

*Secondary Education Reforms in a Federal System: Between Big
Mottos and the Daily Craftiness of Education Policy*

 Delfina Garino *

Instituto Patagónico de Estudios de Humanidades y
Ciencias Sociales (IPEHCS), Argentina Consejo
Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET), Argentina Universidad Nacional del
Comahue (UNCo), Argentina
delgarino@gmail.com

 Ivan Matovich **

Monash University, Australia
ivan.matovich@monash.edu

 Felicitas Acosta ***

Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS),
Argentina Universidad Nacional de La Plata (UNLP),
Argentina
acostafelicitas@gmail.com

Itinerarios educativos

vol. 22, núm. 1, 2025

Universidad Nacional del Litoral, Argentina
ISSN: 1850-3853

Resumen: La sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 de Argentina en 2006 introdujo reformas orientadas a la educación secundaria que impulsaron políticas nacionales y jurisdiccionales. Sin embargo, los gobiernos aún muestran limitaciones para afrontar la segmentación estructural del nivel, garantizar su finalización y asegurar estándares mínimos de aprendizaje. En este artículo, nos preguntamos cómo las direcciones de educación secundaria de las jurisdicciones y otros/as responsables políticos de alto nivel han concertado con diferentes actores dicha puesta en acto entre la sanción de la Ley Nacional de Educación y 2022. Mediante un muestreo intencional de 10 jurisdicciones, realizamos entrevistas semiestructuradas (n=21) a los actores antes mencionados. Hallamos que las puestas en acto de las políticas de nivel secundario suponen la negociación diaria con distintos actores y el desarrollo de estrategias para la adopción de nuevas medidas. Identificamos tres tecnologías para la puesta en acto de reformas en el nivel: a) tecnologías de convencimiento, b) tecnologías de monitoreo y c) tecnologías de galvanización. Concluimos que las «grandes consignas» de transformación de la educación secundaria a nivel nacional y provincial enfrentan formas contingentes de (re)negociación cuya puesta

Notas de autor

- * Lic. en Sociología y Dra. en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Investigadora Asistente del CONICET en el IPEHCS–CONICET–UNCo. Profesora Adjunta en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue (FADECS–UNCo). Investiga sobre educación secundaria técnica, formación e inserción laboral, trayectorias juveniles, políticas educativas
- ** Candidato a Doctor en Educación por Monash University (Australia). Su investigación se centra en las implicancias de la globalización y los actores no estatales en las políticas educativas. Completó una maestría en Estudios de Políticas en Educación en el Institute of Education de University College London.
- *** Lic. en Ciencias de la Educación (Universidad de Buenos Aires), Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación y Doctora en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO). Investigador docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Investiga sobre la expansión de la escolarización en perspectiva transnacional e histórica con foco en las reformas educativas, la educación secundaria en el ámbito regional y nacional, los sistemas de evaluación internacional estandarizada entre otros temas.

ISSN-E: 2362-5554
Periodicidad: Semestral
revistadelindi@fhuc.unl.edu.ar

Recepción: 21 febrero 2025
Aprobación: 21 abril 2025

URL: <https://portal.amelica.org/ameli/journal/582/5825369015/>

en acto demanda un trabajo político «artesanal» con distintos actores.

Palabras clave: Educación secundaria, política educativa, reformas educativas, federalismo.

Abstract: *The sanction of Argentina's National Education Law No. 26,206 in 2006 introduced reforms aimed at secondary education, driving national and jurisdictional policies. However, governments still face limitations in addressing the structural segmentation of this educational level, ensuring completion and guaranteeing minimum learning standards. This article examines how jurisdictional secondary education directorates and other high-level policymakers have negotiated the enactment of these policies with various actors since the sanction of the National Education Law and 2022. Through an intentional sample of 10 jurisdictions, we conducted semi-structured interviews (n=21) with the above-mentioned actors. Our findings reveal that the enactment of secondary education policies entails daily negotiations with different stakeholders and the development of strategies for the adoption of new measures. We identify three technologies for the enactment of reforms at this level: (a) persuasion technologies, (b) monitoring technologies, and (c) galvanization technologies. We conclude that the «big mottos» for transforming secondary education at both national and provincial levels encounter contingent forms of (re)negotiation, whose enactment requires a highly contextualized and «craft-like» political engagement with various actors.*

Keywords: *Secondary education, education policy, education reforms, federalism.*

PREVIEW

Introducción

La sanción de la Ley de Educación Nacional N°26.206 (LEN) de Argentina en 2006 configuró un nuevo escenario educativo. Mientras que su discurso rector retrató la inclusión y la justicia social como elementos centrales, la nueva legislación reforzó la posición central del Estado como garante del derecho a la educación. Dentro de este cambio, la LEN introdujo un conjunto de reformas orientadas a la educación secundaria al extender la educación obligatoria desde el nivel inicial hasta la secundaria superior, acumulando entre 13 y 14 años de escolaridad obligatoria según la modalidad de educación secundaria.

