Easier Said than Done: Compulsory Secondary Education in Rural Areas

*Iris María de los Ángeles Olarte**
*Gloria Carolina Velarde***

Recibido: 25/06/2019 | Aceptado: 10/10/2019

Resumen

Con la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 se inició en la Argentina un proceso de restructuración académica del sistema educativo, con especial énfasis en la extensión de la obligatoriedad del nivel secundario. La meta de escolarización universal y obligatoria para todos los adolescentes y jóvenes en el nivel medio implicó una serie de decisiones y procesos de orden político, normativo, administrativo, presupuestario, pedagógico y cultural.

El propósito de este artículo es analizar la puesta en acto de las políticas orientadas a la inclusión educativa secundaria en espacios rurales. Nos enfocamos en uno de los dispositivos en los que se tradujo el mandato de la obligatoriedad en la provincia de Salta: los colegios secundarios rurales pluricurso con itinerancia. Para ello, abordamos la materialización de los enunciados políticos, en la experiencia de dos de los colegios creados a tal fin, recuperando la voz de algunos de sus protagonistas. El análisis de las regulaciones, apropiaciones y dinámicas por las que atraviesa la puesta en acto de la expansión educativa en el nivel secundario, entendida en algunos casos como vía directa a la inclusión educativa en escenarios de creciente

*Argentina. Profesora en Ciencias de la Educación y Especialista en Gestión y Evaluación de Instituciones Educativas de la Universidad Nacional de Salta. Profesora de “Estadística en Educación” y “Economía y Educación” de la Carrera de Ciencias de la Educación y Estadística I y II de la Carrera de Antropología, Universidad Nacional de Salta, Salta, Argentina. Integrante del equipo técnico de la Secretaría Académica y Profesora en Instituto Superior de Formación Docente de la provincia de Salta. Miembro del equipo de investigación de los Proyectos CIUNSa n° 2514 “La educación de jóvenes y adultos en Salta: Sujetos, Currículum y Prácticas. Particularidades de la EDJA en la ruralidad”, y n° 2496/0 “Estereotipos de género y diversidad sociocultural en la educación obligatoria. Estudio de casos en escuela rurales de la provincia de Salta”. irisangel_olarte@yahoo.com.ar

** Argentina. Profesora en Ciencias de la Educación. Especialista Internacional en Infancias y Juventudes “Ciencias Sociales, Niñez y Juventud” por CLACSO. Becaria Doctoral del CONICET. Auxiliar Docente en “Estadística en Educación” y Profesora adscripta en “Economía y Educación”. Integrante del Equipo técnico de la Secretaría Académica de la UNSa. Miembro del equipo de investigación de los Proyecto CIUNSa n° 2514 “La educación de jóvenes y adultos en Salta: Sujetos, Currículum y Prácticas. Particularidades de la EDJA en la ruralidad”, y n° 2496/0 “Estereotipos de género y diversidad sociocultural en la educación: 2019 – 2022. Integrante del Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (ICSOH), Universidad Nacional de Salta, Salta, Argentina. gcarovelarde@gmail.com

desigualdad y exclusión, nos permitirá tensionar algunas categorías sobre las que se sustentan las propuestas y reflexionar sobre la persistencia de los límites en el ejercicio del derecho a la educación secundaria.

Palabras claves: Inclusión, Políticas educativas, Secundaria obligatoria, Espacios rurales

Abstract

The enactment of the National Education Law N°26206 implied a process of academic changes in the Argentinean educational system, which extended compulsory schooling to the secondary level. This innovation resulted in a series of political, normative, administrative, economic, pedagogical and cultural decisions and policies.

This paper analyses the implementation of policies aimed at secondary education inclusion in rural areas. We specially focus on a new type of educational institution designed to fulfil compulsory secondary school attendance: 'pluricurso' schools which move covering the educational needs of students living in the same rural area but distant from one another. We study how the political discourse materializes in two schools created for this purpose, based on the testimonies of some of the protagonists. We analyse regulations, practices and dynamics resulting from the implementation of the extension of compulsory schooling, which is understood as the best way to reach educational inclusion in scenarios of increasing inequality and exclusion. This allows us to contrast some categories on which the proposal is based and reflect on the persistent limits to exercise the right to secondary education.

Keywords: Inclusion, Educational policies, Compulsory secondary, Rural spaces

Introducción

Hace más de una década que nuestro país se encuentra transitando un proceso que intenta dar cumplimiento al mandato de la obligatoriedad del Nivel Secundario. Recordemos que, en Argentina, el concepto de obligatoriedad estuvo ligado históricamente a la educación primaria con base en lo prescripto por la Ley de Educación Común N° 1420 de 1884. La Ley Federal de Educación N° 25195, sancionada en 1993, amplía la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años, fijándola desde la Educación Inicial (sala de cinco años) hasta el 9° año de la Educación General Básica. Finalmente, la Ley de Educación Nacional N° 26206 del año 2006 dispuso, entre otros aspectos, la transformación del Sistema Educativo con una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación. En cuanto a la obligatoriedad, estableció su extensión desde la edad de cinco años hasta la finalización de la Educación Secundaria, incrementando de 10 a 13 la cantidad de años obligatorios. Esta prescripción se enfrenta, hasta la actualidad, con una frontera simbólica entre la inclusión/exclusión en un nivel que se organizó bajo una lógica selectiva y cuya matriz parece seguir inmovible.

La promulgación de las leyes no tiene como correlato directo el cambio educativo. En todo caso, podríamos decir que los marcos normativos generan condiciones para los

procesos de transformación, al tiempo que definen compromisos de política educativa a mediano y largo plazo en los que operan múltiples regulaciones¹.

Desde el punto de vista metodológico, la investigación realizada adoptó un diseño descriptivo basado en el estudio de caso. Seleccionamos dos colegios secundarios rurales pluricurso con itinerancia ubicados en distintas localidades y/o parajes de los departamentos de Cerrillos y Gral. Güemes de la provincia de Salta.

