

PROCESO DE NEOLIBERALIZACIÓN, PRÁCTICAS INSTITUCIONALES Y COMPORTAMIENTOS DE LOS AGENTES EN EL NIVEL SECUNDARIO DEL SISTEMA EDUCATIVO DE CÓRDOBA-ARGENTINA

1. Estado, Administración y Políticas Públicas

4.- Políticas públicas y Educación

Dufour Ivonne Alejandra Inés DNI 22.161.589

Fernandez Gioino Mauricio DNI 35.574.759

Santiago Elida Graciela DNI 12.559.255

El presente trabajo forma parte de un proyecto de investigación en el marco de Secyt UNC del cual forman parte docentes, egresados y estudiantes del Doctorado, Maestría en Administración Pública y Especialización en Administración Pública Provincial y Municipal. El proyecto Marco pretende problematizar los estudios sobre el Estado contemporáneo y las dinámicas que asumen las políticas públicas en áreas problemáticas que se consideran centrales. Se presenta un abordaje multidisciplinario como alternativa a la fragmentación y dispersión de los abordajes parcelados.

El análisis que proponemos se articula en torno los conceptos de “procesos de neoliberalización”, entendidos como espacialmente desiguales, temporalmente discontinuos y permeados por tendencias experimentales, híbridas y a menudo autodestructivas; asociados a regulaciones para la expansión de la mercantilización del mundo de la vida.

A diferencia de la interpretación estructuralista de la neoliberalización, que la considera un bloque hegemónico omnipresente, nos posicionamos en los argumentos postestructuralistas que resaltan la particularidad contextual de las prácticas reguladoras y las formas de producción de subjetividad neoliberalizadoras. (BRENNER, Neil; PECK, Jamie; & THEODORE, Nik, 2010).

Entendemos por lo tanto la conformación de una forma de reestructuración regulatoria abigarrada, que produce diferenciación geo-institucional en distintos lugares, territorios y escalas, pero de manera sistemática. En este sentido, en vez de visualizar la emergencia de una forma pura y prototípica de neoliberalización a través de contextos divergentes; la diferenciación geoinstitucional se constituye en una de las características predominantes de estos procesos de neoliberalización gestada en esta etapa iniciada en la década de los 90 y en desarrollo en el presente este siglo (BRENNER, Neil; PECK, Jamie; & THEODORE, Nik, 2010).

En este campo, nos adentrarnos en las transformaciones que atraviesan las políticas educativas en tanto institución y práctica, poniendo en discusión sus

múltiples y complejas significaciones; a la par que mostrar las relaciones y tensiones entre la emergencia o deterioro de derechos. Los cambios en la institución formal y no formal, las conductas implícitas o explícitas de resistencias de los distintos agentes educativos. Esta aproximación nos permite adentrarnos en la racionalidad neoliberal, sus efectos desdemocratizadores, y las consecuencias sobre los sentidos de la educación como formadora de ciudadanos y promesa de movilidad social ascendente; elementos constituyentes de la matriz mixta de rango bienestarista distintiva del sistema educativo argentino.

En este sentido, trabajaremos las políticas educativas definidas en una centralidad supraestatal y viabilizadas en las distintas escalas estadales. Un primer marco son los acuerdos internacionales suscriptos que marcan la agenda educativa global - 1990 Jomtien/ 2000 Dakar/ 2015 Incheon, para abordar el ámbito normativo ley nacional de educación 26.206, la ley de educación provincial de Córdoba 9870 y las resolución del Consejo Federal de Educación 84/09-93/09-280/16-330/17, las definiciones del Ministerio de Educación de la Nación, particularizando en el caso del Nuevo Régimen Académico como espacio de cambio regulatorio, en la Provincia de Córdoba, Argentina en un universo de 70 escuelas secundaria seleccionadas para su aplicación en forma de programa piloto a partir de 2018.

El documento de Purmamarca que se firma en febrero del 2016 y del que participa el Consejo Federal de Educación tuvo como objetivo seguir avanzando en la concreción de los desafíos pendientes en materia educativa para lo cual, entre otras cosas, se solicita una evaluación sistemática no sólo a los estudiantes sino también a los docentes con la intención de jerarquizarlos de acuerdo al rol que cumplen en la relación pedagógica.

La creación del “Instituto de Evaluación de la Calidad y la Equidad Educativa”, se considera fundamental para el análisis la repitencia, la deserción, los niveles de egreso y promoción, la sobreedad en las aulas, el origen socioeconómico de los actores, la descripción de los procesos y de los logros del aprendizaje, el desarrollo de proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas docentes, datos acerca de la infraestructura en las unidades escolares, etc.