Bajo este marco legislativo, la educación secundaria en Argentina está atravesada por una tensión entre la expansión de la obligatoriedad y la garantía del derecho a la educación. El sistema educativo argentino ha vivido una dinámica histórica que prioriza el acceso al nivel antes que su finalización, y a pesar del avance y la multiplicidad de las políticas a nivel nacional y provincial desde la sanción de la LEN, la educación secundaria en Argentina aún muestra signos de segmentación y dificultades para garantizar la finalización de los estudios y los estándares mínimos de aprendizaje de los y las estudiantes, en especial, en el nivel secundario (Acosta, 2012; Braslavsky, 2019).

En los últimos 20 años, Argentina experimentó una notable producción de estudios sobre la educación secundaria, cuyo objetivo ha sido explicar las dinámicas de este nivel educativo y proponer acciones para transformarlas. Los diagnósticos, conceptualizaciones y estrategias enfocadas en el cambio y la mejora emergieron tanto desde el ámbito académico como desde aquellos sectores más vinculados con el diseño e implementación de políticas. Muchas de estas investigaciones han servido como base para las resoluciones adoptadas por el Consejo Federal de Educación (CFE) y para las normativas implementadas en las distintas jurisdicciones, en virtud de los acuerdos alcanzados.

Estas investigaciones evidencian la tensión entre la expansión del sistema educativo y el modelo institucional que subyace a la dificultad histórica para garantizar trayectorias educativas continuas y completas. La reflexión teórica se centra en temas como el impacto de las normas y leyes, las implicancias de la extensión de la obligatoriedad, el interjuego entre inclusión y exclusión, los modelos organizacionales y el seguimiento de las trayectorias estudiantiles (Acosta et al., 2020; Montes et al., 2019; Steinberg et al., 2019; entre otros).

En esta línea, parte de este campo de investigación se ha preocupado por analizar la complejidad de dichos procesos de transformación del nivel secundario. Por ejemplo, Ziegler et al. (2018) indagan los mecanismos mediante los cuales el Estado procura regular y transformar las escuelas, y las teorías del cambio que subyacen en dichas políticas implementadas con el fin de comprender la compleja trama constitutiva de los procesos de diseño e implementaciones de estas transformaciones. Asimismo, Nobile y Tobeña (2019) se preguntan por los escenarios condicionantes para la transformación del nivel secundario en diferentes provincias de Argentina. A través de la exploración de dimensiones económicas y técnicas, logran identificar la relación entre diversos factores implicados en estas dimensiones y el condicionamiento de los escenarios para la transformación del nivel.

Con una intención similar a la de estos trabajos, este artículo tiene como objetivo comprender la puesta en acto de políticas educativas orientadas a la educación secundaria en las provincias argentinas. En lugar de analizar una política específica ya sea a nivel nacional o provincial, interesa examinar las «interacciones sociales enredadas, desordenadas, disputadas, creativas y mundanas que vinculan los textos con la práctica» (Ball et al., 2011:2) para comprender aquellos elementos que emergen más allá de los enfoques normativos de política.

En particular, se pregunta cómo los y las directores de educación secundaria de las jurisdicciones y otros/as responsables políticos de alto nivel negocian, disputan y luchan con diferentes actores sociales dentro y fuera de la maquinaria formal de formulación de políticas oficiales (Ozga, 2000). Además, interroga cómo las «actividades políticas» de estos actores (Colebatch, 2002) dan forma de manera diferente a la interacción entre las configuraciones de poder subnacionales y nacionales. El propósito final de este trabajo es capturar lo que Braun et al. (2011) conciben como las complejidades subyacentes a la articulación de textos políticos, artefactos y discursos, en este caso, relacionados con las reformas de la educación secundaria en las diferentes provincias de Argentina.

El artículo se estructura en cinco apartados. El primero sintetiza el diseño metodológico. El segundo presenta los aspectos vinculados al federalismo educativo en Argentina; en el tercer apartado se resume el marco teórico que orienta el trabajo; el cuarto presenta el análisis y los principales hallazgos; finalmente, presentamos las conclusiones en el último apartado.

Estrategia metodológica

Se utilizó un diseño cualitativo basado en entrevistas semiestructuradas y análisis de documentos (en especial, normativas) como técnicas para la construcción de datos. Se seleccionaron intencionalmente un total de ocho provincias, que fueron incluidas siguiendo las pautas del muestreo teórico, orientado a abarcar diversos perfiles jurisdiccionales en función de sus indicadores demográficos (población, niveles de ingresos de los hogares, porcentaje de escuelas rurales) e indicadores educativos (tasas de finalización de la educación secundaria, porcentaje de estudiantes con bajos resultados de aprendizaje). En base a esta caracterización, se seleccionaron las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones y Santa Fe. Se realizaron ocho entrevistas a los directores de nivel secundario de cada una de las jurisdicciones.

