

## **Las trayectorias como principio estructurante de las políticas para la escuela secundaria en Argentina: un análisis crítico de las orientaciones gubernamentales**

*Trajectories as a structuring principle of secondary school policies in Argentina: a critical analysis of government regulations*

**María Betania OREJA CERRUTI\***

### RESUMEN

El trabajo aborda la orientación de las políticas recientes para la escuela secundaria en Argentina. Se estudia la centralidad que adquirió la noción de trayectorias escolares en las últimas dos décadas, como fundamento de reformas, en el marco de la expansión y obligatoriedad del nivel y de la consolidación de la pobreza como rasgo estructural de la sociedad argentina. Describimos los principales acuerdos federales para la educación secundaria, entre 2009 y 2022, y las medidas impulsadas en cuatro jurisdicciones: las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Río Negro y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se problematizan la orientación de los cambios, sus concepciones y los aspectos soslayados, deteniéndonos en las condiciones laborales de los docentes y en las restricciones presupuestarias.

Palabras clave: trayectorias educativas; políticas educacionales; escuela secundaria; organización escolar; condiciones de trabajo docente.

### ABSTRACT

The paper addresses the orientation of recent secondary school policies in Argentina. The centrality of the concept of trajectories as the foundation of reforms of the last two decades is studied, within the framework of the expansion and compulsory nature of secondary school and the consolidation of poverty as a structural feature of Argentine society. We describe the main federal agreements for secondary education, between 2009 and 2022, and the policies promoted in four jurisdictions: the Provinces of Buenos Aires, Santa Fe and Río Negro and the Autonomous City of Buenos Aires. The orientation of the changes, their conceptions and the overlooked aspects are problematized, focusing on teachers' working conditions and budgetary restrictions.

Key words: education trajectories; educational policies; Secondary Education; school organization; teachers' working conditions.

---

\* Mg. en Política y Gestión de la Educación. Lic. y Prof. en Ciencias de la Educación. Prof. para la Enseñanza Primaria. Profesora Adjunta en el Área Política, Planeamiento y Economía de la Educación del Depto. de Educación de la Universidad Nacional de Luján y docente del ISFD Nº 36 de la Provincia de Buenos Aires. Contacto: betaniaoreja@gmail.com.

## Presentación

En los últimos años, en Argentina, la noción de trayectorias escolares se instaló como principio estructurante de la política educativa. Su introducción en la agenda pública se produjo a comienzos del siglo XXI, cuando especialistas del campo de la educación señalaron las diferencias entre las trayectorias estudiantiles esperadas y las reales, especialmente en el secundario. Así, en textos luego ampliamente referenciados en documentos gubernamentales, Terigi (2008a, 2008b) advertía que, si bien el reconocimiento de la divergencia entre trayectorias teóricas y reales no era nuevo, sí lo era su reconsideración como un problema social que requería de la atención de la política pública y de cambios en el formato y prácticas de la escuela. En efecto, la información estadística muestra la expansión de la matrícula y, al mismo tiempo, sobreedad, dificultades en la permanencia y la graduación y bajos resultados en las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, con marcadas diferencias por quintil de ingresos.

El reconocimiento de estos problemas ha dado lugar a múltiples investigaciones nacionales. En un recorrido por la producción reciente sobre trayectorias escolares en secundaria, Terigi y Briscioli (2020) identifican tres grupos de trabajos: los que focalizan en una perspectiva estructural, los que analizan la dimensión institucional y los centrados en los sujetos. Desde su punto de vista la noción de trayectoria permite vincular metodológicamente esas dimensiones (Briscioli, 2016), superando enfoques dicotómicos entre el determinismo y la acción de los sujetos. A la vez, la expansión del secundario, sus problemas, características organizacionales y medidas gubernamentales originaron numerosos estudios que vienen siendo relevados y sistematizados por redes de investigadores (Pinkasz, 2015; Montes y Pinkasz, 2020). Gran parte de esas investigaciones concluye que es necesario modificar los regímenes académicos, las formas de enseñanza y de evaluación y las características del puesto de trabajo del docente de secundaria de manera de garantizar el acompañamiento de los estudiantes<sup>1</sup> (ver, a título ilustrativo, Cardini y D'Alessandre, 2019).

Una perspectiva de mediano plazo permite observar que la expansión del secundario se dio al tiempo que se deterioraron las condiciones de vida de la clase trabajadora argentina, con procesos de fuerte diferenciación. La caída del salario promedio desde 1975, sin que haya podido recuperar los niveles previos aún en momentos de alza del ciclo económico, indica que la venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor constituye, desde entonces, una característica estructural de la acumulación de capital en Argentina (Iñigo Carrera, 2007; Kornbliht *et al*, 2023). Ello se expresa, con crudeza, en los indicadores de pobreza. A los momentos críticos, como en 1989 y 2001/2002, debe añadirse la persistencia, desde hace una década, de niveles cercanos al 30% y su crecimiento en el último lustro. Los niños y adolescentes se ven particularmente afectados: entre 2010 y 2021 el porcentaje de pobreza por ingresos de la población de 0 a 17 años osciló entre el 38% y el 65%, a pesar de la asistencia del Estado mediante programas sociales (Tuñón, 2022).

La incidencia de la pobreza en los resultados educativos es reconocida en diversos informes de organismos del sistema educativo. Se constata que los alumnos en situación de pobreza están más expuestos a la posibilidad de repetir, abandonar y no culminar el secundario. Sin embargo, enunciada esta situación, se coloca el acento en el denominado formato escolar y en las estrategias de enseñanza como instrumentos fundamentales de intervención. Se plantea que la escuela es capaz de “romper la determinación de la pobreza” y que, en el caso de la secundaria, es imperioso revisar las prácticas “excluyentes” de su organización,

---

<sup>1</sup> Dada la numerosa producción y los límites de espacio, remitimos al lector a las compilaciones mencionadas que relevan gran parte de las investigaciones nacionales.

propuestas de enseñanza y evaluación. Así, en sucesivas resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE) referidas al nivel, las jurisdicciones acordaron revisar sus formatos escolares y modificar los regímenes académicos, flexibilizando las pautas de promoción y acreditación para atender a las distintas trayectorias estudiantiles. Los cambios impulsados durante la pandemia de Covid-19 consolidaron y profundizaron esas tendencias.

El trabajo aborda críticamente las políticas que procuran intervenir en las trayectorias escolares en secundaria, los instrumentos que se definen –y los que no– para abordarlas. Para ello, analizamos los acuerdos federales para la educación secundaria, entre 2009 y 2022, y los cambios recientes en cuatro jurisdicciones: las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Río Negro y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La caracterización de los casos busca contribuir al conocimiento de los cambios en el secundario, considerando las disparidades de un país federal y el reparto de atribuciones entre la Nación y las provincias. En esta presentación nos basamos, principalmente, en el análisis de las orientaciones gubernamentales plasmadas en la normativa<sup>2</sup>. Su estudio se encuadra en un enfoque teórico-metodológico que, desde una perspectiva holística, busca superar abordajes fragmentarios y comprender el modo en que se regulan las instituciones educativas sin abstraerlas de sus condiciones materiales (Beltrán Llavador, 2010). Hemos definido como las principales dimensiones de análisis las estrategias impulsadas para acompañar las trayectorias escolares, las modificaciones en las pautas de evaluación, promoción y acreditación, los cambios en el puesto laboral de los docentes y la creación de nuevos puestos, la participación de los profesores en la definición de los cambios y la existencia o no de pautas específicas sobre el financiamiento educativo.

### Los acuerdos federales

Siguiendo los mandatos de la Ley de Educación Nacional, el CFE acordó orientaciones para la renovación del secundario, plasmados en los documentos Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria (CFE, Resolución N° 84 de 2009), Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria - Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional (PMI) (CFE, Resolución N° 88 de 2009) y Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria (CFE, Resolución N° 93 de 2009).