El Plan Estratégico Nacional (2016-21) pretende avanzar hacia una educación integral poniendo el énfasis en la formación docente, en los procesos de aprendizaje y enseñanza, en la gestión pedagógica, educativa, material y financiera tanto del ámbito nacional como del provincial, estableciendo una educación “inclusiva y de calidad que atienda las particularidades provinciales y locales, y abarque a todos los niveles y modalidades del sistema educativo”. En el documento encontramos referencias frecuentes a eficacia, eficiencia y efectividad, estándares de calidad, la evaluación como criterio rector para proyectar todo accionar, y ello siempre en referencia a lo individual,

preferentemente, por sobre lo colectivo. Con la impronta del documento del Banco Mundial. “Profesores Excelentes” de 2014. El “Plan Maestro” 2015 se inscribe en la misma línea discursiva.

En esta dirección pretendemos analizar las estrategias regulatorias en el proceso de neoliberalización reconocido en un “patrón de dependencia” en el que coexisten elementos disruptivos o de cristalización de las políticas de reforma del sistema educativo en un cambio incremental incesante desde el 93’ como marca de inflexión; hacia la reconfiguración de una matriz mercantilizadora que atenta sobre lo público homogenizante y afianza la atomización institucional y potencia la instalación meritocrática de logros a ser premiados. Se presenta la meta de dar lugar a la conformación de ranking de instituciones, para introducir estereotipos conducentes a afianzar el sentido de competencia; desconociendo las diferencias de origen institucional o de trayectorias escolares. Esto nutre la idea de descargar en la comunidad las responsabilidades que le caben al Estado de garantizar el derecho educativo en iguales condiciones de acceso, permanencia y egreso de la población.

La configuración de estereotipos organizacionales operativizan sentidos individualista, meritocrático y tecnocrático, para descargar responsabilidades sobre las escuelas, los docentes y los estudiantes, según sea el caso, de los pobres resultados del sistema educativo.

Se invisibiliza en el proceso de implementación la cadena de Principal-Agente y la asimetría de información que la caracteriza; al igual que las condiciones materiales de ejecución. Así se expone al último eslabón de la ejecución de una política como el responsable directo de los resultados educativos.

La desarticulación de planes programas y proyectos que llegaban a las escuelas de manera masiva o focalizada como Plan de Mejoras, CAJ, entre otros y la instalación de Programas como Nuevo Régimen Académico, tensionan al sistema educativo hacia una mayor desigualdad, profundizando la segmentación de circuitos educativos que brindan calidades diferenciadas. Desarticulando la capacidad del Estado Nacional de producir las orientaciones generales de política educativa desprendiéndose de estas competencias en favor de los Estados Provinciales.

¿Cuáles son las instituciones y prácticas que requiere estas estrategias? ¿Se contemplan las capacidades institucionales diferenciadas para definir el acompañamiento; o se omiten deliberadamente, en el proceso de implementación de esta política?

Para avanzar en nuestra búsqueda establecemos las dimensiones: democratización de los procesos, condiciones de trabajo y recursos necesarios para el cambio pretendido; en las que identificamos tres tendencias en la ejecución de programas:

- 1.- Disminuir la capacidad de intervenciones en la formulación democrática de Programas y Proyectos, colocando a las instituciones en el lugar de implementación efectiva de formulaciones tecnocráticamente definidas en consensos extra-institución.
- 2.- Desjerarquizar y precarizar las condiciones de trabajo, fragmentando los salarios e introduciendo nuevas figuras por fuera de los Estatutos.
- 3.- Intervenciones sobre problemáticas ineludibles, con cambios necesarios y escasos recursos.

En este sentido nos abocamos a identificar qué estrategias neoliberalizadoras se presentan en las iniciativas del gobierno de la provincia de Córdoba. Una de estas iniciativas, es la del “Programa de Inclusión y Terminalidad 14-17”, conocido como “PIT”, que comenzó a implementarse en el año 2010. El mismo se dirige a jóvenes entre los 14 y 17 años que habiendo abandonado sus estudios, no hayan asistido al menos el año anterior a la escuela secundaria, se los habilita a una reinserción en el sistema educativo y la terminalidad de la educación secundaria, con un formato flexible de cursado y de promoción. Lo que surgió como un programa temporario, para atender el abandono o desgranamiento y fortalecer la inclusión se transformó en una modalidad que lleva más de nueve años de ejecución, contribuyendo a segmentar la distribución de los bienes educativos generando circuitos diferenciados.

En el mismo sentido las escuelas del “Programa Avanzado de Educación Secundaria” -PROA- se crean seis escuelas gradualmente desde 2013 llegando a ser veintiséis para 2019 a ser construidas para 33 localidades de la provincia. De este modo habilitan un circuito diferenciado en el acceso de estudiantes y docencia, en condiciones de trabajo y en la incorporación de lógicas de mercado que no serán abordadas en esta oportunidad.

En ese sentido nos ceñiremos a analizar particularizando el programa del Nuevo Régimen Académico como espacio de cambio regulatorio, en la Provincia de Córdoba, Argentina en un universo de 76 escuelas secundaria seleccionadas, para su aplicación en forma de programa piloto a partir de 2018.