Además, en base a las reformas del nivel secundario que desarrollaron las provincias de Córdoba y Río Negro, se profundizó el trabajo de campo en estas jurisdicciones, por medio de 13 entrevistas semiestructuradas a responsables políticos de alto perfil en los ministerios de educación provinciales, que estuvieron involucrados en el desarrollo de las reformas de la educación secundaria. Dicho trabajo de campo implicó entrevistas con ministros/as y secretarios/as de educación de las jurisdicciones, máximas autoridades de direcciones de formación, educación técnica y formación profesional, así como a equipos técnicos de las direcciones de nivel y supervisores de educación secundaria. Las entrevistas fueron realizadas entre junio y noviembre de 2023.

Estas fuentes se complementaron con el análisis documental de normativas y documentos públicos producidos a nivel nacional y provincial. Los datos fueron examinados mediante análisis crítico del discurso para analizar la relación entre el discurso y otros elementos sociales, como el poder, los valores y las relaciones sociales, en una crítica normativa y explicativa (Fairclough, 2013). Se seleccionó este enfoque analítico en tanto permite analizar los discursos de actores clave dentro del aparato burocrático, así como el análisis de otras perspectivas relevantes, en particular las de docentes y equipos directivos de las instituciones.

Breve historia del federalismo educativo en Argentina

Argentina es un país de organización federal cuyo sistema educativo combina la gestión jurisdiccional con políticas y financiamiento de parte del gobierno nacional. A partir de la sanción de la Ley N° 24.049 de Transferencias de Escuelas en 1991, la responsabilidad se comparte entre la nación, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Son estas veinticuatro jurisdicciones quienes asumen las responsabilidades de gestión de la política educativa y de gobierno de las escuelas secundarias, aunque también existen escuelas dependientes de universidades nacionales y algunas a nivel municipal.

Asimismo, la estructura del financiamiento educativo en Argentina se configura sobre un esquema federal de administración descentralizada en el que el Estado nacional junto con el conjunto de las jurisdicciones tienen la responsabilidad concurrente de su financiamiento. Esta configuración comprende diversas condiciones políticas y socioeconómicas en las veinticuatro jurisdicciones, atravesadas por factores históricos y demográficos, como también relaciones oscilantes con las diferentes administraciones nacionales. Así, dichos factores intervienen en el diseño y puesta en acto de diferentes políticas de origen nacional o jurisdiccional. En parte, esta diversidad se relaciona con el financiamiento educativo. Tal como describen Claus y Vinacur (2024), durante las últimas décadas, existen disparidades educativas a nivel territorial observables en variables como la inversión por estudiante, el esfuerzo educativo, salarios docentes, condiciones materiales, entre otras, cuya compensación presenta desafíos políticos y financieros.

Bajo esta configuración de gobernanza, y con la premisa de garantizar el derecho a la educación y la obligatoriedad del nivel secundario estipulada en la LEN, se promovieron políticas, programas y reformas, tanto desde el fuero nacional como desde las provincias. En efecto, una primera ola de reformas políticas durante la primera década (luego de la sanción de la LEN) complementó la expansión de la educación con políticas orientadas al currículo, a la provisión de recursos educativos y al apoyo socioeconómico de estudiantes. En 2015, el programa Secundaria 2030 estableció pautas para que los gobiernos subnacionales puedan avanzar en la transformación del nivel basada en la retórica de la modernización (Ferreyra, 2010).

Si bien desde la sanción de la LEN se promovieron programas, cambios, iniciativas y reformas más amplias, estas políticas enfrentan un conjunto de complejidades tanto en términos de gobernanza educativa, como en la manera en que se ponen en acto día a día, sujetos a los discursos y prácticas de funcionarios públicos de los ministerios de educación, supervisores, equipos directivos, docentes, entidades gremiales, familias y estudiantes, entre otros actores.

La puesta en acto de las políticas educativas

La perspectiva teórica para comprender cómo los directores de nivel secundario jurisdiccionales «hacen» política educativa, es la puesta en acto de las políticas. Esta difiere de las perspectivas que conciben la política como texto o a su implementación lineal. Estas perspectivas, entienden la legislación y prescripciones normativas como un proceso de fases lógicas de «arriba hacia abajo» (Matland, 1995).

Por el contrario, Ball et al. (2011) —y otros autores (Colebatch, 2002; Ozga, 2000)— postulan la importancia de ir más allá de abordajes de implementación. Precisamente, los procesos y la puesta en acto (o *enactment* en inglés) de las políticas educativas en las escuelas —y ministerios— suelen ser marginados o no reconocidos dentro del modelo de implementación. En este sentido, el enfoque de puesta en acto considera la configuración más bien «desordenada» de la política en acción, es decir, las dinámicas cotidianas, las micronegociaciones y los procesos de traducción involucrados en la interpretación que los actores hacen de la política. Esta perspectiva se alinea con aquellas que resaltan los procesos de renegociación y reinterpretación presentes en la formulación e implementación de políticas.