Se planteó la necesidad de recuperar la centralidad del conocimiento y de romper la reproducción de las desigualdades sociales en el sistema educativo mediante la provisión de recursos y de políticas universales. Partiendo de la afirmación de que las “prácticas homogeneizadoras resultaron fuertes productoras de desigualdad social” (CFE, Resolución N° 93 de 2009, anexo: 12), se fijó el imperativo de modificar la organización institucional, el “modelo pedagógico”, los tiempos, espacios, formas de agrupamiento de los estudiantes y la evaluación. Las jurisdicciones acordaron elaborar planes de mejora para la planificación de la oferta y el acompañamiento a las trayectorias reales, como responsabilidad conjunta con el Ministerio de Educación Nacional. Los planes debían incluir estrategias diversas: sistemas de tutorías; espacios extraclase para jóvenes no escolarizados; propuestas de prevención del ausentismo y de aceleración para estudiantes con sobreedad; alternativas de cursado semipresencial para estudiantes con dificultades de asistencia sistemática; fortalecimiento de la articulación con los niveles primario y superior; vinculación con organismos del Estado, organizaciones sociales, culturales y productivas. Se subrayó la generación de “itinerarios

---

<sup>2</sup> Analizamos más de cincuenta normas de las jurisdicciones seleccionadas y del CFE referidas a la educación común, excluyendo los programas socioeducativos y de terminalidad.

pedagógicos”, espacios y formatos innovadores que atendieran a las necesidades de cada estudiante, incorporando “nuevas figuras” de acompañamiento<sup>3</sup>.

Además, se resolvió que las jurisdicciones revisaran su Régimen Académico con foco en el acompañamiento de las trayectorias; condiciones de ingreso, permanencia, movilidad y egreso de los estudiantes; convivencia escolar; pautas de evaluación, acreditación y promoción.

Las modificaciones sobre la evaluación partieron del supuesto de que las prácticas vigentes hasta aquel momento operaban como procesos selectivos y excluyentes. Se cuestionó que la repitencia implique una nueva oportunidad de aprendizaje y que la promoción sea el resultado mecánico de una sumatoria de decisiones por materia, sin que medie una evaluación integral de la situación de cada estudiante. Las nuevas regulaciones sobre evaluación, acreditación y promoción debían considerar: criterios colectivos de evaluación; análisis de materias con altos porcentajes de desaprobación; evaluaciones integradoras de asignaturas correlativas pendientes y de materias diferentes (por ejemplo, evaluar Lengua a través de la producción escrita en otras asignaturas); ampliación de la cantidad de materias pendientes y exclusión de algunas para definir la promoción; instancias de apoyo extraclase para estudiantes en riesgo de desaprobación y para la acreditación mediante estrategias diversas.

Respecto de los docentes, se reconoció la necesidad de revisar la histórica fragmentación del trabajo en secundaria y de establecer criterios comunes para la asignación de horas institucionales, la concentración horaria, el avance hacia la designación por cargo y la participación de los docentes en los debates y definiciones sobre los cambios impulsados. Sin embargo, si para alcanzar los cambios detallados previamente se fijaron plazos de dos y tres años, para los referidos al trabajo y la formación continua de los docentes no se precisa plazo alguno<sup>4</sup>.

Durante el gobierno de la Alianza Cambiemos se retomaron los lineamientos de la etapa anterior y se introdujeron nuevos. Luego de acordar el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 Argentina Enseña y Aprende, el CFE aprobó la Resolución Nº 330 de 2017 por la cual las jurisdicciones se comprometieron a elaborar un Plan Estratégico del Nivel Secundario 2018-2025. Se fijaron cuatro dimensiones de reforma: renovación de la organización institucional y de los aprendizajes, reorganización progresiva del trabajo docente, modificación del régimen académico y cambios en la formación docente inicial y continua. Si el mandato de fortalecimiento de las trayectorias y de cambios organizacionales constituye una continuidad con la etapa previa, en la nueva norma se destacó la necesidad de adaptarse a los “contextos de creciente incertidumbre y complejidad” del siglo XXI. Se acordó promover formas innovadoras de enseñanza, con enfoques interdisciplinarios, que generasen aprendizajes activos, competencias digitales y seis capacidades transversales: resolución de problemas, pensamiento crítico, aprender a aprender, trabajo con otros, comunicación, compromiso y responsabilidad local y global.

Para acompañar las trayectorias y renovar las propuestas de enseñanza se resolvió avanzar hacia la concentración horaria y la conformación de cargos, con horas de trabajo extraclase. Además, se reiteró la necesidad de flexibilizar los tiempos, regímenes de asistencia, entornos y agrupamientos de los estudiantes.

En el gobierno del Frente de Todos, durante la pandemia, el CFE acordó adaptar los procesos de evaluación y acompañar las trayectorias educativas durante 2020 y 2021 (Resoluciones Nº 363 y 368 de 2020 y Nº 397 de 2021). Si bien fueron respuestas a una situación específica,

---

<sup>3</sup> Establecidos los planes jurisdiccionales, las instituciones debían elaborar su PMI. Se resolvió que entre 2010 y 2011 todas las instituciones recibirían un monto, según su matrícula, para el pago de horas de trabajo institucional y recursos.

<sup>4</sup> La misma indefinición se registra en el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 (CFE, Resolución 188 de 2012) pese a que fija entre sus objetivos la mejora de la formación y las condiciones de trabajo de los docentes.

se presentaron como una oportunidad de cambio. Recomendaron la evaluación de carácter formativo, sin escalas numéricas ni conceptuales, con tiempos y formatos variados y se retomaron y profundizaron propuestas de resoluciones previas: que solo algunas materias fueran consideradas para la promoción; conformar bloques entre asignaturas de diferentes años; integrar contenidos en proyectos interdisciplinarios; implementar la “promoción acompañada” trasladando al año siguiente aprendizajes no acreditado; consolidar una perspectiva ciclada de las trayectorias, con instancias de apoyo denominadas “intensificación de la enseñanza”.

Mientras las condiciones de vida y laborales de los docentes se veían profundamente trastocadas, el CFE estableció que debían organizarse formas colegiadas de enseñanza y evaluación y registros conceptuales sobre los aprendizajes de cada estudiante.

En 2022, el organismo aprobó los Lineamientos Estratégicos para la República Argentina 2022-2027 por una Educación Justa, Democrática y de Calidad con tres objetivos generales: incrementar y consolidar el acceso, permanencia y egreso de los estudiantes; fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje para garantizar la calidad educativa; proveer los recursos necesarios (CFE, Resolución N° 423 de 2022). Parte del segundo objetivo contempla el desarrollo de innovaciones en la organización institucional, curricular y del trabajo docente en secundaria. Entre las metas se establece que, en 2027, todas las jurisdicciones deben haber implementado cambios curriculares en, al menos, dos áreas y generado formatos institucionales alternativos. No hay especificaciones sobre el puesto del docente del nivel, pese a que, en el prólogo del documento, el Ministro Perczyk afirma que se procura jerarquizar el trabajo docente.

### **Cuatro casos provinciales**

La información oficial disponible no permite acceder a los planes que las provincias y CABA han debido elaborar, al compás de los cambios de gobierno y de los acuerdos del CFE. Diseñados por los funcionarios de cada jurisdicción, sin participación de docentes ni estudiantes, permanecen fuera de la órbita de los directamente involucrados y de la ciudadanía en general lo cual impide contar con un panorama nacional de las modificaciones en el secundario.