Como parte del trabajo de campo, recurrimos a entrevistas flash y en profundidad en las que participaron sujetos que ocupan diferentes posiciones dentro del sistema, como ser: un ex-supervisor y autor de la propuesta de este formato escolar alternativo para los espacios rurales, la supervisora de uno de los colegios, directivos, personal administrativo, docentes y estudiantes. Las entrevistas se realizaron en las aulas-sede de los colegios y giraron en torno a tres temáticas: políticas de inclusión, la obligatoriedad de la educación secundaria, la historia del colegio y su gramática escolar. Ello fue realizado a los efectos de conocer las tensiones entre los principios normativos que fundamentan esta política y las prácticas efectivas en estas unidades educativas atendiendo a las diversas interpretaciones y posibilidades construidas por los actores involucrados.

El dicho: diseño de políticas para la educación secundaria obligatoria en ámbitos rurales

En línea con las definiciones de la Ley de Educación Nacional N° 26206, la provincia de Salta en diciembre de 2008 sanciona la Ley de Educación N° 7546. El artículo 18 dispone que

La obligatoriedad escolar se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del Nivel de la Educación Secundaria. Las autoridades provinciales asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos que se ajusten a los requerimientos locales, comunitarios, urbanos y rurales.

En el Título XIV, Disposiciones Transitorias, artículo 127, se establece: “El Ministerio de Educación habilitará un período de transición no mayor a tres (3) años, para adaptar el Sistema Educativo vigente a la nueva Ley de Educación Provincial”.

De acuerdo con datos oficiales, la tasa de escolarización en el nivel secundario se ubicaba al momento de la puesta en vigencia de la nueva Ley provincial por debajo del 65%. El mayor reto para avanzar en el proceso de obligatoriedad estuvo centrado en los espacios rurales. La provincia tiene una superficie de 155.488 kilómetros cuadrados (el 4,1% del total nacional), se encuentra dividida en 23 departamentos, 59 municipios y numerosos parajes. Según el Censo 2010, la población de la provincia asciende a 1.214.441 habitantes, de los cuales el 87% (1.057.951) reside en ámbitos urbanos y el 13% (156.490)

¹ Este concepto se refiere a aquellas acciones que permiten el funcionamiento del Sistema Educativo a través de dispositivos reguladores, internos o externos, que se complementan y muchas veces se anulan (Barroso, 2006).

lo hace en la ruralidad. En cuanto a la densidad poblacional, el rango está comprendido entre 0,2 hab/km² en el departamento de Los Andes y 331,3 hab/km² en el departamento Capital.

Una gran cantidad de localidades y parajes con baja densidad poblacional no contaba con oferta de servicios educativos de nivel secundario en el período de sanción de la obligatoriedad. Una de las entrevistas realizada en el marco de la investigación que llevamos adelante nos permite aproximarnos al proceso de toma de decisiones que siguieron las autoridades ministeriales para extender la oferta de escolarización secundaria en espacios rurales:

En el 2009 se observan todas las escuelas que tenían tercer ciclo implementado en ruralidad, y la provincia tenía 384 escuelas primarias con terceros ciclos implementados, por lo que había potencialmente muchas escuelas secundarias incipientes. Transformar todas esas escuelas primarias en secundarias no era factible operativamente, ni pedagógicamente todas juntas. Entonces el proceso de análisis se hizo observando aquellas que tenían mayor cantidad de población escolar como escuelas demandantes, entonces se desarrolló un modelo de escuela que rompía con la estructura con la escuela tradicional graduada y con formato disciplinar mosaico en el término de organización horaria y dictado de clases, de modo que para disponer de una escuela secundaria en la ruralidad y especialmente en la ruralidad más profunda, había que buscar otras alternativas... (Ex supervisor de la Dirección de Educación Secundaria, autor del Proyecto Colegios Secundarios Rurales con modalidad pluricurso con y sin itinerancia)

Nuestro sistema educativo se organizó y desarrolló con un carácter urbano. Un recorrido histórico permite afirmar que la apertura de las ofertas educativas en la ruralidad se realizó replicando el modelo urbano. Dicha forma de pensar la producción de las instituciones educativas está orientada por una visión hegemónica sobre los territorios y las territorialidades (Haesbaert, 2013), privilegiando la concepción del Estado. Así planteadas las políticas educativas, invisibilizan la multiplicidad espacio-temporal de nuestros territorios e imponen los espacios/tiempos hegemónicos que tienden a universalizar y homogenizar los espacios/tiempos escolares.

Las expresiones del ex supervisor en este pasaje hacen evidente la intención de buscar alternativas al modelo tradicional para una escuela secundaria en la ruralidad. Al mismo tiempo, exponen la imposibilidad de transformar en escuelas secundarias las 384 ofertas de Tercer Ciclo que funcionaban en los espacios rurales. Las opciones propuestas para efectivizar la obligatoriedad de la escuela secundaria en estos espacios fueron:

... había uno que incluía transporte escolar para aquellas zonas donde la población dispone de un camino transitable todo el año y que generaba un circuito de traslado de alumnos hacia un área concreta que no superara 50 km. de donde funcionaría la escuela secundaria (...), pero no prosperó porque hubo desconfianza en la sustentabilidad del servicio. Después había otro modelo precursor de mediadas por

TIC [...]. Finalmente se diseñaron formatos de escuelas secundarias itinerantes que lo que promovían era una concentración horaria de los docentes... (Ex supervisor de la Dirección de Educación Secundaria, autor del Proyecto Colegios Secundarios Rurales con modalidad pluricurso con y sin itinerancia)

Los dos proyectos implementados finalmente en la jurisdicción para extender la oferta de educación secundaria en los espacios rurales fueron los colegios secundarios rurales pluricurso y las secundarias mediadas por TICs, proyecto aprobado por el Decreto 969/13, que autorizó la creación del colegio N° 5212 con sedes en 11 parajes rurales, a las que asisten estudiantes de 8 etnias diferentes de la provincia. Esta iniciativa se articuló con un proyecto de UNICEF.