La política se inscribe en los cuerpos y produce posiciones subjetivas particulares. La política está codificada de manera compleja en textos y artefactos, y es decodificada (y recodificada) de formas igualmente complejas. [...] No obstante, la formulación de políticas, o más bien su puesta en acto, es mucho más sutil y, en ocasiones, tan incipiente que no puede reducirse a la dicotomía clara entre decodificación y recodificación [...] Así, la puesta en acto de políticas implica procesos creativos de interpretación y recontextualización [...] y este proceso involucra «interpretaciones de interpretaciones» (Rizvi y Kemmis, 1987), aunque el grado de juego o libertad para la «interpretación» varía de una política a otra en función de los aparatos de poder en los que están inscritas y de las restricciones y posibilidades del contexto. (Ball et al, 2011:3).^[1]

Además, permite captar lo que Colebatch (2002) describe como «el trabajo de la política». Este enfoque captura las prácticas, conflictos y procesos que los modelos o textos de política no logran abordar, desviando la mirada de la política «como planificación» hacia la política «en acción». Así, prioriza los datos empíricos derivados de las interpretaciones de los actores involucrados en la política (en este caso, funcionarios de los Ministerios de Educación provinciales), así como de sus prácticas cotidianas y negociaciones con otros actores en el ámbito de la política educativa.

Este enfoque también implica considerar las políticas como procesos contextualizados. Estos procesos son trabajados de manera diversa y con distintos actores, mediados por relaciones posicionadas entre docentes, directivos, personal no docente y autoridades, entre otros actores (Braun et al., 2011). Se supera, así, la «desconexión» entre los relatos sobre el texto de la política y aquellos basados en la práctica de la política (Radin, 2000). En este sentido, coincidimos con Colebatch cuando sostiene que los profesionales perciben que:

su experiencia en su trabajo guarda poca relación con los supuestos de este modelo de formulación de políticas y, por otro lado, que los resultados de la política parecen reflejar procesos mucho más amplios que el trabajo de los funcionarios especializados. (2002:309).^[2]

En definitiva, el uso de la perspectiva de la puesta en acto de políticas reconoce los límites de concebir la política como un texto o como un mero conjunto de actividades de implementación, y dirige la atención hacia la labor cotidiana y artesanal de la política. Dicho de otro modo, este abordaje teórico permite una mirada más cercana a la formulación de políticas por parte de los funcionarios ministeriales, en consonancia con nuestro interés por comprender cómo la política se «inscribe en los cuerpos» y los sutiles procesos de interpretación y recontextualización (Ball et al., 2011).

Para abordar estos procesos de interpretación y recontextualización, utilizamos el concepto de tecnologías. Ball (2008) emplea la noción de «tecnología» para referirse a aquellos medios que permiten el direccionamiento de las prácticas hacia la mejora constante de resultados y rendimiento tales como el *management*, el mercado y la performatividad. Sin embargo, hacemos un uso alternativo de este término para referirnos a las prácticas (rituales, procesos, hábitos, reuniones) y artefactos orientados a la negociación y la movilización de cambios en las escuelas.

La puesta en acto de las políticas de Reforma. Entre tecnologías de convencimiento, monitoreo y galvanización

Las entrevistas realizadas a funcionarios del nivel secundario evidencian procesos de consolidación de tecnologías de política en un nivel micro de escuela y territorios locales. La consolidación de las políticas supone dos procesos principales: por un lado, la negociación diaria con distintos actores y, por otro lado, el desarrollo de estrategias para que los actores adopten las nuevas medidas de las reformas orientadas al nivel secundario.

Respecto del primer punto, los referentes jurisdiccionales de aquellas provincias que avanzaron con reformas en el nivel, destacan la negociación y persuasión que los gobiernos educativos enfrentan con diversos actores. Estas se ponen en juego tanto para la puesta en acto de las políticas educativas integrales, como para transformaciones más puntuales y contingentes, producto de la resistencia emergente ante nuevas propuestas.

Siempre hay resistencia, siempre hay alguien. Es un trabajo hacia adentro de las instituciones, de ir negociando más que nada, inclusive hasta con los mismos chicos. (...) Se va negociando para poder implementar lo que desde la jurisdicción se propone. (Funcionario/a de alto nivel, Ministerio/Dirección de Educación jurisdiccional, La Rioja).

Se pide pensar la permanencia desde otro lugar, que si los chicos pasan de 1ero a 2do, si hay espacios que ya están aprobados no volverlos a hacer. Todo eso generó muchísima resistencia que aún todavía la estamos trabajando con los profesores. Aparecen palabras como «facilismo», como «no importa», con los profesores, con grupos de padres. También nos hemos tenido que reunir con familias que han ido con el lema de agrupaciones, también han presentado resistencias sobre estas nuevas formas de mirar la evaluación. (Funcionario/a de alto nivel, Ministerio/Dirección de Educación jurisdiccional, La Pampa).