Marco regulatorio supranacional y su incidencia local.

En la declaración de Incheon el 4 de noviembre de 2015, 184 Estados Miembros de la UNESCO aprobaron en París el Marco de Acción Educación 2030. En él se recomiendan una serie de enfoques estratégicos para cumplir objetivo y agenda Educación 2030. Los siguientes organismos de las Naciones Unidas, organismos multilaterales, organizaciones de la sociedad civil y entidades privadas participaron activamente y realizaron aportaciones para la elaboración del Marco de Acción Educación 2030: el Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ONU-Mujeres y el Banco Mundial; la Alianza Mundial para la Educación; la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); la Internacional de la Educación (IE); la Campaña Mundial por la Educación (CME); la Red Africana de la Campaña sobre Educación para Todos (ANCEFA); la Asociación de Asia y el Pacífico Meridional para la Enseñanza Básica y la Educación de Adultos (ASPBAE); e Intel.

Entre las recomendaciones señalamos:

- formular o mejorar políticas y planes intersectoriales, conformes en general a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, destinados a eliminar las barreras sociales, culturales y económicas que privan a millones de niños, jóvenes y adultos de una educación y un aprendizaje de calidad.
- Fijar indicadores e hitos intermedios, pertinentes y realistas.
- Efectuar los cambios que convenga en el contenido, los enfoques, las estructuras y las estrategias de financiación de la educación.
- Programas de segunda oportunidad y reinserción; instalaciones escolares inclusivas;
- Formación de docentes acerca de la educación.

Lo que destaca esta nueva conferencia de Inchon a diferencia de sus precedentes que, siguiendo con la frecuencia de un período de diez a quince años para su convocatoria y renovación de metas, se amplía la base de su concurrencia a agrupaciones sindicales congregadas en la Internacional de la educación. Estas confluyen con la Alianza Mundial para la educación que congrega grupos empresariales corporativos, donde se instala el paradigma mercantilizador de las empresas de bienes educativos; de la Asociación público-privada (APP) o Participación público privada (PPP).

Se suman además, expresiones como la Campaña mundial para la educación defensora del derecho a la educación, que terminan dando legitimidad a una conferencia hegemónica por un centro supranacional a favor de la liberalización global de bienes y servicios educativos impulsado por la OCDE, que se incorpora en Inchon como socio rector de esta etapa. Además entre sus impulsores modélicos empresariales se encuentra la Fundación Varkey, promotora del “Global Teacher Prize”, que coloca al liderazgo docente como el determinante de los resultados educativos. Política que ingresará con fuerza en Argentina con la gestión de M. Macri, pero que no logra instalarse en la comunidad docente a pesar de la creciente difusión y publicidad para que los

docentes en conformación de equipos busquen mediante competencia el incentivo extraordinario de un premio monetario por su labor.

Pareciera que se estrechan cada vez más los márgenes para planteos disruptivos o que sostengan la autodeterminación de los Estados para definir sus políticas con soberanía educativa.

En el debilitado sistema educativo argentino por su fragmentación y segmentación; sin embargo se conservan sentidos de pertenencia asociados al derecho universal de la educación, vinculantes con el valor de movilidad social y cultural. En una disputa de sentidos se detectan formas de resistencia de los agentes educativos, que son canalizadas en expresiones organizadas dispersas y de baja intensidad, pero conservando potencial para un posible despliegue.

Los intentos persistentes de políticas educativas orientadas a minar este sentido, no han logrado cristalizarse, sobre todo en el interior del país, pero si han cobrado vigor en los grandes centros urbanos.

Paradójicamente la instalación forzada de la actual crisis de los últimos tres años, ha obligado a un sector importante de clase media-baja a “caer a la escuela pública” al decir del presidente M. Macri. Esto coloca en tensión la reivindicación de lo público e indirectamente la robustece. Como lo demuestra el proceso histórico reciente, el fortalecimiento de la educación privada va de la mano de ciclos expansivos económicos y no de procesos recesivos, donde la escuela pública se convierte en refugio comunitario y de contención social.

El desafío es que la institución educativa conserve el potencial de ser generadora de conocimiento, de socialización de saberes democráticos y no quede reducida a la atención alimentaria por los comedores escolares. De ser portadora de ciudadanía, de sujetos con derechos y no sujetos asistidos o tutelados (DUSCHATZKY, S, 2000)

En esta etapa la política de desfinanciamiento del sistema educativo, y la precarización laboral –perdida del salario real por inflación, desaparición de la paritaria nacional como referencia de proyección salarial y pérdida de la estabilidad del empleo por interinatos a término- son los pilares del disciplinamiento, junto a la cooptación de parte del sindicalismo docente, para introducir regulaciones neoliberalizadores en los márgenes de los marcos normativos, que abren intersticios para introducir en la formación docentes el paradigma del emprendedurismo, acompañado con la presencia de fundaciones como Achievement o Fiat en Córdoba que asumen roles no contemplado en la legislación, de dar capacitaciones con aval ministerial. Así encontramos tendencias de APP que se han introducido desde 2013 y se afianzan en la actualidad.