En este trabajo nos centramos en el Proyecto de creación de Colegios Secundarios pluricurso con y sin itinerancia a partir del Decreto 1385/11. Inicialmente se crearon 16 colegios secundarios rurales con itinerancia (que cubren con la oferta 56 parajes y/o localidades) y 14 colegios secundarios rurales sin itinerancia en distintas zonas de la provincia. Posteriormente se registran modificaciones al decreto para incorporar la creación de otras unidades educativas de nivel secundario bajo la misma modalidad. En ambos casos se estableció su funcionamiento en edificios donde desarrollan sus actividades escuelas primarias.

Este proyecto surge como una alternativa para expandir la oferta de educación secundaria en ámbitos rurales. Hablar de ámbito rural² comporta desde nuestra perspectiva una generalización del lenguaje que restringe la complejidad de lo que estamos nombrando y esto tiene efectos en las intervenciones que los actores realizan.

Así, se hace necesario tensionar la idea de lo rural solo como un sector económico de la producción agropecuaria e introducir la categoría de territorio, entendiéndolo como espacio construido por los grupos sociales a través de su historia y trayectorias, y a través de sus interacciones y vínculos. Desde este punto de vista, “el territorio no es un escenario estático, sino un campo de relaciones cambiantes, de manera tal que, cuando las relaciones cambian, se transforma el territorio y sus posibilidades de representación” (Plencovich, Costantini & Bocchicchio, 2009).

En este sentido se reconoce como más apropiada la noción de espacio social rural (Cragolino, 2011) como categoría que rompe con una visión esencialista de lo rural y permite concebirlo a partir de las relaciones desde las cuales se configuran prácticas sociales.

La obligatoriedad de la educación secundaria se presenta como una nueva dimensión que, en articulación con otras, re-perfila las relaciones que configuran las prácticas sociales de adolescentes, jóvenes, familias y propietarios de los espacios productivos locales.

La historia de la educación en nuestro país produce una fuerte asociación entre educación y movilidad social ascendente. Este núcleo de sentido promueve la confianza

² El criterio que se considera para definir el ámbito de localización de una institución educativa en un ámbito urbano o rural es la densidad de población. Cuando esta se ubica en localidades de menos de 2.000 habitantes se define como rural.

en las potencialidades que tiene la educación para mejorar las condiciones de vida de las personas. Así, ante la política de extensión de los años de escolarización obligatoria y las estrategias desarrolladas para aproximar la oferta a poblaciones que no contaban con la oportunidad de continuar estudios secundarios, la respuesta fue la modificación de la cotidianidad para incorporarse al sistema educativo. Los horarios dedicados al cuidado de hermanos, ayuda en las actividades productivas de los padres o trabajos informales de adolescentes y jóvenes, se modificaron para asistir al colegio. Al mismo tiempo, las instituciones educativas fueron adecuándose a la dinámica de las comunidades en las que están insertas y ajustando las regulaciones que establece el régimen académico a la realidad de los estudiantes, quienes distribuyen sus tiempos entre la escuela y las demandas “del patrón en el campo”.

Cada uno de los colegios secundarios que se crearon bajo el formato pluricurso con itinerancia en estos espacios puede definirse como “una unidad educativa con aulas dispersas geográficamente... es una unidad... no son tres escuelas, cuatro escuelas distintas.” (Ex supervisor y autor del Proyecto Colegios Secundarios rurales pluricurso con y sin itinerancia)

Según el decreto, cada uno de los colegios cuenta con una sede y aulas (entre 2 y 4) ubicadas en otras localidades. El modelo organizacional y pedagógico, de acuerdo con el texto de la norma, responde al pluricurso en 1° y 2° año y 3° y 4° año, siendo independiente el quinto año. En nuestro análisis, se trata más bien de una organización en divisiones múltiples, donde las actividades de enseñanza corresponden a años distintos y están a cargo de un mismo docente.

El colegio A, donde realizamos el trabajo de campo, tiene su sede y una de sus aulas “dispersas” a escasos kilómetros de dos localidades distintas de la provincia de Jujuy. En este caso, tanto la sede como las aulas anexas funcionan en espacios “negociados” en edificios donde históricamente desarrollan sus actividades instituciones de nivel primario. La sede y un aula anexa están situadas en escuelas primarias sobre la ruta provincial N° 10 y la otra aula anexa funciona en una escuela dentro de una finca a la que se accede por ruta nacional N° 34.

Entre la sede y el aula más cercana (distante a siete km) hay un tiempo de recorrido en vehículo de aproximadamente 8 minutos, y entre la sede y el aula más lejana (ubicada en el interior de una finca particular) hay aproximadamente treinta y cinco minutos. No hay transporte público de pasajeros para hacer ninguno de estos circuitos, tampoco desde el centro urbano más cercano hacia la sede y sus aulas anexas. Los docentes se movilizan en motos (compradas a tal efecto en algunos casos), bicicletas, remises o autos particulares. De acuerdo con el relato del director, uno de los docentes ingresa caminando al aula que se encuentra en la finca (desde la ruta hasta la escuela tarda aproximadamente 2 horas caminando). En esta institución, la sede y una de sus aulas cuentan con la oferta completa de 1° a 5° año, con la organización en pluricurso establecida por el decreto de creación. La segunda aula ofrece a los estudiantes la posibilidad de cursar hasta el 4° año en pluricurso y realizar el 5° año independiente en la sede del colegio.