En efecto, el desarrollo de nuevas propuestas supone el despliegue de prácticas diarias de persuasión de los actores para cambiar formas de hacer (por ejemplo, enseñar en equipos interdisciplinarios, planificar por proyectos, etc.), definiciones (por ejemplo, qué es calidad educativa, qué es inclusión, qué es mérito, qué es conocimiento) e incluso valores (por ejemplo, ¿cómo se relacionan las nuevas prácticas con la justicia social?). En estas negociaciones, muchas veces las propuestas del gobierno jurisdiccional no son adoptadas en bloque, sino que se modifican aspectos parciales. Pese a que dicha adopción no es total, las autoridades rescatan no sólo el resultado sino el proceso de discusión y revisión:

El régimen de cursada sigue siendo anualizado por el momento. Fueron grandes discusiones que se generaron en el territorio con los docentes. Nosotros queríamos suprimir la repitencia. No lo pudimos lograr, pero sí, una diferente forma de pensar la permanencia (...) Eso sí, pudimos negociar en esos grandes debates en relación a tratar de consensuar la política pública. (Funcionario/a de alto nivel, Ministerio/Dirección de Educación jurisdiccional, La Pampa).

Los/as referentes reportan diferentes frentes de negociación y persuasión, especialmente en el momento de planificar y diseñar políticas, mostrando que los procesos de creación deben considerar las opiniones de diferentes actores educativos.

Armé el documento del Régimen Académico, (...) fui consejo escolar por consejo escolar sentándome en una jornada de trabajo con los supervisores en la que hacíamos la lectura. Ellos iban planteando todo lo que a primera vista les parecía que se podía modificar. (...) Una vez que hice ese trabajo con esas primeras miradas (...), se lo mandé a todos los supervisores para que lo trabajaran con los directores de las escuelas. De ahí vino una mirada. Ahí ya no estábamos con el sindicato. Y armé el régimen académico definitivo. (Funcionario/a de alto nivel, Ministerio/Dirección de Educación jurisdiccional, Río Negro).

La segunda forma se desprende de las negociaciones con los actores, especialmente con equipos directivos y docentes, que se desarrollan a lo largo de los años. La evidencia muestra que los procesos de transformación exigen, frecuentemente, tiempos prolongados y un trabajo artesanal cotidiano orientado a que los actores se «tatúen» las políticas, tal como describió un funcionario.

Fue un poco difícil con los directivos primero, para que acuerden y entiendan, que nos cuesta un tiempo, mínimo un año, hasta que los directores lo hagan propio, hasta que uno se lo tatúa, hasta que lo tenés tatuado y lo hacés realmente propio para poderlo reproducir. En las escuelas vos te das cuenta que cuando el equipo directivo lo tiene claro, y tiene claro los sentidos del nuevo régimen y qué implica para la escuela y los estudiantes, puede repensar todas las otras prácticas que naturalmente se espera que se modifiquen a partir del nuevo régimen. (Funcionario/a de alto nivel, Ministerio/Dirección de Educación jurisdiccional, Córdoba).

En otras palabras, los/as funcionarios/as reconocen que la incorporación y modificación de las prácticas de los actores basadas en nuevos postulados y orientaciones educativas, requieren de una micropolítica cotidiana. Dado que el modelo institucional tradicional es una estructura difícil de modificar, los funcionarios despliegan tecnologías de política a un nivel micro. Estas son estrategias utilizadas por los gobiernos locales para negociar el desarrollo de reformas y la construcción diaria de relaciones de confianza y apoyo político.

Identificamos tres estrategias: a) tecnologías de convencimiento, b) tecnologías de monitoreo y c) tecnologías de galvanización.

A) TECNOLOGÍAS DE CONVENCIMIENTO

Implica el despliegue de estrategias destinadas a territorializar las reformas a toda la jurisdicción. Se consolida a partir de visitas de equipos técnicos a cada escuela, difundiendo las características de la nueva política, recopilando aportes para mejorarla, demostrando formas de implementarlas y convertirlas en prácticas docentes, etc. Estas reuniones, en algunos casos, involucran a supervisores o inspectores que abordan, discuten y se apropian de las reformas y cambios propuestos, y luego los «bajan» hacia las escuelas, o alternativamente, con equipos de gestión escolar y/o docentes. El objetivo final es que la política llegue desde los equipos gubernamentales hasta las escuelas y familias, sin la intermediación (a menudo percibida como distorsión) de otros actores como sindicatos o medios de comunicación. En este punto, se observan relaciones de poder, disputas interrelacionales en torno a las reformas y estrategias para sortear objeciones a las propuestas gubernamentales.

Hacer un año [de trabajo] con una comisión curricular que recorra las escuelas, que agrupe docentes y haya capacitación para empezar a trabajar de esta manera y después implementar en la escuela. (...) Basarnos en el trabajo de territorio primero para después armar. Porque de esa manera, canalizas la resistencia. (...) Trabajar desde el territorio, hacer un tiempo prudencial para que el territorio entiendan cuál sería el cambio o tomar insumos desde el territorio. (Funcionario/a de alto nivel, Ministerio/Dirección de Educación jurisdiccional, Río Negro).