Existe una línea de continuidad en la introducción de marcos regulatorios neoliberalizadores -que coexisten con expresiones normativas contraneoliberalizadoras-, entre las diferentes gestiones de distinto signo político, a nivel del Ministerio de Educación de la Nación han mantenido una línea de permanencia en los cuadros tecnocráticos provenientes de IIPE-UNESCO-FLACSO. A nivel del Ministerio de Educación de la Prov. De Córdoba, partimos de un ministro de procedencia gremial que se ha mantenido al igual que sus primeras y segunda líneas inalterables por más de doce años desde 2007 a la fecha.

Podemos afirmar que se han logrado consensos a niveles escalares supranacional y Nacional en el Consejo Federal de Educación, que no necesariamente se traducen en las distintas instancias institucionales.

Las intervenciones sobre régimen académico son parte de la implementación de la Resolución N° 93/09 aprobada en el Consejo Federal de Educación que entraña cambios en los planes de cada una de las jurisdicciones en relación con la organización de los tiempos escolares, la presencialidad, la forma de evaluación, acreditación y promoción, y las horas de tutoría para acompañar las trayectorias escolares de los estudiantes.¹

El documento Régimen Académico - Escenarios posibles para innovar forma parte de la serie de documentos de acompañamiento a la implementación de Secundaria Federal 2030 y presenta escenarios posibles para realizar innovaciones en el Régimen Académico de la Educación Secundaria Obligatoria en línea con el Marco de Organización de los Aprendizajes.

La dimensión del régimen académico, aclara el documento, es parte de la implementación de la Resolución N° 93/09 aprobada en el Consejo Federal de Educación que entraña cambios en los planes de cada una de las jurisdicciones en relación con la organización de los tiempos escolares, la presencialidad, la forma de evaluación, acreditación y promoción, y las horas de tutoría para acompañar las trayectorias escolares de los estudiantes.

Este documento se convierte en una herramienta de trabajo para que cada jurisdicción pueda tomar estos posibles escenarios para combinarlos, recrearlos y ajustarlos a su contexto en pos de la implementación de la renovación de la educación secundaria.

Hay una referencia implícita a la certificación de los aprendizajes como un componente interno y externo a las escuelas. En relación a esto manifiesta: "Las calificaciones internas de la escuela y los informes personalizados de los alumnos reflejan la importancia que se le da a la unidad institución educativa y a los consejos de profesores de escuela o de aula, mientras que los elementos

¹ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/regimen_academico.pdf

de examinación externa pretenden asegurar ciertos estándares nacionales de homogenización”.

El documento presenta tres propuestas modélicas que asumen distintos grados de innovación respecto del régimen de asistencia, evaluación, acreditación y promoción usualmente en vigencia en las diversas jurisdicciones educativas del país. Cada propuesta ofrece diferentes grados de innovación en las variables asistencia, acreditación y promoción, así como mecanismos complementarios para acompañar las trayectorias escolares de los estudiantes.

Resolución nº188

En la provincia de Córdoba el 7 de marzo de 2018 por Resolución 188 se aprueba el “Programa nuevo Régimen Académico para Escuelas Secundarias”. Para 73 escuelas gestión pública² y tres de gestión privadas³ dando cuenta de la necesidad de modificar el régimen académico como instrumento de gestión que ordena, integra y articula las normas y las prácticas institucionales. De esta manera el Ministerio de Educación provincial avanza en la implementación del Nuevo Régimen Académico, en el marco de los compromisos asumidos en el ámbito del Consejo Federal de Educación, en el que participan los ministros de Educación de todo el país, en favor de diseñar un Plan Estratégico para mejorar este nivel educativo entre los años 2018 y 2025.

En el anexo II de la Resolución 188/18 se explicitan los cambios referenciando a la Ley Nacional 26206 en su art. 37, sobre la obligatoriedad del Nivel Secundario.

Hace expresa referencia a que “establece condiciones para renovar el compromiso de docentes, estudiantes y su familia y los respectivos derechos y deberes a enseñar y aprender...”

...Abarca consideraciones acerca de las categorías de estudiante, trayectorias escolares, organización académica institucional, asistencia, evaluación, acreditación y promoción, orientaciones y regulaciones sobre convivencia y movilidad.”