El colegio B tiene la sede y aulas “dispersas”, ubicadas en tres rutas provinciales distintas: la sede funciona en una escuela primaria sobre ruta N° 22, el aula anexa más

cercana está emplazada en una institución de nivel primario sobre ruta N° 21 y, por último, el aula anexa más lejana se encuentra funcionando en un SUM municipal al que se llega por ruta N° 26. En este caso, tanto en la sede como en cada una de las dos aulas dispersas, se ofrece el servicio educativo de 1° a 5° año con la organización pluricurso descripta anteriormente.

El decreto dejó establecida la estructura de cargos en función de la matrícula del colegio: con hasta 31 alumnos se crearía el cargo de Director; de treinta y dos a noventa y nueve alumnos se crearían los cargos de Director y Secretario, y con más de noventa y nueve estudiantes, los cargos de Director, Secretario y Preceptor. El colegio A tiene una matrícula de ochenta y siete estudiantes, por lo que solo cuenta con el cargo de Director y Secretaria. El director es quien recorre las aulas y la secretaria permanece estable en la sede.

El colegio B tiene una matrícula de ciento ochenta y ocho estudiantes, consecuentemente tiene designados los cargos de directora, secretaria y preceptora. En este caso, los tres perfiles rotan entre la sede y las aulas, concentrando la permanencia y el trabajo de la directora y secretaria durante algunos días del mes en la sede donde, a diferencia de las aulas, cuentan con un espacio físico para el funcionamiento de la dirección en la que hay escritorios, armarios y computadoras sin acceso a internet.

La jurisdicción definió como orientación para los colegios rurales pluricursos la de Humanidades y Ciencias Sociales. En los casos como los que analizamos, donde la modalidad es con itinerancia de los docentes, el diseño de la propuesta contempló la designación de los docentes con “paquete de horas” (por ejemplo: un mismo docente que pudiera dictar química, física y biología), para que los docentes concentren su desempeño en una sola escuela y permanezcan en cada aula de manera intensiva por espacio de un mes, antes de desplazarse hacia otra aula. Los circuitos de itinerancia establecieron la asistencia de dos profesores por cada aula; así, la jornada escolar de los estudiantes estaría compuesta por el dictado de dos asignaturas por día a cargo de distintos docentes.

En el artículo 8° del decreto se facultó a la Dirección General de Educación Secundaria para realizar las adecuaciones del sistema de evaluación, acreditación y promoción de los alumnos de los establecimientos educativos creados.

Estos colegios fueron incorporados paulatinamente en proyectos y/o programas implementados en el marco del Convenio Bilateral firmado entre la nación y la provincia, para el desarrollo de las líneas de acción contempladas, primero, en el Plan Nacional de Educación Obligatoria aprobado por la Resolución 79/09 del Consejo Federal de Educación y, luego, en el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente aprobado por Resolución del Consejo Federal de Educación N° 188/12. Pueden mencionarse, en este sentido, los Planes de Mejora Institucional definidos como:

... un instrumento para avanzar en una transformación progresiva del modelo institucional de la educación secundaria y de las prácticas pedagógicas que implica, generando recorridos formativos diversificados que permitan efectivizar el derecho personal y social a una educación secundaria de calidad para todos

los adolescentes y jóvenes. (Resolución CFE N° 88/09 Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria – Planes Jurisdiccionales y Planes de mejora institucional).

La propuesta posibilitó el diseño y la implementación financiada de propuestas de mejora en cada institución, en el marco de las prioridades jurisdiccionales establecidas. Estaba previsto que tanto los planes jurisdiccionales como los institucionales definieran metas educativas para establecer un compromiso con los resultados a alcanzar en el tiempo. Con el cambio de gestión, los Planes de Mejora Institucional se orientaron hacia las definiciones de la Secundaria Federal 2030.

Puede mencionarse también la participación de los colegios en los programas Nuestra Escuela – Formación Docente Situada, Aprender Matemática, Proyectos Escolares de Base Local, financiados por el Programa de Mejoramiento de la Educación Rural – PROMER con fondos del Banco Mundial. Uno de ellos, además, se encuentra entre las instituciones cubiertas por el Programa Escuelas FARO, que tiene como propósito acompañar a las instituciones de gestión estatal en el sostenimiento de trayectorias escolares continuas y completas en los estudiantes, como el aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales para la vida en sociedad en el siglo XXI. Se busca que las escuelas participantes desarrollen colectivamente un Proyecto Escolar de Aprendizajes Prioritarios (PEAP) partiendo de la identificación de aquellas prácticas institucionales y pedagógicas que requieren ser fortalecidas para mejorar la calidad de los aprendizajes. Cada PEAP se planifica y desarrolla con el apoyo de un dispositivo de formación y asesoramiento situado para los equipos institucionales involucrados.

Cabe hacer mención al escenario particular en el que se sanciona el mandato de obligatoriedad de la escuela secundaria. A inicios del siglo XXI, Argentina y otros países de América Latina asisten a similares transformaciones en relación con la orientación de sus políticas públicas. En líneas generales, podríamos decir que se trata de un reposicionamiento del Estado en materia social y educativa, con la emergencia de nuevas regulaciones que intentan romper con la visión de las políticas de corte neoliberal implementadas durante los 90. Inclusión, derecho, universalización, democratización, igualdad y justicia, entre otras, son categorías centrales en el discurso político y normativo de los últimos años. A partir de la emergencia de “gobiernos de nuevo signo”, el énfasis se traslada hacia la recuperación del ideario igualitario de políticas universales que promuevan la inclusión social en países que, como Argentina, logran reducir la pobreza, pero en menor medida las brechas de desigualdad (Gluz, 2012; Feldfeber y Gluz, 2011).

La inclusión educativa, casi como imperativo categórico kantiano, fue la traducción más difundida de la obligatoriedad del nivel secundario establecida por la LEN. Este nuevo paradigma buscó recuperar el ideal igualitario desplazado en los 90 por el principio de equidad, que operó como sustento conceptual de las políticas focalizadas y compensatorias, implementadas para atender a los sectores más vulnerables.