Estamos haciendo desde el año pasado una territorialización con equipos de gestión y los de enseñanza. En 26 lugares distintos de la provincia nos reunimos, yo con mi equipo del nivel, me reuní con los equipos de gestión. Eso significa director, vicedirector, asesores pedagógicos y hasta los secretarios también estaban, y el equipo curricular del nivel secundario con los docentes trabajando cómo abordó frente a estas preguntas que surgen, si estoy trabajando con un proyecto cómo lo hago, pero eso para nosotros fue un trabajo situado. Sino, no hay forma. (Funcionario/a de alto nivel, Ministerio/Dirección de Educación jurisdiccional, Chaco).

Para cristalizar los cambios en las escuelas, el trabajo territorial de los comités se prolonga en el tiempo, abordando, explicando y discutiendo las reformas escuela por escuela, respondiendo a las necesidades emergentes para que docentes y equipos de gestión puedan adoptarlas completamente. Los y las funcionarias coinciden en que en estas negociaciones son cruciales la postura, comprensión y adhesión de los equipos de gobierno escolar o jefes de departamento a las propuestas. A partir de ahí, negocian, apoyan y persuaden a los y las docentes sobre los cambios a implementar.

Trabajamos con los jefes de departamento porque después ellos si hay 10 profes de matemáticas ellos ya en grupos pequeños discuten aprendizaje formas de evaluación y después de ese ejercicio con el jefe de departamento vuelven a trabajar con los equipos directivos que son los líderes pedagógicos, no solo del nuevo régimen, sino de la escuela, entonces en esos casos ya trabajan con la escuela, hay escuelas duras de roer en términos de conservadurismo de prácticas, en esas escuelas primero va la supervisora también si es necesario y trabajan, además nosotros tenemos un equipo técnico. (Funcionario/a de alto nivel, Ministerio/Dirección de Educación jurisdiccional, Córdoba).

Por lo tanto, brindar apoyo territorial a los equipos directivos se vuelve fundamental en este proceso.

B) TECNOLOGÍAS DE MONITOREO

La reforma de la educación secundaria introdujo nuevos artefactos como sistemas de monitoreo, plataformas de planificación docente, evaluaciones estandarizadas y protocolos para evaluar a los estudiantes con materias desaprobadas, por lo que las infraestructuras de las políticas están en constante mutación. Lejos de introducir estos cambios bajo una lógica de integralidad, las modificaciones se realizan mediante revisiones constantes y diarias, en pequeñas prácticas. En otros casos, el texto de la política formaliza prácticas que ya se llevaban a cabo antes de la reforma.

Las direcciones, los supervisores nos presentaban proyectos que estaban fuera de la normativa, pero que eran buenos para empezar a hacer los cambios y por supuesto como estaba fuera de la normativa, los rechazaba. Se me enojaban los supervisores. (...) «Pero están mirando el MOA», sí, pero el MOA es una normativa nacional y en la jurisdicción no tenemos una normativa que avale. Entonces, empecé a probarlo como prueba piloto. (...) Después los supervisores pidieron una reunión con el DGE pidiendo cambiar la normativa. (Funcionario/a de alto nivel, Ministerio/Dirección de Educación jurisdiccional, Mendoza).

Un caso de modificación del sistema informático de carga de información es la provincia de Río Negro, que a partir de la reforma del Régimen Académico (RA) debió modificar el Sistema Administrativo de Gestión Educativa (SAGE) y capacitar a los y las secretarías para que aprendieran a utilizarlo.

El principal problema es adaptar un sistema a la realidad y la heterogeneidad que tiene un sistema educativo. [...] Se han ido agregando diferentes variables para que nos permitiera tener una información integral de la trayectoria del estudiante. Pero que no es una trayectoria que solamente se da por la calificación o la asistencia, sino por todo el proceso de un estudiante. Entonces, otro desafío fue qué información debía dar el sistema, es decir, ver cuál es la información valiosa que a nosotros nos permite intervenir. Eso es todo un proceso de reflexión, ajustes, reajuste, porque no es solamente una calificación o una asistencia. (Funcionario/a de alto nivel, Ministerio/Dirección de Educación jurisdiccional, Río Negro).

En este punto, algunas jurisdicciones destacan las problemáticas asociadas a la falta de programadores para actualizar y sostener los programas informáticos de seguimiento de estudiantes o plataformas orientadas a la capacitación virtual de docentes.

Las provincias también informan sobre la creación de nuevos cargos para fortalecer determinadas políticas de monitoreo (por ejemplo, el acompañamiento a las trayectorias educativas), que incluyen i) La reconversión de funciones de ciertos cargos (por ejemplo, preceptores que pasan a desempeñarse como auxiliares docentes), lo cual supone un incremento presupuestario; ii) En una estructura docente designada por espacios curriculares disciplinares, sumar horas cátedra para implementar el trabajo por proyectos e interdisciplinario. Es decir, se mantiene la estructura tradicional, pero se generan dispositivos y financiamientos *ad hoc* que permiten ensayar otras propuestas.