Incorporando las siguientes variaciones como las más significativas:

- Sentidos de la evaluación, acreditación y promoción de los estudiantes.
- Modificaciones al régimen de asistencia y puntualidad
- Organización académica
- Jornadas interdisciplinarias de integración de saberes

² 36 secundarias orientadas y 37 técnicas

³ Surge de las entrevistas que las escuelas privadas que ingresaron en esta primera etapa del proyecto son escuelas de cuotas sociales bajas y que ingresan con la condición de sostener por su cuenta los gastos en tutores y otros.

- Sentidos de la evaluación, acreditación y promoción de los estudiantes.

Se plantea la evaluación como una construcción institucional. Esto significa que los acuerdos institucionales definen qué y cómo evaluar, Implica establecer los aprendizajes prioritarios en cada espacio curricular para el desarrollo de capacidades prioritarias y complejas.

La calificación no se realiza por etapa, sino que se recuperan capacidades no adquiridas, proceso que tiene un registro calificadorio en la etapa final del ciclo lectivo debiendo acceder a un promedio de calificaciones no inferior a 7. Se mantiene la condición de materia previa y de estudiante repitente.

- Modificaciones al régimen de asistencia y puntualidad

Respecto del régimen de asistencia se definen cambios vinculados a modalidades de cómputo de asistencia y fundamentalmente incorpora la figura de estudiante con trayectoria asistida, para aquel que no alcance el porcentaje de asistencia exigida.

La resolución define un circuito de intervención de diferentes actores escolares a fin de garantizar las trayectorias de los estudiantes , como mecanismo de anticipación al abandono.

- Organización académica

Respecto de la organización académica, divide al ciclo escolar en dos etapas.

Reitera la necesidad de trabajo por proyecto y uso de formatos que estimulen aprendizajes significativos y la definición de períodos de ambientación que articulen ciclos y niveles.

- Jornadas interdisciplinarias de integración de saberes

Las Jornadas interdisciplinarias de integración de saberes constituyen instancias de trabajo colectivas obligatorias para todos los estudiantes, en la que los profesores aportan desde sus espacios curriculares, a la problematización y comprensión de temáticas de relevancia social contemporánea para los estudiantes y saberes emergentes.

Como surge de la lectura, el nuevo régimen académico plantea modificaciones al modelo institucional “estándar” y desafía al colectivo docente a generar nuevo saber pedagógico, sin embargo, la provincia no modificó los marcos regulatorios generales, esto es Régimen de Calificación y disciplina de la escuela secundaria que data de 1997. Cristalizando un divorcio entre la el dispositivo normativo y las condiciones de transitar la cotidianeidad de la institución en el marco de un nuevo Programa.

En palabras de la secretaria de Educación, Delia Provinciali:

“El nuevo régimen académico propone un cambio cultural. Hay una tensión entre el modelo ‘estándar’ y lo propuesto en el nuevo, sobre todo en lo referido a la evaluación. Porque hemos cambiado el eje, ahora estamos haciendo foco en valorar lo que aprenden nuestros estudiantes y no cuál es su promedio para aprobar la materia”.

“Para construir el oficio de estudiantes hay una condición previa, y es que los jóvenes deben asistir a la escuela todos los días. Seguir las trayectorias no sólo implica mirar lo que se aprende en cada espacio curricular, sino que es fundamental mirar otros aspectos en los que los preceptores tienen mucho que aportar en esa construcción”.⁴

Se apela de manera sostenida la necesidad de cambio cultural, un cambio en los sentidos que permita revisar las prácticas escolares y problematizarlas a la luz de este posicionamiento. Intervenciones que demandan un trabajo en conjunto de Supervisores y Directores.⁵

Análisis micro-político

En este sentido es imperativo adentrarse en un análisis micro-político, entendido como una dimensión fundamental del cambio escolar y núcleo central del cambio propuesto. Las escuelas presentan una llamativa serie de regularidades, tales como la organización de los alumnos en grupos de la misma edad, la división del conocimiento en materias separadas y las clases autosuficientes con un solo profesor en cada una de ellas. Las escuelas siguen un modelo de actuación que responde a unas pautas arraigadas y considerablemente estables, que aseguran una cierta inercia en su desarrollo e incluso pueden conllevar un riesgo de inmovilismo.

Con estas regularidades que hacen aparentemente iguales a las escuelas coexisten aquellos factores que las hacen particulares que es en definitiva la cultura escolar. Por eso los proyectos de cambio no pueden ser diseñados de espaldas a la realidad escolar y a sus actores, puesto que es en ella y son ellos quienes deben aplicarlos de uno u otro modo.

Y esto supone un desafío importante para la política de la educación, desafío al que Romero define como tensión de arriba-abajo trabajando el tema de la necesidad de participación en los procesos de cambio.

“Así como, si los actores no entienden los cambios propuestos por los gobiernos el cambio no se produce, de la misma manera en proyectos institucionales no participativos, no hay involucramiento de los actores y las dificultades y obstáculos para ejecutar lo propuesto serán mayores que si el proceso hubiese sido participativo” (ROMERO Claudia, 2003).