En este escenario, en oposición al concepto *focalizado*, adquiere estelaridad el de *universal*. Las definiciones políticas orientadas a la inclusión educativa se centraron en

garantizar la oferta, a través de la expansión de la escuela secundaria como medio para alcanzar la meta de universalización.

Durante los últimos años, es posible identificar en los discursos y las prácticas algunos elementos asociados a lo que se conoce como “Nueva Gestión Pública”, cuyas estrategias son utilizadas en muchos casos por los gobiernos de corte neoliberal para reformar la administración del Estado. Esto configura un nuevo modo de regulación en el que, de acuerdo con Barroso (2017), el control *a priori*, por las normas, es sustituido por el control *a posteriori*, por los resultados. Así, asistimos al desarrollo de la “regulación por los instrumentos” (buenas prácticas, contratos, evaluación, etc.).

Las instituciones educativas son, a la vez, territorio de concreción de las intencionalidades de las políticas educativas y amalgama de sus yuxtaposiciones, contradicciones, ambigüedades y paradojas que precisan buscar nuevas modalidades de regulación que permitan recrear la escuela como espacio público con decisión y participación colectivas (Barroso, 2005). En relación con la obligatoriedad del nivel secundario en la provincia de Salta, el análisis de algunos datos podría servir para mostrar que los colegios se convierten en caja de resonancia de las dificultades para articular, contextualizada y consistentemente, los discursos y prácticas en las definiciones del Estado y sus políticas públicas en educación.

De acuerdo con la información oficial publicada por el Ministerio de Educación de la provincia, la tasa neta de escolarización³ secundaria pasó de 62,78 % en 2007 a 82,33% en 2017; este incremento constituye para las autoridades ministeriales un indicador del avance en esta materia. Como complemento de la imagen que ofrece este dato, podemos considerar el registro de algunos indicadores educativos de trayectoria para esos años. Así, la repitencia de nivel secundario en 2007 fue de 11,01%, y en 2017 de 12,77%; el abandono interanual 2006/2007 fue de 13,47%, y en 2016/2017 de 11,52%; y la promoción efectiva se ubicó en 2007 en 75,52%, y en 75,71% en 2017. Por último, la tasa de egreso en 2011 fue del 42%, y en 2017 del 43%. Si nos permitimos pensar esos indicadores como imágenes que capturan una misma realidad en dos momentos distantes y no advertimos nítidamente el cambio, cabe preguntarnos: ¿qué pasó con el proceso en las instituciones educativas? Dicho de otro modo, ¿qué traducciones de las políticas de inclusión para alcanzar el derecho efectivo a la educación secundaria se realizaron en las instituciones?

El hecho: la puesta en acto de las políticas entre la imitación y la creación

La promulgación de las leyes no tiene como correlato directo la materialización de lo prescripto o el cambio educativo. En todo caso, podríamos decir que los marcos normativos generan condiciones para los procesos de transformación, al tiempo que definen compromisos de política educativa a mediano y largo plazo en los que operan múltiples regulaciones.

³ La tasa neta de escolarización por nivel es el porcentaje de población escolarizada en cada nivel de enseñanza, cuya edad coincide con la edad teórica del nivel que cursan los estudiantes, respecto del total de la población de ese grupo de edad. (*Documentos Metodológicos*. Sistema Nacional de indicadores Educativos, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Argentina.).

En este sentido, las políticas crean circunstancias que delimitan márgenes de acción y decisión. En los primeros años de estos colegios se notó un proceso creativo, complejo, discutido y reinterpretado, aunque controlado.

Hago las cosas de mi casa, mando la información por WhatsApp; nosotros tenemos un grupo WhatsApp, que está creado mediante acta para que tenga validez, por allí se notifica, listo. Hicimos una reunión donde legalizamos el WhatsApp. Eso que no es legal, nosotros mediante un acta lo hemos legalizado. ¿Por qué? Porque no nos vemos todos. (Directora, colegio B).

Este pasaje también ilustra la coexistencia de la racionalidad administrativa y corporativa de tipo profesional y pedagógico que subyace en las decisiones de la directora, al momento de establecer los canales de comunicación en una institución con aulas dispersas geográficamente y con docentes que no se encuentran cotidianamente. En este sentido recuperamos a Barroso (2005), quien plantea que las regulaciones de las políticas educativas atraviesan el trabajo de los directivos y docentes de una organización escolar. En su análisis reconoce “una tensión permanente entre una «racionalidad administrativa» y una «racionalidad pedagógica» que configuran dos modos distintos de regulación” (2005: 423).

Barroso (2017) identifica la “hibridez” como una de las principales características de los actuales modos de regulación de las políticas educativas. Mencionamos anteriormente que nuestro país no se encuentra al margen de la coexistencia de racionalidades y orientaciones contradictorias en el accionar del Estado. Uno de los efectos de esa hibridez es la diversidad de referencias que tiene la actuación cotidiana de los directores de escuela.

Si hacemos todo lo posible, una, por ahí muchos profes colaboran, ven a los chicos en la ruta, entonces los levantan y los llevan. Y cuando ellos salen de clases les preguntan: “profe, ¿puede llevarme?”, y como están de paso les colaboran, la mayoría siempre es muy colaborativo, aparte saben el esfuerzo que hacen los chicos. El esfuerzo que nosotros hacemos para que los chicos vengan al colegio, por eso yo siempre digo: la escuela rural es un trabajo especial, no es como los otros colegios. (Director, colegio A).

Estas palabras ponen de relieve la concepción político-social en la que el director es concebido como un mediador entre partes para lograr el compromiso de los actores para alcanzar el “bien común” que la escuela debe garantizar para sus alumnos.

Percibimos que las escuelas tienen diferentes capacidades para producir su propia adopción de una política de inclusión, de acuerdo con sus marcos referenciales y con las características, limitaciones, posibilidades y alternativas materiales, relacionales y de sus territorios.