A continuación, sistematizamos los cambios y medidas recientes en cuatro jurisdicciones: Provincia de Buenos Aires (PBA), Santa Fe, CABA y Río Negro. En el caso de las primeras, la selección se basó en el peso de su matrícula sobre el total del país y, en las dos últimas, en el desarrollo de reformas más integrales. Interesa señalar que la estructura de CABA, Río Negro y Santa Fe ubica al 7° año de escolaridad como parte del nivel primario mientras que en PBA constituye el inicio de la secundaria. Ello tiene consecuencias en la repitencia: la información estadística evidencia que en el 7° año se registran tasas más altas en las jurisdicciones que lo sitúan como inicio del secundario que en aquellas en las que es parte de la primaria.

### ***Provincia de Buenos Aires***

Con 1.676.093 de estudiantes en 2021, la matrícula de secundaria común de PBA representa el 41% de la del país. El 70% asiste a escuelas públicas y el 62% se concentra en el Conurbano Bonaerense (Dirección de Información Educativa, 2022).

La expansión del nivel en los últimos treinta años ha atravesado múltiples dificultades. De la fragmentación entre el tercer ciclo de la Educación General Básica (EGB) y el Polimodal y la primarización del 8° y 9° año en los 90, pasando por la creación en 2005 de Escuelas de Secundaria Básica constituidas por el tercer ciclo de EGB, a la conformación de Escuelas Secundarias de 6 años a partir de la Ley Provincial N°13.688/07, las instituciones han debido adaptarse a los sucesivos cambios sin que se haya desarrollado un plan sostenido de

expansión de la infraestructura. Los cambios de estructura y el establecimiento de la obligatoriedad tampoco se han acompañado de políticas de concentración horaria o designación de docentes por cargo, aunque han existido algunas experiencias acotadas de asignación de módulos institucionales.

Parte de esas experiencias han sido programas con formatos específicos para adolescentes y jóvenes no escolarizados. En 2008, durante el gobierno de Scioli, se creó el Proyecto Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ) para población de 15 a 18 años que nunca hubiera asistido a la secundaria o la hubiera abandonado. El plan de formación, de dos años, permitía acreditar los tres primeros años del nivel, en articulación con un Centro de Formación Profesional. Diez años más tarde, durante el gobierno de Vidal, los CESAJ fueron reemplazados por Aulas de Aceleración y luego transformadas, durante el gobierno de Kicillof, en Aulas de Fortalecimiento de Trayectorias Educativas (Aulas FORTE), de una duración de hasta dos años. El cuestionamiento al formato escolar convencional es central en la fundamentación de estas propuestas: se promovió la revisión de las estrategias de enseñanza, la organización graduada y simultánea, los tiempos, espacios y la evaluación, priorizando los procesos por sobre los resultados.

Las propuestas supusieron formas de selección de los profesores por fuera de los mecanismos de concursos de títulos y antecedentes y otras garantías estatutarias. En los CESAJ, la selección se realizó mediante presentación de propuestas y entrevistas con perfiles definidos por directivos e inspectores. Como los docentes y tutores debían tener un cargo titular de base, el programa suponía la afectación del cargo a las tareas del programa sin generar una contratación precaria. Por el contrario, las Aulas de Aceleración, creadas a ciclo cerrado, incluyeron la figura de Profesor Acompañante de Trayectorias (PAT), por institución, al que se le asignaron ocho módulos de forma provisional, sin estabilidad. Su selección se realizó por presentación de proyecto y entrevista. Las Aulas FORTE dieron continuidad a los docentes del programa anterior y cuentan con un Acompañante de Trayectorias. Se continuó con el mecanismo de postulación por escuela, seleccionado mediante proyecto y entrevista. Aunque estas experiencias no incluyeron horas para tareas extraclase, se pautan reuniones para la planificación de la enseñanza, la evaluación y el seguimiento colectivo de la trayectoria de cada estudiante.<sup>5</sup>

Otra experiencia que procuró impulsar cambios de formato fue el programa Escuelas Promotoras, lanzado durante el gobierno de Vidal en 2018 en 600 instituciones secundarias públicas y privadas y de avance progresivo. Planteó disminuir la repitencia y el abandono y mejorar los aprendizajes. Incluyó la figura de un PAT, seleccionado entre los docentes de la institución mediante proyecto y entrevista, para el seguimiento de los estudiantes. Se promovió el “aprendizaje basado en problemas” y evaluaciones colegiadas para las cuales se asignaron dos módulos por docente de primer año (o más, según carga horaria), de carácter provisional y no sujetos a acciones estatutarias.

Entre 2020 y 2022, ante los efectos de la pandemia, el gobierno de Kicillof impulsó programas para revincular a los estudiantes que habían perdido contacto con las escuelas y fortalecer las trayectorias en todos los niveles obligatorios: Programa Acompañamiento a las Trayectorias y la Revinculación (ATR), Programa Verano ATR, Programa para la Intensificación de la Enseñanza “+ATR”, Programa Especial para el Fortalecimiento de las Trayectorias Educativas de las y los Estudiantes Bonaerenses (FORTE). Si bien fueron creados en esa coyuntura, los mencionamos dado que, tras el objetivo enunciado de “intensificar la enseñanza”, se generó un nuevo antecedente de abordaje de trayectorias escolares mediante la creación de figuras específicas con contratos a término, según los plazos previstos para cada programa, y vulnerando derechos laborales. También en esta etapa se implementó el Registro Institucional de Trayectorias Educativas, instrumento que exigió a los docentes la producción de informes cualitativos individuales. Sin asignar tiempos

---

<sup>5</sup> En los CESAJ los docentes de Ciencias Sociales y Naturales contaban con un módulo para estas tareas ya que su carga horaria original superaba la prevista en el programa (Toscano, 2012).

institucionales para la tarea, se presentó como una oportunidad para la reflexión pedagógica colectiva.

Posteriormente, la cartera educativa provincial definió las “Líneas prioritarias de la Dirección Provincial de Educación Secundaria para el período 2022-2023”, retomando un comunicado previo a la pandemia. Entre sus objetivos se planteó fortalecer la enseñanza, avanzar en cambios organizacionales, favorecer el trabajo colaborativo en las instituciones, entre instituciones y niveles, revisar la implementación de los diseños curriculares vigentes, revisar y aprobar un nuevo régimen académico y dotar a las escuelas de materiales y recursos didácticos. Se afirma que todos pueden aprender y que la clave es encontrar los mejores modos para que ello suceda. El documento no refiere a estrategias concretas sobre cambios en el puesto de trabajo de los docentes. Para el trabajo conjunto solo se mencionan las jornadas institucionales como momento privilegiado para la construcción de acuerdos.

El trabajo colaborativo aparece también como imperativo en documentos sobre evaluación. Así, la Comunicación Conjunta N° 1 de 2022 de la Subsecretaría de Educación y la Dirección Provincial de Educación Secundaria establece que si bien la enseñanza está organizada por materias, se deberá promover un abordaje por áreas a fin de favorecer la integración curricular. En 2023 se continúa con evaluaciones según las categorías utilizadas durante la pandemia (Trayectoria Educativa Avanzada, Trayectoria Educativa en Proceso y Trayectoria Educativa Discontinua), mediante registros cualitativos y desarrollo de instancias de intensificación de la enseñanza.

Por último, interesa mencionar la introducción de estos temas en los nuevos diseños curriculares de la formación de docentes para el nivel secundario, aprobados durante los gobiernos de Vidal y de Kicillof.<sup>6</sup> En unos y otros se incorporaron materias y contenidos referidos a la diversidad de las trayectorias educativas y a la necesidad de diseñar propuestas didácticas heterogéneas, con una organización flexible de la enseñanza, los tiempos y espacios escolares como contrapuesta a criterios homogéneos y selectivos<sup>7</sup>. En ningún caso se acompañan esos contenidos de otros referidos a las condiciones institucionales y laborales para hacer ello posible.