⁴ <http://prensa.cba.gov.ar/educacion/secundaria-analizaron-la-implementacion-del-nuevo-regimen-academico/>

⁵ <http://prensa.cba.gov.ar/educacion/la-reforma-en-la-secundaria-incorpora-79-escuelas-mas-para-2019/>

Es así que indagamos sobre la participación y el involucramiento de los actores en las definiciones de un proyecto que tiene como pretensión cambiar sentidos, y con ello, modos y formas de hacer en las instituciones escolares.

El proyecto fue presentado a los supervisores de escuelas secundarias comunes y técnicas y representantes de la Unión de educadores de la Provincia de Córdoba, conforme a manifestaciones recogidas en entrevistas realizadas, en esa oportunidad se realizaron algunas modificaciones a la factura original del mismo⁶. Con la consigna de elegir para una primera etapa de la ejecución del proyecto a escuelas que reunieran:

1. Que contaran con equipos directivos potentes, con capacidades para hacer posible la propuesta.
2. Que tuvieran un buen clima institucional.
3. Que no fuesen escuela FARO (Programa Escuelas, también focalizado, que tiene como propósito orientar y fortalecer las instituciones de nivel primario y secundario de todo el país que presentan desafíos para el sostenimiento de trayectorias escolares continuas y completas).

Una vez definido el escenario de implementación, los Directores fueron puestos en conocimiento y participaron de una reunión de puesta en común y conocimiento acabado del Programa para poder ser interlocutores con los actores escolares, docentes, padres y estudiantes. Con la particularidad de estar mediada por una consulta a los docentes.

Es decir cada Director presenta en su escuela la propuesta luego de conocerla los docentes deciden si aceptan no ingresar al Proyecto.

Bien, en definitiva, el proyecto es elaborado por técnicos y puesto a consideración de un grupo reducido de actores, que a la vez se convierten en transmisores de los mismos. Hay coincidencia en general sobre el conocimiento de los aspectos formales del programa a los que se puede acceder de la sola lectura de la normativa. Pero un enorme desconcierto se puede reconocer a la hora de llevar adelante los procesos en las escuelas.

A la luz de las entrevistas se comprende que la aplicación del Programa en la Provincia es paulatina, no alcanza y probablemente no alcanzará a la totalidad de las escuelas, por un lado por razones de presupuesto, también porque demanda de un acompañamiento que los supervisores deben hacer de manera intensiva y finalmente porque muchas instituciones no cuentan hoy con equipos directivos consolidados.

Consultados sobre qué cosas son de decisión institucional, las respuestas coinciden en:

⁶ Específicamente hace referencia a definiciones que rompían el modelo de institucional, generando trayectos parciales.

1. La selección de tutores
2. El diseño de planillas de seguimiento
3. La ponderación de indicadores para la evaluación
4. La organización de las jornadas interdisciplinarias.

Respecto de los recursos necesarios se señalan la necesidad de tutores, el número de horas adjudicadas a las escuelas es en relación a la cantidad de estudiantes, y se distribuyen en las siguientes áreas de estudio, lengua, matemática, ciencias sociales y Naturales. La cobertura se publica en la escuela y en la supervisión, el requisito es ser docente y presentar un proyecto de trabajo para la tutoría. La decisión es discrecional del equipo directivo y la situación de revista es interina, es decir precarizada, acompañada por el silencio de las organizaciones gremiales.

Respecto de la calificación final 7 la expresión “elevar la vara” que surge de las entrevistas, dice no haber sido discutido el modo en que se construye el 7. De todos modos algunos actores lo perciben como un modo de contrarrestar las críticas mediáticas vinculadas al facilismo. La construcción de la calificación a la que se denomina “nuevo sentido” implica un cambio cultural en los modos y formas de abordar las prácticas escolares que claramente implican procesos en primer lugar de involucramiento, de desaprender y aprender, de construcción de una cultura colaborativa que en este caso, son demandados para una implementación inmediata y generan mucho desconcierto y conductas de supervivencia que en definitiva se cambia para no cambiar.

En esta línea los supervisores consultados manifiestan que entre las principales preocupaciones que les plantean las escuelas se encuentra la dificultad para lograr un posicionamiento ante la evaluación que logre cambiar las prácticas áulicas. También la negativa de algunos actores a hacerse cargo del nuevo rol “hay preceptores que se niegan a llamar a la casa del estudiante a la tercera falta”. En tanto que desde las escuelas los docentes consultados manifiestan disconformidad en general. Consideran que la no considera las condiciones materiales, omite la gramática escolar, y las capacidades institucionales instaladas. También manifiestan que se agudizan la división de tareas, la asimetría de información, lo que demanda mayores tiempos/espacios/instancias de articulación, coordinación entre docentes y otros agentes institucionales; burocratizando la tarea y afectando el incremento de los costos de transacción lo que deteriora el bienestar socioeducativo.