El docente itinerante en el día, hay docentes que hacen 3 aulas, algunos un aula, otros que trabajan en dos aulas. Esas son otras características diferentes de la creación, donde indica que las horas tendrían que ser por paquete, pero en el 2012 se ofrecía las horas por paquete, pero los docentes no podían rotar [...] y aquí en el colegio hemos llegado a estar 8 meses sin clases en 3 materias, por lo que el director de ese momento gestionó que se viabilice otra forma de designación y ahí hemos cambiado la forma, se ofrece horas acá y si aceptaban en las 3, perfecto, pero si no lo aceptaban, las que quedaban vacantes se las volvía ofrecer. De esa manera nos hemos venido manejando hasta ahora, tal es así que somos 40 docentes, cuando las escuelas rurales tienen 13 o 14 docentes, nosotros tenemos 40 docentes, es la rural que más docentes tiene. (Directora, colegio B).

Sostenemos que la puesta en acto de las políticas públicas implica una interrelación permanente de fuerzas en los distintos niveles de concreción. En cada uno de ellos, se redefinen las reglas del juego y se configuran sus sentidos, alcances y límites. En este caso, la regulación administrativa cedió y se modificó ante el interés de los docentes por formas “convencionales de designación” que les permitieran movilizarse en el mismo turno por distintas instituciones. Además, desde hace algunos años, los docentes de algunas de estas instituciones pueden tomar horas solo en una de las aulas del colegio y no en todas como contemplaba el proyecto original.

En las palabras de los directivos estas modificaciones se viven como un logro. Desde nuestra perspectiva, se trata del ajuste de lo establecido por la normativa en cuanto al formato organizacional del pluricurso con itinerancia a las necesidades y posibilidades de los docentes dispuestos a trabajar en el proyecto. Se trata de una apropiación particular que produce una modificación de la regulación establecida de modo genérico por el Estado para el funcionamiento de estos colegios. En la visión del personal de apoyo administrativo de una de las instituciones, este ajuste supone una flexibilización en los mecanismos de control, que se expresa de la siguiente manera:

... no había nadie, había docentes que eran designados. Ellos venían, firmaban y se retiraban. No había nadie que los controle. (Preceptora, colegio B).

... aquí los docentes itineran, se mueven en colectivo entre una sede y otra en el mismo día. Cuando se demoran en llegar, los chicos solos entran al aula y se toman asistencia... (Secretaria, colegio B).

Este aspecto, que a simple vista parece solo una cuestión administrativa, trastoca y relocaliza el sentido que tenía para quienes diseñaron el proyecto pensar en la conformación de colectivos docentes con un fuerte sentido de pertenencia institucional, que pudieran proyectar conjuntamente acciones para acompañar las trayectorias escolares de los estudiantes. Sobre este aspecto, Gluz, Karolinski & Rodríguez Moyano (2014) retoman a Bourdieu para sostener que

... la mayor condensación de la cultura política se ubicaría precisamente en esta dimensión de análisis, ya que es en el nivel de los sentidos construidos en torno a la inclusión escolar donde se reproducen o transforman las categorías de percepción y los principios de actuación que contribuyen a perpetuar o subvertir el orden estatuido. Estas representaciones de los agentes asumen un carácter práctico en tanto orientan la acción social y a su vez, son el producto de un conjunto de estructuras sociales objetivas de carácter histórico que el sujeto incorpora de acuerdo a la posición que ocupa en dicha estructura. (2014: 4)

En las visitas realizadas a ambos colegios, sus directivos y docentes con frecuencia hacen mención a los distintos programas y proyectos que se implementan en las instituciones. Refieren a los ejes de trabajo y al uso de los fondos en los planes de mejora institucional, a los acuerdos didácticos a los que llegan en el marco de la realización de cada una de las jornadas institucionales que se organizan desde Nuestra Escuela – Formación Situada. En este caso, el dispositivo cuenta con una previa orientación a los directivos para la realización de las jornadas y la propuesta de una agenda de trabajo por parte de equipos técnicos provinciales contratados a tal efecto. Los materiales de trabajo son diseñados por un equipo de coordinación central a nivel nacional, es decir que todas las escuelas del país orientan sus jornadas institucionales a través de “*guiones*” que produce el equipo del ministerio de educación de la nación. Los supervisores acompañan los encuentros de Círculos de Directores⁴ “destinados a fortalecer la gestión pedagógica e institucional de los equipos de conducción”⁵.

El colegio que está bajo el programa Escuelas Faro⁶ participa de encuentros con otras escuelas del programa para recibir asesoramiento sobre cómo diseñar, implementar y evaluar su Proyecto Escolar de Aprendizajes Prioritarios a partir de la construcción del punto de partida. El equipo institucional integrado por la directora, un docente de lengua y un docente de matemática tiene la responsabilidad de decidir entre algunos de los ejes propuestos por los especialistas del programa, para trabajar en el proyecto y comprometer a la comunidad educativa en su desarrollo. Resulta interesante en este sentido referir a lo que expresó una docente de matemática de este colegio en una de nuestras visitas de campo:

... la gente del programa Faro viene y nos dice cómo deberíamos hacer las cosas para que mejoren los resultados en el Aprender, pero a mí me gustaría que vengan al pluricurso de 1º y 2º y me muestren cómo trabajar con los dos cursos en ese espacio tan grande y con chicos molestando en las ventanas del SUM [...] Lo que nos dieron al principio cuando recién comenzamos con este colegio fue el material de Horizontes, pero nada más y nos fuimos haciendo de a poco para enseñar con esta modalidad. (Docente, colegio B)

⁴ Los Círculos de Directores son parte del Programa Formación Docente Situada – Nuestra Escuela – Instituto de Formación Docente. Ellos representan un espacio de reflexión disponible para los equipos directivos en los que se trabaja, entre otros temas, sobre su rol en la gestión pedagógica.