Se hizo una gran inversión en cargos vinculados al acompañamiento a las trayectorias educativas, por eso aparecen nuevos cargos como el coordinador de curso. En aquel momento, 2010, 2011, comenzó todo y esos coordinadores de curso, con algunos espacios más que tenían que ver con horas cátedras en algunos profesores, con el Espacio de Acompañamiento a las Trayectorias Escolares, ATE, que se crea en el secundario en la provincia de la Pampa y también el fortalecimiento de los auxiliares docentes, ya no más preceptores, sino cargos de auxiliares docentes, que La Pampa definió en aquel momento un auxiliar docente cada dos divisiones. (Funcionario/a de alto nivel, Ministerio/Dirección de Educación jurisdiccional, La Pampa).

Tenemos un paquete de 3.700 horas del PME que están desde el 2008 con gobiernos anteriores. Fuimos cambiándoles la utilización. En aquel momento era fundamentalmente para las clases recreativas o deportivas, para que el chico esté en la escuela. Lo fuimos adaptando según las necesidades. Se las pueden dar al docente que quiera trabajar con proyectos. (...) Se utilizan para recuperación de saberes, se utiliza para la convivencia, se utilizan por varios motivos. (Funcionario/a de alto nivel, Ministerio/Dirección de Educación jurisdiccional, Mendoza).

C) TECNOLOGÍAS DE GALVANIZACIÓN

Finalmente, la tercera tecnología refiere a la galvanización de la puesta en acto, es decir, la utilización de prácticas y artefactos dirigidos a la unificación y recubrimiento del proceso con el fin de proteger los cambios y su potencial resistencia. En particular, identificamos dos fuentes principales de galvanización: la voluntad y recursos provenientes de altas autoridades políticas, y el compromiso subjetivo de individuos en los mandos medios de las jurisdicciones. En el primer caso, la puesta en acto de políticas requiere del apoyo político y económico del gobierno jurisdiccional para avanzar en las reformas, ya sean integrales o parciales.

Desde lo macro, la administración propia que tiene la provincia de Córdoba el presupuesto asignado a educación es un factor fundamental, que la educación sea una prioridad y una política de Estado sí, entonces (...) cualquier transformación que se deba realizar primero tiene que venir con las condiciones garantizadas a nivel político, (...) no es una cuestión de una dirección, sino que es una política de estado y que se lleva a cabo a través del Ministerio de Educación. (Funcionario/a de alto nivel, Ministerio/Dirección de Educación jurisdiccional, Córdoba).

Hay un actor clave de una modificación tan sustancial como la que nosotros hicimos que es la voluntad y la decisión política. Nada hubiera podido hacer el Ministerio de Educación de la provincia, si el gobernador de la provincia no hubiera respaldado total y absolutamente la tarea que estábamos llevando adelante. Pudimos hacer esto porque el respaldo del gobernador fue total, no solo fue un respaldo, fue también un acompañamiento, (...) se involucró en el diseño y lo quiso conocer, pero también quiere decir que había un presupuesto importantísimo puesto al servicio de esta posibilidad de modificar la escuela. (Funcionario/a de alto nivel, Ministerio/Dirección de Educación jurisdiccional, Río Negro).

En este sentido, aumentar las horas de enseñanza, pasar de horas cátedra a cargos docentes, crear nuevos cargos, acompañar las trayectorias, promover el trabajo interárea o interdisciplinario, etc., requiere recursos (aumento del presupuesto) pero también, y fundamentalmente, la decisión política de hacerlo, con el poder político administrativo (en especial, de quienes gobierna las jurisdicciones) apoyando las decisiones tomadas por los equipos técnicos de gestión educativa.

El segundo caso, la movilización de la dimensión emocional, refiere a una entrega total al trabajo y un compromiso absoluto con el proyecto por parte de funcionarios/as de nivel secundario que diseñan y promueven políticas desde las oficinas ministeriales. Según los/as entrevistados/as, la dedicación de los/as agentes de las reformas es completa: informan que trabajan todo el día y que abarca todos los aspectos de sus vidas.

Tenemos que hacer este recorrido con 17 sedes, organizámelos. Fue un rompecabezas porque teníamos que aprovechar los tiempos, también aprovechar los viajes. A veces nos veníamos los viernes a la noche y el domingo al mediodía nos volvíamos a ir. Y la verdad es que la gente tiene que tener dedicación plena. Un compromiso, pero gente que realmente... hemos pasado el Día del Padre y de la Madre, el domingo al mediodía, yéndonos. Gente con chicos y profes con chicos y la verdad que la gente tuvo un compromiso enorme. Una colega calculó que en el 2018 recorrimos 21.000 kilómetros dentro de la provincia. (Funcionario/a de alto nivel, Ministerio/Dirección de Educación jurisdiccional, Río Negro).

Se observa, entonces, por parte de quienes construyen las reformas, una apuesta y una entrega total al desarrollo de las nuevas políticas educativas.

A modo de cierre: negociaciones cotidianas y avances desiguales en las políticas educativas en un contexto federal

El análisis de la puesta en acto de las políticas, contribuye a entender cómo los esfuerzos políticos dirigidos a cambiar prácticas, regulaciones y concepciones vinculadas con la educación secundaria están sujetos a relaciones complejas e inestables entre actores, textos, conversaciones, tecnologías y objetos (Ball et al., 2011).