### **Santa Fe**

Santa Fe cuenta con 262.931 estudiantes de secundario común (2021) que representan el 6,5% de la matrícula del nivel del país. El 69% asiste a escuelas públicas (Dirección de Información Educativa, 2022).

En 2023, durante el gobierno de Perotti, la Provincia inició un proceso de cambio en la secundaria, a partir de la consolidación de modificaciones desarrolladas durante la pandemia. Se partió del diagnóstico, en dichos públicos de la por entonces Ministra de Educación Cantero, de que las políticas implementadas entre 2020 y 2022 generaron una mejora sustantiva en todos los indicadores educativos y que indicaban un camino acertado.

A inicios de 2023, a través del “Documento Base. Versión preliminar. Trayectoria única obligatoria. La escuela en el mandato de la obligatoriedad” la cartera educativa estableció orientaciones para los niveles obligatorios con tres ejes: la cuestión vincular, la responsabilidad –con énfasis en el docente- y la confianza. Allí se introdujo el programa “Escuela secundaria de avance continuo”, al que las instituciones ingresarán

---

<sup>6</sup> En 2017 el gobierno de Vidal aprobó nuevos diseños para los Profesorados de Educación Secundaria en Lengua y Literatura, Matemática e Inglés. En 2022, el gobierno de Kicillof renovó los planes de los Profesorados de Educación Secundaria en Filosofía, Ciencia Política, Biología, Economía, Física, Geografía, Historia y Química. Hasta estas modificaciones, los docentes para secundaria se formaban con los diseños de la reforma menemista.

<sup>7</sup> Asignaturas como Educación para la diversidad, Trayectorias educativas de jóvenes y adultos y materias optativas sugeridas.

voluntariamente<sup>8</sup>, y que permite la promoción acompañada al año subsiguiente con materias no acreditadas. En ese caso, los estudiantes deberán asistir a espacios de “intensificación de la enseñanza” en horario extraescolar y a cargo de una nueva figura, denominada Docente Acompañante de Trayectorias. Se asegura que ello fortalecerá las plantas docentes, aliviará la tarea de los profesores y propiciará el trabajo conjunto. Al final del ciclo lectivo se prevé una evaluación integral a cargo de un Consejo Académico, conformado por docentes representantes de cada espacio curricular, preceptores, tutores facilitadores de la convivencia<sup>9</sup> y el equipo directivo. Si el Consejo fundamenta que no hubo avances, la Supervisión Escolar podrá aprobar la permanencia en el mismo año, con un acompañamiento personalizado.

Además, las escuelas de avance continuo deberán desarrollar, durante el último año, prácticas profesionalizantes y laborales, experiencias de formación profesional y articulaciones con el nivel superior.

Respecto del conjunto del nivel secundario, el documento determina al ciclo básico de las escuelas orientadas (1° y 2° año) como una unidad pedagógica y establece la promoción acompañada del primero al segundo año en todos los casos necesarios. Además, estipula que las escuelas deberán acordar criterios colectivos de evaluación y habilitar instancias de trabajo colaborativas aunque no se detalla el modo en que se implementará.

Cabe mencionar dos documentos preparatorios de esta propuesta. Uno es el material remitido a las escuelas para una jornada institucional del nivel, con el título “Secundaria renovada”. A partir de la descripción de diversas situaciones de adolescentes con adicciones, problemas de salud, situaciones de abuso y necesidad de trabajar, se plantearon preguntas respecto de qué cambios institucionales debieran impulsarse para su acompañamiento. Se envió también un cuestionario con respuestas cerradas, orientadas a reflexionar sobre aspectos organizativos, dispositivos de acompañamiento a los estudiantes, formas de cursado, organización de tiempos y espacios, criterios de evaluación, promoción y acreditación, formatos curriculares y organización de contenidos, apoyos externos para atender “trayectorias fragilizadas”, articulación con organizaciones productivas e instituciones de educación superior, aspectos ligados al plano afectivo, la Educación Sexual Integral y la generación de espacios de participación estudiantil. Si detallamos los temas es para advertir que no se incluyó ningún ítem referido al puesto de trabajo docente ni a su participación en la toma de decisiones institucionales, evidenciando qué cambios se legitiman como posibles y cuáles son excluidos de la discusión.

El segundo documento es la Resolución N° 2303 de 2022 del Ministerio provincial que aprobó las “Orientaciones pedagógicas para el cierre evaluativo del trienio 2020-2021-2022 para el nivel secundario”. La norma subraya que la evaluación debe apartarse de una perspectiva expulsora y establece formas de aprobación de materias por agrupamientos, a través de proyectos, ejes problemáticos o “núcleos interdisciplinarios”, según las necesidades de cada estudiante. En la secundaria orientada, las once materias del ciclo básico son agrupadas en cuatro trayectos y en el ciclo orientado en cinco, cada uno de los cuales estaría integrado por hasta cuatro materias a definir por cada institución en base a un modelo sugerido. Se apeló al trabajo colaborativo de los docentes para una evaluación “integral y holística” de cada estudiante, por trayecto. La norma habilitó la promoción acompañada para estudiantes de 1° y 2° año que no hubieran aprobado todos los espacios y, para el resto de los años, finalizado

---

<sup>8</sup> Al momento de escribir este artículo habían ingresado 145 escuelas orientadas y técnicas, públicas y privadas de los 877 establecimientos del nivel. Cabe señalar que el carácter “voluntario” del ingreso está condicionado por el acceso al equipamiento del programa.

<sup>9</sup> En 1999, se instituyó el programa de Tutorías con la figura del Profesor Tutor para el 8° año del por entonces tercer ciclo de EGB. En 2009 se aprobó el Programa de Profesores-Tutores como Facilitadores de la Convivencia y, en 2017, se creó el espacio curricular Ruedas de Convivencia en todos los establecimientos de educación secundaria y técnica.



el período de acompañamiento de febrero, estableció que promoverían al curso siguiente cuando no adeudasen más de dos trayectos curriculares, es decir, hasta ocho materias.

Si bien excede a este trabajo el análisis del desarrollo del programa, consideramos importante relevar pronunciamientos de sindicatos docentes. Respecto de la Escuela secundaria de avance continuo, la seccional Rosario de la Asociación de Magisterio de Santa Fe (AMSAFÉ) cuestionó la ausencia de participación de los docentes en la definición de los cambios, acotada a algunas jornadas institucionales, y la falta de respuestas frente a problemáticas estructurales del nivel: cargos faltantes, aulas insuficientes, cursos superpoblados, “docentes taxi” y, centralmente, las condiciones de vida de los estudiantes. Denunciaron la intensificación laboral que supone realizar informes cualitativos, considerando la cantidad de estudiantes entre distintas materia y cursos, y la imposibilidad del trabajo colegiado en esas condiciones. Manifestaron su preocupación por el aprendizaje de contenidos relevantes, las dificultades para abordar temas de un año sin que los estudiantes hayan estudiado los contenidos previos necesarios y señalaron que las instancias de “intensificación” terminan siendo un cúmulo de actividades realizadas en poco tiempo, sin garantías de aprendizaje. Además, plantearon dudas sobre las condiciones de contratación de los docentes acompañantes de trayectorias (AMSAFÉ Rosario, 2023).

## **CABA**

Los 205.833 estudiantes de secundaria común de la Ciudad representan el 5% de la matrícula del nivel del país. Es la jurisdicción con mayor peso del sector privado que, en media, concentra a prácticamente la mitad de los estudiantes (49%) (Dirección de Información Educativa, 2022).