⁵ Extraído del sitio <http://nuestraescuela.educacion.gov.ar/info-general/>

⁶ De acuerdo con el Documento Marco del Programa Escuelas Faro del Instituto de Formación Docente, tiene como propósito acompañar a las instituciones de gestión estatal de los niveles primario y secundario para fortalecer el sostenimiento de trayectorias escolares en sus estudiantes, así como para mejorar los aprendizajes en Lengua y Matemática.

Recientemente, los docentes del ciclo básico de la escuela secundaria se encuentran participando del Plan Nacional Aprender Matemática. De acuerdo con los documentos publicados en la página del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la nación, es una iniciativa que propone cambiar la estrategia tradicional utilizada por los docentes a la hora de enseñar matemática para promover mejoras en el aprendizaje y construir conocimiento matemático. El dispositivo se organiza a partir de la formación de formadores en encuentros nacionales, los que luego forman a docentes en la provincia utilizando cartillas de materiales producidos por un equipo contratado por el ministerio nacional. Desde nación se distribuye a las escuelas cajas con cartillas para docentes y para alumnos con el propósito de que las clases aborden los temas seleccionados y se desarrollen conforme a la propuesta del plan.

Consideramos que los programas y proyectos constituyen instrumentos de regulación bajo el formato de control a posteriori del que habla Barroso, que circunscriben la autonomía del accionar de directivos y docentes a la elección de alguna de sus líneas y orientaciones para desarrollar en la escuela y realizar el seguimiento de los resultados de su implementación.

En las instituciones educativas coexisten múltiples regulaciones que configuran un sistema de referencia híbrido para su funcionamiento y toma de decisiones. Encontramos las regulaciones de tipo burocrático y administrativo con predominancia de la dimensión normativa que orientan las intervenciones de supervisores y directivos; las regulaciones que provienen de la implementación de una gran diversidad de planes, programas y proyectos que inciden en la definición de prioridades y prácticas pedagógicas; y las regulaciones corporativas de tipo profesional inspiradas en el principio de autonomía pedagógica y la dimensión ética, política y social de la educación. Las políticas educativas se traducen en la escuela, mediatizadas por esas regulaciones y por los complejos procesos de interpretación y reinterpretación que hacen los actores con base a sus propias experiencias, necesidades e intereses. Los objetivos de la política, sus límites y posibilidades se negocian en cada experiencia de implementación concreta y situada. En palabras del director del colegio A, “si, como le digo, muchos profes se ponen la camiseta del colegio, yo siempre digo que los profes son los pilares de la escuela, esa es la realidad. Y si no nos ponemos de acuerdo en trabajar, no funciona” (Director, colegio A).

Barroso (2017) hace referencia al énfasis que las autoridades dan a la figura “redentora” del director como instrumento de cambio para la escuela y también como garante de la calidad de la misma. El análisis de la implementación de la obligatoriedad de la escuela secundaria en los colegios a los que nos referimos resulta coincidente con la posición del autor. Directivos y docentes se refirieron permanentemente a la trascendencia de su accionar para lograr que los estudiantes de la ruralidad accedan a la escuela. En idéntico sentido, destacaron el particular compromiso y la responsabilidad que implica el desempeño profesional en los espacios rurales para sostener la trayectoria de los adolescentes y jóvenes. Siguiendo a Feldfeber y Gluz (2012), nos preguntamos en qué medida las políticas educativas actuales ensanchan los límites de lo público para generar condiciones que posibiliten la materialización de los derechos, para incorporar a los que estaban afuera.

Conclusión

La conocida frase del escritor francés Anatole François (1844-1924), “Las promesas valen más y cuestan menos. Nunca se da tanto como cuando se dan esperanzas”, nos invitó a volver la mirada hacia los procesos en materia de obligatoriedad de la escuela secundaria sobre los que venimos trabajando.

A más de diez de años de la promulgación de la universalización y obligatoriedad de la escuela secundaria, reconocemos el valor de las promesas, la potencia esperanzadora de los enunciados, los esfuerzos sostenidos por alcanzar la meta y los avances significativos en términos de expansión de la oferta. Al mismo tiempo, identificamos contradicciones y ambigüedades en el sentido que adquieren para los actores protagónicos de la escuela conceptos como el de inclusión y el de obligatoriedad. Como contracara del proceso de ampliación del acceso y cobertura, encontramos su baja intensidad para interpelar al tradicional formato escolar que continúa tendiendo a la exclusión de una creciente cantidad de estudiantes. Los signos más evidentes se materializan en tasas e indicadores educativos de trayectoria del sistema educativo: promoción efectiva, repitencia y abandono. Una escena como la que sigue muestra el rostro humano de esos indicadores:

Llegamos una tarde a una de las aulas y al ingresar al espacio que oficia de administración encontramos dos estudiantes batiendo huevos en un recipiente con el objetivo de hacer mayonesa. Era una actividad propuesta por uno de los docentes. Al ingresar, los saludamos y mientras esperábamos a la preceptora les preguntamos por la actividad que estaban realizando. Uno de ellos, sin mediar otra respuesta, nos dijo: “Soy repitente por segunda vez”. (Estudiante, colegio A)

Al decir de Gentili (2013), la barrera de la exclusión se trasladó al interior mismo de las instituciones educativas. En un contexto de expansión cuantitativa, traducida en el acceso al sistema educativo, todavía existen estudiantes que “sobreviven” muchos años en el sistema educativo. Claramente lo hacen en condiciones cualitativamente particulares que implican trayectorias intermitentes, abandonos temporarios y reingresos inciertos, traducidas en relaciones de baja intensidad entre estudiantes y su escolarización (Kessler, 2007).