Algunos consideran la confluencia multidisciplinar “Jornadas” como eventos forzados, que devalúa la profundización de ciencia básica; por un sentido utilitarista flexible de “mostrar” resultados, aunque sean insustanciales en términos de conocimientos. Y utilizan de manera reiterada la palabra “obligan”.

Todos los procesos de cambio requieren un cierto “desaprendizaje” y “reaprendizaje”, que crean incertidumbre y cuestionan competencias para

desempeñar dichos papeles. Por lo que, la preparación previa, los tiempos y recursos para el aprendizaje de los nuevos roles en el sistema. Los apuros y las omisiones, la ausencia de participación etc. Convierten a las iniciativas en alternativas vacías con condiciones y expectativas irreales para la práctica.

Manifiestan como fortalezas el comenzar a trabajar los cambios con acompañamientos y recursos adicionales y que la construcción de la acreditación del estudiante exige el cambio. Reconociendo que la capacitación que acompaña no es muy atractiva ni específica. En este sentido, se encuentra una gran distancia al interior del Programas, escuelas muy acompañadas y sostenidas, con trabajo de los supervisores mano a mano con los docentes y otras donde el proceso se realiza en soledad y como sí.

Es reiterada la alusión a la disconformidad de los docentes, “están incómodos”, “para ellos es mucho más trabajo”, “se sienten mirados”, manifiestan que cambia el responsable del estudiante al docente y se reiteran las expresiones que aluden a la desprofesionalización. Es clara la responsabilización de los actores institucionales de los problemas del Programa, los déficit caen sobre las espaldas de los docentes.

Algunas notas para concluir

Definíamos más arriba tres dimensiones, vinculadas a la democratización de los procesos, a las condiciones de trabajo y a los recursos necesarios para el cambio, en este sentido luego de las descripciones realizadas pudimos observar:

1.- Instituciones ubicadas en el lugar de la implementación efectiva de formulaciones decididas tecnocráticamente, alejadas de las necesidades y tiempos reales de cada ámbito escolar.

2.- Condiciones de trabajo precarizadas, fragmentando los salarios e introduciendo nuevas regulaciones normativas con figuras por fuera de los Estatutos marcos que definen la institucionalidad formal. La precarización laboral –perdida del salario real por inflación y pérdida de la estabilidad del empleo por interinatos a término- se convierten en pilares del disciplinamiento, junto a la cooptación de parte del sindicalismo docente, para introducir regulaciones neoliberalizadores en los márgenes de los marcos normativos.

3.- Escasos recursos presupuestarios para designar personal para el logro de los objetivos.

Se percibe un deterioro importante de credibilidad del contrato pedagógico, en los docente de estos procesos de reformas tantas veces anunciados en más de 26 años; cuando surgen vacíos legales al momento de concretar las políticas, quedando directivos y docentes expuestos a la falta de respuesta o la improvisación por los tiempos de ejecución que no responden a las

necesidades institucionales concretas. Emergen comportamiento de incredulidad u oportunistas, como estrategias de supervivencia ante la superposición de exigencias o programas, a ser viabilizados en condiciones de creciente deterioro material.

De este modo es válido interrogarse si el Programa Nuevo Régimen se incorpora a la agenda con la pretensión de introducir cambios en la morfología que viene estructurando como núcleo duro a la escuela secundaria; con graduación de cursos, separación por edades, organización del curriculum por disciplinas, promoción por ciclo aprobado, cuando la obligatoriedad y la masificación develan con contundencia la obsolescencia del formato. O su introducción es una superposición más a una gramática escolar; un cambio que conlleva el deterioro y no su superación. ¿Estaremos ante una “obsolescencia programada” de la escuela pública, como un imperativo para lograr alterar el derecho a la educación como bien social a favor de la empresa educativa lucrativa depredadora del bien común y selectiva?

A los fines de mejorar las estadísticas, se introdujeron regulaciones para reducir el desgranamiento escolar bajo el imperativo informal de la retención de alumnos como diera lugar; de eliminar la sobreedad, favoreciendo la promoción escolar. Así los datos dieron cuenta de mejoras en el indicador de egreso de la escuela secundaria, siendo aún del total de ingresante, solo terminan la secundaria alrededor del 47% de los alumnos en escuelas públicas y más de un 50% en la gestión privada. Esto acompañado con una caída o estancamiento en el mejor de los casos de datos sobre apropiación de saberes en matemática, lengua o ciencias⁷.

Pareciera ser que nuestra escuela secundaria tiene un incremento de ingresantes, pero no garantiza la permanencia y apropiación de contenidos significativos. ¿Es posible transformar la escuela cuando el contrato pedagógico adolece de credibilidad entre sus agentes educativos? ¿Es acertado concentrar las miradas en el docente sin atender las estructuras de incentivos impulsadas por políticas que han alterado y deteriorado el bienestar socioeducativo?; ¿esto nos conduce a conclusiones falaces, que impiden generar políticas para fortalecer la escuela secundaria pública?