La historia reciente del nivel presenta particularidades: su permanencia como tal durante la reforma educativa de los 90, al no transformarse la estructura; el establecimiento de su obligatoriedad en 2002, previo a la Ley de Educación Nacional; y el desarrollo temprano de experiencias para jóvenes no escolarizados como las Escuelas Municipales de Educación Media, a inicios de 1990 (Más Rocha, 2007) y las Escuelas de Reingreso en 2004 (Grupo Viernes, 2008). Además, diversos programas incluyeron horas institucionales, como el Programa Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media, creado en 2000, y el programa de tutorías para primer y segundo año, lanzado en 2005/2006, que incorporó la figura de profesor-tutor. En 2008 se sancionó la Ley N° 2.905 de Régimen de Profesores por Cargo que se sumó a las escuelas del “Proyecto 13”<sup>10</sup> aún vigentes y a algunos puestos de las Escuelas de Reingreso. Sancionada durante el gobierno de Macri, la norma creó un cargo de tiempo completo, de 36 horas cátedra, y cuatro cargos de tiempo parcial de distinta duración, con un porcentaje de horas extraclase de entre el 30% y el 50%. Los docentes designados bajo esta modalidad deben asistir a una reunión semanal institucional.<sup>11</sup>

En 2012 comenzó a diseñarse la denominada Nueva Escuela Secundaria (NES) que implicó la reforma de los planes de estudio. En 2017, durante el gobierno de Rodríguez Larreta, se lanzó la Secundaria del Futuro, como profundización de la NES. De implementación progresiva en escuelas públicas y privadas, en 2023 se completó la incorporación de las escuelas públicas al programa. Siguiendo las resoluciones del CFE, se planteó como eje la modificación de la matriz tradicional del nivel, con énfasis en la innovación. Se afirmó la

---

<sup>10</sup> Aprobado en 1970 a nivel nacional, se trató de un Régimen de Profesores designados por cargo, en algunas escuelas secundarias del país.

<sup>11</sup> El Ministerio de Educación de la Ciudad no publica información sobre cantidad de cargos, diferenciados por los cinco tipos existentes, ni de docentes de secundaria designados bajo esa forma. Según los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación, CABA es la jurisdicción con mayor cantidad de cargos docentes frente a alumnos en las secundarias públicas de educación común. Entre 2008 y 2021 dichos cargos pasaron de 3.800 a 11.970 mientras las horas cátedras prácticamente no variaron. (Por la forma de presentación de la información del 7° año en la estructura de cada jurisdicción, no queda claro si el dato de 2008 incluye cargos docentes de 7° grado de primaria).

necesidad de diversificar y flexibilizar las propuestas de enseñanza y avanzar en abordajes interdisciplinarios mediante proyectos, áreas y aulas temáticas. Para ello se sostuvo la necesidad de garantizar espacios de trabajo conjunto entre docentes. Otros objetivos fueron potenciar la función tutorial para el acompañamiento individualizado de los estudiantes, a través de un Plan Personal de Trabajo, y el desarrollo de prácticas profesionalizantes, durante el último año, en organizaciones vinculadas al trabajo. Entre 2018 y 2021 se aprobó normativa sobre la planificación interdisciplinaria colaborativa y se asignaron horas extraclase a los docentes de 1° y 2° año de las escuelas del programa.

Los documentos oficiales hacen hincapié en incorporar innovaciones tecnológicas a la enseñanza y generar “propuestas desafiantes”, de cara a la formación de ciudadanos del siglo XXI a quienes se concibe como alfabetizados digitalmente, críticos, cooperativos, creativos y con capacidad de adaptación. Plantean que los docentes deben abandonar las clases expositivas y convertirse en “facilitadores del conocimiento”, acompañando el aprendizaje autónomo y diverso de cada estudiante, mediado por la tecnología y con propuestas de “gamificación” por plataformas. Se propone la eliminación de la evaluación por escala numérica y la implementación de un sistema de créditos que avale los distintos recorridos de aprendizaje según el Plan Personal de Trabajo.

Los dos sindicatos más relevantes de CABA, la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE) y la Asociación de Enseñanza Media y Superior (ADEMYS), criticaron la orientación de la reforma, la falta de debate y las prácticas profesionalizantes por su enfoque adaptativo a la lógica empresarial y al trabajo flexible. ADEMYS denunció también el lugar residual otorgado a la formación de sujetos críticos, la pérdida de contenidos científicos y las presiones sobre la docencia para facilitar la aprobación de los estudiantes de manera de mejorar los indicadores educativos. Reclamó por las numerosas dificultades que implicó la coordinación de reuniones de planificación conjunta dada la diversidad de la jornada laboral de cada docente, con horas cátedra y cargos distribuidos en distintas escuelas y turnos. Por último, denunció la creación del “suplemento de apoyo a la función tutorial”, por su carácter no remunerativo ni bonificable, a término y por atentar contra la transparencia en el acceso a los cargos.<sup>12</sup>

Finalmente, nos interesa referirnos al nuevo Régimen Académico (2022), que consolidó y profundizó modificaciones previas. Según la conformación de su planta, las instituciones deben: ofrecer “formatos pedagógicos” variados; ampliar las propuestas interdisciplinarias potenciando espacios de trabajo colaborativo, como los Proyectos de Aprendizaje Interdisciplinario en el ciclo orientado; desarrollar estrategias de acompañamiento de trayectorias como el Trayecto de Articulación para primer año, el Proyecto Institucional de Tutoría para el ciclo básico y el Plan Personal de Orientación y Plan de Fortalecimiento de la Orientación para el ciclo orientado; diseñar un Proyecto de Seguimiento Institucional de la Asistencia.

Respecto de la evaluación se establece la toma de decisiones colectivas, con informes cualitativos por estudiante e instancias de apoyo personalizadas; la elaboración de un Proyecto de Intensificación de Aprendizajes institucional para posibilitar aprendizajes no alcanzados; la promoción acompañada con más de dos materias pendientes (más de dos para promocionar a segundo y tres/cuatro para el resto de los años, según la carga horaria), con un Plan Personal para el Fortalecimiento de los Aprendizajes y Acreditación que incluya instancias dentro y fuera de la escuela, en la semana y/o sábados, presenciales o virtuales y mediante otros programas del Ministerio; la acreditación integrada de materias articuladas o consecutivas; la permanencia excepcional en primer año, definida por la Supervisión Escolar a propuesta de la institución; la permanencia en el resto de los años si al finalizar los períodos de apoyo el estudiante cuenta con entre tres y cuatro materias pendientes, según carga horaria y decisiones del equipo docente; el cursado únicamente de las materias pendientes

---

<sup>12</sup> El suplemento es asignado por los directivos a un miembro del “equipo tutorial” para la consolidación del “Plan Personal de Aprendizaje”. Dicho equipo está conformado por el Departamento de Orientación Escolar, el coordinador de tutores, tutores, preceptores, ayudante de trabajos prácticos y maestros de enseñanza práctica.

en caso de permanencia; el diseño de “formatos y dispositivos pedagógicos alternativos” para la acreditación de espacios pendientes, mediante actividades sincrónicas o asincrónicas, en contraturno, de forma remota, etcétera.

Junto con el cambio de Régimen se creó una Comisión de Seguimiento y Monitoreo de su implementación que se ocupará, además, de proponer instancias de formación. Está integrada por funcionarios del Ministerio y dos representantes de entidades intermedias del sector privado, sin participación de representantes estudiantiles ni docentes.

### **Río Negro**

Río Negro cuenta con 63.761 estudiantes de secundaria común los que representan el 1,6% de la matrícula del nivel del país. El 80% asiste a escuelas públicas (Dirección de Información Educativa, 2022).