Primer año, son casi todos varones, solo tres mujeres. Todos repitentes. Uno solo es ingresante, todos los demás son repitentes, con signos de violencia. Pasan de decirse una cosa a querer atacar al otro. (Entrevista preceptora del colegio B)

Aquí tenemos chicos que son del asentamiento, chicos que son repitentes, tenemos chicos que han sido expulsados de Aguas Calientes (Jujuy), nosotros los recepcionamos. Los primeros meses nos cuesta mucho, este año nos costó mucho empezar a concientizar el uso del uniforme, chomba blanca y pantalón azul. (Director, colegio A)

Las indagaciones realizadas nos permiten exponer que, inicialmente, la materialización de la inclusión educativa estuvo más vinculada a una visión restringida tendiente a generar condiciones de acceso universal a la escuela, que al sentido igualitario que buscaba sostener.

A nivel de diseño, esta política buscaba romper con el formato tradicional de escuela secundaria con matriz expulsora. A nivel institucional, se desplegaron procesos de negociación que derivaron en que el modelo organizacional de la escuela sea lo más próximo al del resto de las escuelas. A nivel del discurso, la iniciativa tiende a la inclusión educativa y a garantizar universalmente el derecho a la educación, pero a nivel de la práctica la inclusión quedó atrapada en el umbral de la escuela, limitada por las referencias contradictorias de las múltiples regulaciones que traducen la política y que, en algunos casos, producen un efecto paralizante.

El largo trecho entre el dicho y el hecho hace evidente la necesidad de dotar de mayor articulación a los enunciados de las políticas educativas y posibilitar espacios de real autonomía a las instituciones para su contextualización. Sostenemos, además, que la efectivización del derecho a la educación en escenarios de creciente desigualdad comporta intervenciones estatales articuladas, sostenidas y con una sólida base de recursos económicos y financieros. La ambigüedad en la relación discurso/condiciones para la puesta en acto nos hace preguntarnos: ¿en qué medida la escuela secundaria es hoy más que una promesa de inclusión e igualdad?

Bibliografía:

- BARROSO, J. (2017). “Dirección de escuelas y regulación de políticas: en busca del unicornio”. En E. MIRANDA y N. LAMFRI (Org.) *La educación secundaria. Cuando la política educativa llega a la escuela*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores, 63-75.
- (2006). *A regulação das políticas públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa, Portugal: Educa.
- (2005). “Liderazgo y autonomía de los centros educativos”. *Revista española de pedagogía*, L63 (232), 423-441.
- BOURDIEU, P. (2002 [1979]). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- BRAUN, A., BALL, S., MAGUIRE, M. y K. HOSKINS (2017). “Tomando el contexto escolar seriamente: hacia una explicación de la puesta en práctica de las políticas en la escuela secundaria”. En E. MIRANDA y N. LAMFRI (Org.) *La educación secundaria. Cuando la política educativa llega a la escuela*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores, 63-75.
- CRAGNOLINO, E. (2011). “La noción de espacio social rural en el análisis de procesos de acceso a la educación de jóvenes y adultos y apropiación de la cultura escrita”. En LORENZATTI, M. (comp.) *Procesos de alfabetización y acceso a la educación básica de jóvenes y adultos*. Córdoba: Vaca Narvaja Ed., 191-209.

- FELDFEBER, M. & GLUZ, N. (2011). “Las políticas educativas en Argentina: herencias de los 90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo”. En *Educação e Sociedade, Campinas, CEDES*, N° 115, abr.-jun.
- GENTILI, P. (2013). *Desencanto y utopía. La educación en el laberinto de los nuevos tiempos*. Caracas. CIM - Centro Internacional Miranda. fonacit - Fondo Nacional de Ciencias, Tecnología e Innovación: CLACSO.
- GLUZ, N., KAROLINSKI, M., & RODRÍGUEZ MOYANO, I. (2014). *Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH (Asignación Universal por Hijo) en la provincia de Buenos Aires (2009-2013)*. Buenos Aires: CLACSO.
- HAESBAERT, R. (2013). “Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad”. En *Cultura y Representaciones Sociales* 8 (15), 9-42.
- KESSLER, G. (2007). “Escuela y delito juvenil. La experiencia educativa de jóvenes en conflicto con la ley”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12 (32): 283-303.
- MONTES, N. y ZIEGLER, S. (2010). “Miradas sobre una experiencia de cambio en la escuela secundaria. Nuevos formatos para promover la inclusión educativa”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 15 (47), 1075-1092.
- PLENCOVICH, M., COSTANTINI, A., BOCCHICCHIO A. (2009). *La educación agropecuaria en la Argentina. Génesis y estructura*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

Normativas:

- Ley, N. 1420 de Educación Común. Publicación oficial del Ministerio de Educación de la Nación Argentina, Buenos Aires, 08 de julio de 1884
- Ley Federal de Educación N° 24195. Publicada en Boletín oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 5 de mayo de 1993.
- Ley de Educación Nacional N° 26206. Publicada en Boletín oficial de la República Argentina, Buenos Aires 28 de diciembre del 2006
- Ley de Educación de la Provincia N° 7546. Publicada en el Boletín Oficial de Salta N° 18021, el día 06 de enero de 2009.
- Decreto N° 1385/11 Creación de Establecimientos Educativos de Nivel Secundario con la modalidad de pluricurso con y sin itinerancia dependientes de la Dirección Gral. de Educación Secundaria. Boletín Oficial de Salta N° 18563, el día 06 de abril de 2011
- Decreto N° 969/13 Aprobación del Proyecto de Educación Secundaria mediada por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) y creación de la Unidad Educativa N° 5212 con la Modalidad de Educación Secundaria mediada por las TICs con sus sedes. Boletín Oficial de Salta N° 19040, el día 10 de abril de 2013
- Resolución CFE N° 188/12 Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente, 2012-2016.

Resolución CFE N° 84/09 Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria.

Resolución CFE N° 93/09 Orientaciones para la organización Pedagógica e Institucional de la Educación Secundaria Obligatoria.