Lo que sí se puede afirmar es que se cristaliza un divorcio entre la institución formal, su dispositivo normativo y sus correspondientes regulaciones, y las condiciones de transitar la cotidianidad de la institución informal, donde mutan las estructuras de incentivos. El estereotipo de la inclusión, las trayectorias asistidas y la profesionalización se operativizan a favor de los agentes en función externa a la práctica educativa; y en el espacio áulico son sentidos que chocan con el agotamiento crónico de docentes que no pueden dar respuesta a poblaciones áulicas numerosas, heterogéneas, con distintas cronologías de

⁷ Datos extraídos del operativo de evaluación nacional “Aprender 2016”.

aprendizajes, con entornos familiares complejos sin acompañamiento o mirada adulta, con alumnos con capacidades diferentes integrados.; sumado a docentes que recurren al pluriempleo para sobrellevar y conservar su bienestar.

Desde una lógica de política educativa esquizofrénica, que pretende la personalización y seguimiento evaluativo de capacidades de cada estudiante, para luego realizar operativos de evaluación estandarizada que desacreditan los años de seguimiento y evaluación realizada por tantos docentes en el trayecto de escolarización.

Nos encontramos en un proceso de reforma de larga duración del sistema educativo y de la escuela secundaria; de creación de una incertidumbre fabricada, que introduce la “gestión del riesgo”. La integración o inclusión social es una inserción precaria en el acceso a bienes educativos de distinta calidad que desalienta la promoción real a estudios superiores por falta de herramientas conceptuales apropiadas por los sujetos del aprendizaje.

El denominado nuevo régimen académico, se inscribe como una regulación más de una tendencia neoliberalizadora, que desarticula y atomiza geoinstitucionalmente a la escuela y su comunidad educativa. Contribuye al deterioro del bienestar socioeducativo por el aumento de los costos de transacción como resultado del incremento de coordinación, de acceso a información, de división de tareas, de introducción de mecanismos de control y seguimiento con mayor burocratización. De la existencia de vacíos legales, que abonan la incredulidad de las agentes educativos escolares.

Cada jurisdicción provincial asume su modalidad de implementación “ad hoc”. Se disgrega el sentido federal, debilitándose la pertenencia a un sistema educativo nacional, a pesar que las resoluciones emanen del consejo federal educativo.

Como se ha señalado, se expone al docente de ser “imputado de falta de profesionalidad” cuando se siente impotente de superar una realidad educativa compleja, que la tecnocracia la resuelve detrás de un escritorio viabilizando diseños de políticas enlatados, evaluaciones estandarizados y transita como “turista circunstancial” la escuela para elevar informes y ejercer control, obturando las iniciativas prepositivas de docentes y directivos que pudieran enriquecer las posibles mejoras. Funcionarios políticos ministeriales, técnicos y supervisores conforman una cadena de agentes que invisibilizan dificultades como principal respuesta; este comportamiento “gorrón” y “oportunista” atenta a favorecer una implementación de la política educativa eficiente y con calidad.

La Escuela se encuentra entre la emergencia y la incertidumbre de ser aún reconocida y valorada por familias y alumnos/os como el lugar del encuentro, la diversidad y el intercambio de saberes significativos para ejercer la ciudadanía responsable como valor colectivo. Allí sigue estando una matriz que permanece

como sostenedora del derecho universal a la educación pública y resiste a las tendencias neoliberalizadoras en curso.

BIBLIOGRAFIA

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; & THEODORE, Nik (2010), ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. Revista Globalizations

BROWN, Wendy (2016). El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo, Barcelona, Malpaso, 313 pp.

CASTEL, Robert (2004). El encuadre de la exclusión, en Karsz, Samuel (Comp). La exclusión. Bombardeando sus fronteras. Definiciones y matices. Barcelona, Gedisa.

De Jomtien 1990 a Incheon 2015: 28 años desandando un derecho en <http://www.observatorioeducacion.org/noticias/de-jomtien-1990-incheon-2015-28-anos-desandando-un-derecho>

DUBET, Francois (2006). El declive de las instituciones. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad. Barcelona Gedisa.

DUSCHATZKY, S. (Compiladora) (2000), Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad, Buenos Aires, Flacso Manantial.

GIDDENS, Anthony (1998), Mas allá de la izquierda y la Derecha, Cátedra, Madrid.

NORTH, Douglas (1993). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño económico. Fondo de Cultura Económico.

ROMERO Claudia (2003). El cambio educativo y la mejora escolar como procesos de democratización. Revista electrónica UAM. REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación Vol, 1 N° 1.

ROMERO, María (2000). Las representaciones del cambio educativo. En rev, electrónica de Investigación educativa Vol. 2, N° 2.