La Provincia cuenta con antecedentes de reforma del nivel, con concepciones y en momentos históricos diferentes. Con la reapertura democrática y mediante un proceso participativo, se impulsaron cambios en la escuela media, dos décadas antes del establecimiento de su obligatoriedad a nivel nacional. A partir del cuestionamiento a la fragmentación de la enseñanza por materias, el enciclopedismo y la designación de los profesores por hora, en 1986 el Consejo Provincial de Educación (CPE) aprobó un diseño curricular con una organización por áreas teórico-prácticas en dos ciclos (Básico Unificado y Superior Modelizado) y la designación de los profesores por cargo, con tiempo para el intercambio y la planificación de talleres interdisciplinarios.

En la década siguiente, si bien la jurisdicción no modificó la estructura según la Ley Federal de Educación, adecuó el sistema a sus lineamientos. Como resultado, en 1996 se derogó el diseño anterior y se suprimieron los cargos docentes, proceso interpretado como una contrarreforma neoconservadora (Barco *et. al.*, 2012).

Entre 2005 y 2010 se desarrollaron cambios curriculares. Se conformaron cargos por concentración horaria con escasas horas extraclase y nuevos puestos de apoyo: referente TIC, profesor adjunto, coordinador interdisciplinar, docente tutor para primer año. Así, se introdujeron formas de flexibilización laboral para el dictado de asignaturas y talleres, delegando en nuevos puestos tareas de planeamiento pedagógico que en la reforma de los 80 eran impulsadas colectivamente (Barco *et. al.*, 2012).

Durante el gobierno de Weretilneck, se sancionó la Ley Orgánica de Educación N° 4819 de 2012 que estableció los siguientes criterios organizativos para la educación secundaria: integración de la enseñanza disciplinar en áreas del conocimiento, organización del trabajo docente por cargo con horas extraclase y desarrollo de alternativas de acompañamiento de las trayectorias escolares mediante adecuaciones de formatos, modalidades de cursado y criterios de evaluación, acreditación y promoción.

Siguiendo la Ley provincial y los acuerdos federales, el Consejo Provincial aprobó una nueva estructura curricular, denominada Escuela Secundaria de Río Negro (ESRN), a ser implementada desde 2017 (CPE, Resolución N° 3991 de 2016). Esta determinó que la enseñanza debe “atender a la diversidad” y presentar diferentes “formatos” (seminario, taller, foro, ateneo, parlamentos, grupos de investigación). Estableció un currículo por áreas e inter-áreas con abordaje disciplinar e interdisciplinar y espacios que pretenden desarrollar el “pensamiento complejo”: Taller de Problemáticas Complejas, Espacio Interdisciplinar de Ciencias Sociales, Taller de Comunicación y Taller de Resolución de Problemas.

Para el trabajo colaborativo entre docentes estableció la designación por cargos de 9, 16 y 25 horas reloj, dos de las cuales deben destinarse a una Reunión de Área de todos los docentes del turno, por campos de conocimiento. Los cargos de 9 horas dedican el resto del tiempo a

la enseñanza mientras que los demás lo distribuyen en tareas de enseñanza, acompañamiento a las trayectorias escolares y coordinación de áreas y/o ciclo.<sup>13</sup>

En 2017 quedó establecido el nuevo Régimen Académico para los 93 bachilleratos orientados públicos (CPE, Resolución N° 4617 de 2017). Sus fundamentos sostienen que se busca garantizar una formación relevante; fortalecer la enseñanza y los aprendizajes; sostener trayectorias escolares “plenas, continuas y completas”; modificar las prácticas escolares selectivas, meritocráticas e individualistas que se atribuyen a la “escuela tradicional”; renovar el curriculum y potenciar formas participativas en la toma de decisiones.

Se incluyen figuras como el coordinador de Área y/o Unidad Curricular-Coordinador de Ciclo, seleccionado anualmente por los docentes; el tutor institucional, ocupado del seguimiento de las trayectorias escolares, en coordinación con los preceptores; y el Referente del Espacio de Vida Estudiantil, espacio para promover la participación de los estudiantes en la gestión democrática de las instituciones a través de los Centros de Estudiantes y de la organización de diversas actividades. Se creó, además, un Comité Académico como espacio colegiado de intervención ante casos de estudiantes que superen el máximo de inasistencias o que no hayan avanzado en su trayectoria pese a las diversas propuestas de reorientación. Lo integran el equipo directivo, docentes coordinadores de áreas, un miembro de los Equipos Técnicos de Apoyo Pedagógico, un representante del Centro de Estudiantes y un representante de la Comunidad de Padres del establecimiento.

Respecto de la evaluación, queda eliminada la repitencia como tal dado que se estableció una organización cuatrimestral con diversas instancias para la acreditación. Al inicio y final de cada cuatrimestre se organizan dos espacios quincenales denominados “Articulación/Complementación de saberes” y “Fortalecimiento de las trayectorias” de asistencia obligatoria para todos los estudiantes. Para quienes requieran “continuar con la construcción de saberes relevantes” se consideran estrategias específicas: acompañamiento de un docente del área, organización de pequeños grupos de trabajo, etc. Al final del año se organiza el espacio “Complementación y acreditación de saberes” para estudiantes con materias pendientes. Los docentes deben diseñar diferentes recorridos, atendiendo a los ritmos, intereses, estilos y necesidades de cada estudiante y generar instancias de “reorientación de trayectorias”, con estrategias diversas.

Los dos primeros años son concebidos como Bloque Académico. Al finalizarlo, los docentes elaboran un Informe Final de seguimiento de la Trayectoria del Bloque Académico indicando si el estudiante inicia el ciclo orientado con el total de las materias acreditadas o si deberá asistir paralelamente a instancias de “construcción de saberes” por las materias pendientes. De considerarlo necesario, el Comité Académico diseñará una propuesta que permita avanzar con las materias acreditadas y permanecer en las demás. El ciclo orientado sigue un esquema similar, con acreditación por materia y en cada cuatrimestre.

Para la acreditación de las materias pendientes podrá incluirse el acompañamiento de otro docente del área, la asistencia a otro agrupamiento o, como último recurso, a otro turno ya que se interpreta que ello podría percibirse como una medida punitiva.

Finalmente, quedan eliminadas las instancias de acreditación de “previas” y se seleccionan “saberes prioritarios” del área con instancias de apoyo. Por ejemplo, un estudiante puede comenzar a cursar Matemática de cuarto año adeudando Matemática de los tres años previos pero con una “propuesta adecuada a su necesidad”.

Los escasos años que pasaron desde que se lanzó la ESRN y el impacto de la pandemia no permiten evaluar los cambios impulsados y sus resultados. Al inicio de su implementación, la Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro (UNTER) reclamó por la falta de

---

<sup>13</sup> En la Resolución CPE N° 3991 de 2016 se afirma que, previo a la ESRN, coexistían planes de estudios y condiciones de trabajo diversas, con casos de estructura por áreas y horas para el trabajo conjunto. Por otro lado, la norma de creación de cargos estableció que las escuelas privadas deben incorporarse progresivamente a la ESRN.

garantías presupuestarias y pedagógicas. Un trabajo de 2020 señala que los docentes identificaban la conformación en áreas y el trabajo interdisciplinario como la mayor dificultad de la ESRN (Bulfo *et al*, 2020). Los operativos de evaluación aún no permiten extraer conclusiones: Aprender 2019 examinó a estudiantes del último año del secundario, cuya escolarización es previa a la ESRN. Los resultados del siguiente operativo realizado en secundaria, Aprender 2022, aún no están disponibles y, de todos modos, estarán atravesados por los efectos de la pandemia.

### **Los cambios sometidos a crítica: tendencias comunes y consideraciones finales**

El análisis de las medidas impulsadas por el CFE y las jurisdicciones permite identificar tendencias y concepciones comunes.

Los documentos oficiales reconocen la incidencia de las condiciones materiales de vida de los estudiantes en sus desempeños escolares, pero, frente a ello, la herramienta principal de intervención es cambiar la organización escolar. Se asigna a la escuela la posibilidad de romper la reproducción de la pobreza mediante modificaciones pedagógicas y organizacionales. Así, se configura un discurso “posibilista” que termina negando el peso de las condiciones de vida y confiere a la escuela y sus docentes la responsabilidad por la trayectoria de cada estudiante. Ello se observa tanto cuando la fundamentación de los cambios alude al derecho, la inclusión y la justicia social (como en las resoluciones del CFE de 2009 y 2020/2022, en la reforma de Río Negro o en las medidas recientes de PBA), cuanto en la que focaliza en la innovación y la formación para el siglo XXI (como en las medidas de CABA y en las resoluciones del CFE entre 2016 y 2019).

A su vez, las propuestas son el resultado de decisiones –no explicitadas– respecto del financiamiento educativo. Se consolida un modo de gestión del sistema educativo y de la escuela secundaria en particular que impulsa reformas sin incrementar suficientemente el presupuesto educativo e, incluso, en momentos de clara reducción. En este sentido, el incremento presupuestario entre 2005 y 2011 (Claus y Bucciarelli, 2020) permitió el financiamiento de políticas como el PMI, programas socioeducativos y la recomposición del salario docente en la mayoría de las provincias, pero demostró ser insuficiente para desarrollar medidas estructurales y de largo alcance. Nos referimos, especialmente, a la construcción de las escuelas y la apertura de las secciones necesarias para garantizar la obligatoriedad del nivel y a la oportunidad de que la expansión de la planta docente se diera a través de profesores designados por cargo y no por hora cátedra/módulo. Considerando el estancamiento del financiamiento educativo a partir de 2011 y su reducción desde 2016/2017 –en términos reales y como porcentaje del Producto Bruto Interno, con alguna oscilación entre esos años– y el peso de los salarios en el presupuesto del sistema educativo argentino, las reformas del secundario se impulsaron al tiempo que se produjo un estancamiento y caída de salarial de los profesores en prácticamente todo el país. Excepto la referencia al financiamiento del PMI en una de las resoluciones de 2009, ninguno de los demás acuerdos del CFE sobre secundaria estuvo acompañado por un plan de financiamiento con metas y compromisos del Estado nacional, de las provincias y CABA. Ello responde a la ausencia de una nueva norma sobre financiamiento educativo ya que la Ley Nº 26.075/05 estableció metas hasta 2010.

Otro rasgo de los cambios es que fueron definidos e instrumentados verticalmente, sin espacios reales de debate con los estudiantes y docentes como directamente involucrados. El trabajo colaborativo de los profesores quedó limitada al modo de ejecutar medidas diseñadas por otros. Ello es aún más notorio en CABA, cuyos funcionarios explicitan que el diseño de los cambios corresponde a los especialistas, pero está también presente en PBA, Santa Fe y en el funcionamiento del CFE. En Río Negro, la reforma incluyó objetivos referidos al incremento de la participación y fue resuelta por el CPE como órgano colegiado lo que implicaría una caracterización específica del proceso.

En los documentos para la discusión en jornadas docentes, espacio acotado impulsado por ejemplo en PBA y Santa Fe, se manifiesta un enfoque que abstrae los aspectos pedagógicos de las condiciones materiales y laborales. El supuesto tácito es que se puede discutir el formato escolar haciendo caso omiso de los recursos, aun cuando estos actúan como fuerte limitantes de los cambios. La restricción presupuestaria condiciona el tipo de medidas que, al mismo tiempo, se instalan como las únicas posibles. Así, se refuerza una separación entre el debate sobre aspectos pedagógico-didácticos y las condiciones para concretar los cambios.

Como vimos, no existen compromisos federales presupuestarios para avanzar hacia la designación por cargo del docente de media, con horas extraclase para las numerosas tareas establecidas por la normativa. La posibilidad de Río Negro y CABA de avanzar en ese sentido respondería, en parte, a que son dos de las jurisdicciones con mayor inversión por alumno estatal, situación derivada de sus ingresos y baja matrícula. Aun así, ambas desarrollaron las reformas al tiempo que redujeron el porcentaje del gasto educativo sobre el gasto público y la porción de inversión para secundaria sobre el total de los niveles<sup>14</sup>. Una cuestión que es preciso estudiar es la evolución de la masa salarial total, los cambios en las condiciones laborales de los docentes de esas jurisdicciones y el funcionamiento de las horas extraclase. Del análisis de la normativa que regula los cambios en Río Negro y CABA se desprende que las horas institucionales asignadas no son suficientes para el desarrollo de las tareas previas y posteriores a la enseñanza –que históricamente no fueron incluidas en la jornada laboral del docente de media- dada las numerosas y nuevas tareas que se exigen como parte de las reformas. Esto es más notorio en CABA por los múltiples dispositivos que las instituciones deben garantizar para el acompañamiento de los estudiantes. Las horas institucionales se destinan, principalmente, a apoyar las trayectorias y establecer criterios comunes de trabajo dejando fuera de la jornada las tareas de preparación de clase y evaluación.

Las experiencias desarrolladas en PBA de asignación de módulos institucionales fueron acotadas, a término y, en general, sin garantías estatutarias. Allí y en Santa Fe los mandatos de seguimiento de las trayectorias escolares se tradujeron en intensificación del trabajo o en respuestas burocratizadas al no asignar horas específicas. Ello se observa, por ejemplo, en el requerimiento de que docentes designados por hora cátedra/módulo deban elaborar estrategias personalizadas e informes cualitativos por alumno, con un mínimo de doscientos estudiantes a cargo distribuidos en diversas instituciones y turnos. Además, la evolución salarial de los últimos años llevó a la sobrecarga de horas para conformar el salario, lo que incrementa la cantidad de estudiantes. A su vez, los cambios impulsados supusieron la creación de figuras nuevas como el profesor acompañante de trayectorias que introdujeron formas de flexibilización laboral y mecanismos de selección por fuera de los estatutos.

Pese a las diferentes concepciones políticas y pedagógicas de los distintos gobiernos y etapas, ganó consenso un discurso que subraya el reconocimiento de las diversas trayectorias y cuestiona la matriz homogénea de la educación común y sus formas de evaluación por generar procesos selectivos y excluyentes. En efecto, las ciencias sociales han estudiado profundamente los modos en que el sistema educativo reproduce procesos de diferenciación social. Sin embargo, el modo en que se abordan las trayectorias no significa necesariamente lo opuesto, sino que puede constituirse en una nueva forma de expresión de la diferenciación educativa (Oreja Cerruti y Carcacha, 2017). Que el cambio de formato y prácticas escolares - con las limitaciones señaladas- pueda resolver los efectos de la pobreza estructural en los desempeños escolares es, cuanto menos, ingenuo. El foco en lo que cada uno puede aprender y los “planes de aprendizaje” individuales, como se impulsan en CABA, profundizan la fragmentación y exacerban la diferenciación en múltiples individualidades. Allí donde se enfatiza que las instituciones deben generar distintas estrategias para garantizar aprendizajes

---

<sup>14</sup> En ambos casos el porcentaje de gasto educativo sobre el gasto público descendió progresivamente: en CABA del 26% en 2010 al 16,7% en 2021 y, en Río Negro, del 33,8% en 2013 al 27% en 2021. La porción destinada a secundaria, sobre el total de niveles, descendió en Río Negro del 29% en 2017 al 23% en 2019; en 2021 regresó al 29%. En CABA, esa porción disminuyó del 25% en 2016 al 20% en 2021 (Fuente: Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación de la Nación).

subyace un voluntarismo pedagógico que responsabiliza a las escuelas y a sus docentes por los resultados de los estudiantes. La idea de que los profesores deben atender la diversidad se contradice, a la vez, con el hecho de que las escuelas son cada vez más homogéneas según la fracción social que reciben, como expresión de los procesos de fragmentación social.

Respecto de la flexibilización de las pautas de evaluación, acreditación y promoción, se plantean dudas sobre los mecanismos que permiten avanzar en las materias sin contar con los conocimientos previos necesarios para la comprensión de los nuevos; también respecto de que las instancias denominadas de “intensificación” de los aprendizajes logren los objetivos que se les asignan. La reducción de la repitencia –vieja aspiración neoliberal en pos de la eficiencia del gasto- seguramente mejorará la retención y la terminalidad del nivel. Sin embargo, en las condiciones sociales someramente descritas y con las restricciones presupuestarias que determinan la situación de la escuela secundaria, muy posiblemente redundará en la pérdida de conocimientos científicos por parte de porciones crecientes de la clase trabajadora. Consideramos necesario avanzar en el estudio de esos procesos y analizar críticamente los nuevos sentidos comunes que se instalan en el campo educativo de manera de contar con mayores herramientas para actuar frente a la diferenciación educativa.

### Referencias bibliográficas

BARCO, Silvia; PENAS, Paula; POSE, Susana; y RODRÍGUEZ, Mónica (2012). “Las políticas de reforma de la escuela secundaria en la provincia de Río Negro desde la década de 1980 hasta la actualidad: diseños curriculares y organización del trabajo docente”, en Más Rocha; Gorostiaga; Tello; y Pini (comps.), *La educación secundaria como derecho* (49-109). Buenos Aires: La Crujía.

BELTRÁN LLAVADOR, Francisco (2010). *Organización de instituciones socioeducativas: imposibilidad y desórdenes*. Valencia: Reproexpres.

BRISCIOLI, Bárbara (2016). “La incidencia de las condiciones de escolarización del Nivel Secundario en la construcción de las trayectorias escolares”, en *Perfiles Educativos*, 3ª época, vol. XXXVIII, Nº 154, 134-153.

BULFON, Pablo; FONTANA, Laura; y ROMERO, Sandra (2020). “Régimen Académico y Producción de Subjetividades en las Escuelas Secundarias de Río Negro”, en *Confluencia de Saberes* Nº2, Año 1, 154-173.

CARDINI, Alejandra y D’ALESSANDRE, Vanesa (2019). *Transformar la educación secundaria. Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

CLAUS, Agustín y BUCCIARELLI, M. Eugenia (2020). “El financiamiento educativo en Argentina. El desafío de la equidad bajo un esquema federal”. Buenos Aires: CIPPEC.

DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN EDUCATIVA (2022). *Anuario Estadístico Educativo 2021*. Buenos Aires: Secretaria de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación, Argentina.

GRUPO VIERNES (2008). “Una experiencia de cambio en el formato de la escuela media: las Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Propuesta Educativa*, Nº30, 57-69.

IÑIGO CARRERA, Juan (2007). *La formación económica de la sociedad argentina. Volumen 1. Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa 1882-2004*. Buenos Aires: Imago Mundi.

KORNBLIHTT, Juan; ESPRO, Manuel; SUSTER, Mateo; y MUSSI, Emiliano (2023). “La economía argentina reciente (2003-2019). Las razones del deterioro de las condiciones de vida de la clase obrera”, en Cáceres, V. (ed), *Economía política: aportes para la enseñanza*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

MÁS ROCHA, Stella M. (2007). "Una política para la educación secundaria en la Ciudad de Buenos Aires: de un proyecto democratizador a una escuela reproductora" en *Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, vol.1, Nº1, 29-53.

MONTES, Nancy y PINKASZ, Daniel (2020) (comps). *Estados del arte sobre educación secundaria: la producción académica de los últimos 15 años en torno a tópicos relevantes*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento-Flacso.

OREJA CERRUTI, M. Betania; CARCACHA, Guillermo (2017). "Reforma, cambio o revolución: *That is the question*. Un análisis de las políticas educacionales de Cambiemos" en *Revista EPQ? D-M-D' Nº1*, 17-22.

PINKASZ, Daniel (2015). *La investigación sobre educación secundaria en la Argentina en la última década*. Ciudad Autónoma de Buenos: FLACSO.

TERIGI, Flavia (2008a). "Los desafíos que plantean las trayectorias escolares" en *Dussel et al. Jóvenes y docentes en el mundo de hoy* (161-178). CABA: Santillana.

----- (2008b). "Lo mismo no es lo común: la escuela común, el *currículum* único, el aula estándar, y otros esfuerzos análogos por instituir lo común" en Frigerio y Diker (comps.) *Pensar lo común* (209-221). Buenos Aires: Del Estante.

TERIGI, Flavia y BRISCIOLI, Bárbara (2020). "Investigaciones producidas sobre 'trayectorias escolares' en educación secundaria (Argentina, 2003-2016)" en Montes y Pinkasz (119-172).

TOSCANO, Ana (coord.) (2012). *Adolescentes y secundaria obligatoria. Centros de Escolarización de Adolescentes y Jóvenes (CESAJ). Conurbano (Argentina)*. Buenos Aires: UNICEF/UNGS.

TUÑÓN, Ianina (2022). "Condiciones de vida y desarrollo de la infancia: continuidades y rupturas en la salida de la pandemia". Observatorio de la Deuda Social Argentina. Documento estadístico Nº1. Recuperado de: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/14391>

UTE (2017). "Por el futuro de la secundaria". Recuperado de: <http://198.199.81.162/phocadownload/01-08-suple%20ute-291017.pdf>

#### Fuentes consultadas

ADEMYS (2017). "¿Qué sucede en las escuelas pioneras de la 'Secundaria del futuro'?" Recuperado de: <https://www.ademys.org.ar/v2/la-secundaria-del-futuro/>

AMSAFÉ Rosario (2023). "Trayectoria única. Una Reforma educativa que genera más problemas que soluciones". Recuperado de: <https://m.amsaferosario.org.ar/page/noticias/>

CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN. Resoluciones Nº 84, 88 y 93 de 2009, Nº 188 de 2012, Nº 285 de 2016, Nº 330 de 2017, Nº 363 y 368 de 2020, Nº 397 de 2021 y Nº 423 de 2022.

GOBIERNO DE CABA (2017) "La escuela que queremos. Profundización de la NES". Disponible en <https://buenosaires.gob.ar/secundaria-del-futuro/>

GOBIERNO DE CABA. Ley Nº 2.905 de 2008.

----- Ministerio de Educación. Resolución Nº 970 de 2022.

GOBIERNO DE PBA. Dirección General de Cultura y Educación (2022). Líneas prioritarias de la Dirección Provincial de Educación Secundaria para el período 2022-2023.

----- (2022) Comunicación Conjunta Nº 1.

GOBIERNO DE RÍO NEGRO. Ley Orgánica de Educación Nº 4819 de 2012.

----- (2017) Consejo Provincial de Educación, Resoluciones Nº 3991 de 2016 y Nº 4617.



GOBIERNO DE SANTA FE, Ministerio de Educación. Resolución Nº 2303 de 2022 y Circular Nº 1 de 2023. Argentina: Ministerio de Educación.

----- (2022) “Secundaria Renovada”. Argentina: Ministerio de Educación.

Cita sugerida: OREJA CERRUTI, María Betania (2023). “Las trayectorias como principio estructurante de las políticas para la escuela secundaria en Argentina: un análisis crítico de las orientaciones gubernamentales” en *Revista Argonautas*, Vol. 13, Nº 20, 38-54. San Luis: Departamento de Educación y Formación Docente, Universidad Nacional de San Luis. <http://www.argonautas.unsl.edu.ar/>



Recibido: 10 de abril de 2023

Aceptado: 27 de mayo de 2023