Los hallazgos muestran cómo las «grandes consignas» que abordan la transformación de la educación secundaria a nivel nacional y provincial enfrentan formas contingentes de (re)negociación política. En efecto, al interrogar a los actores sobre medidas más específicas como modificaciones en los regímenes curriculares, nuevos enfoques de evaluación, reorganización de las condiciones del trabajo docente y sistemas de apoyo y acompañamiento a las trayectorias escolares, se comprende cómo su puesta en acto implica prácticas de convencimiento micro político de distintos actores, en especial, al interior de las escuelas, pero también con familias, gremios y medios de comunicación, que conduce al trabajo territorial institución por institución.

En este proceso, resulta condición indispensable el apoyo del nivel central del gobierno jurisdiccional, traducido en apoyo político pero también en la asignación de los recursos materiales y financieros necesarios para la puesta en acto y materialización de las reformas del nivel.

Se plantea que un enfoque de puesta en acto de políticas permite comprender mejor cualquier intento de avanzar en reformas educativas en la educación secundaria. En este sentido, se afirma que las políticas orientadas al nivel son procesadas de manera diferente en las múltiples interacciones entre los gobiernos nacional y jurisdiccionales, y que la elaboración diaria de políticas por parte de los actores sociales se produce a través de la renegociación de significados y prácticas. De esta manera, en lugar de seguir una temporalidad lineal y de avance progresivo y planificado, los cambios se negocian en sesiones de capacitación docente, reuniones informativas, jornadas institucionales en escuelas, chats de WhatsApp y en prácticas diarias que suponen una «evangelización política», según lo nombró un/a entrevistado/a.

Finalmente, y en base a estos hallazgos, se argumenta que una perspectiva que analiza la puesta en acto de las políticas permite comprender mejor las relaciones de negociación entre tecnologías, prácticas y discursos de los actores, ya que estas medidas implican la movilización de personas, la recalibración constante de sistemas digitales, reuniones e intercambios regulares, horarios de trabajo *ad hoc* que a veces suponen «dar la vida» por una reforma, la adaptación de dispositivos previos a nuevos contextos, etc. Al mismo tiempo, estas interrelaciones se articulan de manera diferente en las jurisdicciones en función de sus condiciones sociopolíticas y de recursos materiales, en relación con su contexto local y las configuraciones de poder históricas con el gobierno nacional.

Respecto de las complejidades subyacentes a la puesta en acto de políticas de cambio de la educación secundaria en Argentina es posible destacar tres puntos:

- i. La puesta en acto de la reforma de la enseñanza secundaria indica varias configuraciones de gobernanza en la medida en que surgen múltiples direcciones en los procesos de negociación política. La construcción del poder navega en distintas direcciones, siendo relevante para pensar cómo fluye el poder en los espacios de toma de decisión.
- ii. Las tecnologías cotidianas desempeñan un papel central en la configuración de la viabilidad de las reformas y abarcan todas las esferas y actores implicados. Esto es clave para entender cómo se despliegan las reformas educativas.

- iii. El federalismo en Argentina favorece iniciativas subnacionales fructíferas para transformar la educación secundaria. El texto político proveniente del gobierno federal limita al tiempo que autoriza la creación de oportunidades de reinterpretación y justificación de nuevas políticas y discusiones entre los actores. Sin embargo, este federalismo también contribuye a acentuar la segmentación del sistema educativo, reposicionando a la educación secundaria en su función histórica de productora de diferenciación.

PREVIEW VERSION

Referencias bibliográficas

- Acosta, F. (2012). La escuela secundaria argentina en perspectiva histórica y comparada: modelos institucionales y desgranamiento durante el Siglo XX. *Cadernos de História da Educação*, 11(1), 131–144.
- Acosta, F., Fernández, S. & Alvarez, M. (2020). Entre la expansión y el modelo institucional de la escuela secundaria: estado de la investigación y formas de construir un objeto de estudio. En Pinkasz, D. y Montes, N. (Comps.), *Estados del arte sobre educación secundaria: la producción académica de los últimos 15 años en torno a tópicos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ball, S. (2008). *The education debate*. Second Edition. Bristol: Policy Press.
- Ball, S., Maguire, M. & Braun, A. (2011). *How schools do policy, policy enactments in secondary schools*. Abingdon: Routledge.
- Braslavsky, C. (2019). La discriminación educativa en la Argentina. Buenos Aires: UNIPE.
- Braun, A., Ball, S. J. & Maguire, M. (2011). Policy enactments in schools introduction: Towards a toolbox for theory and research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(4), 581–583.
- Claus, A. & Vinacur, T. (2024). El financiamiento educativo inteligente en la Argentina: antecedentes, diagnóstico y desafíos. Serie *Saber Local* N°3. Banco Interamericano de Desarrollo, Sector Social, División de Educación.
- Colebatch, H.K. (2002). *Policy*. Buckingham: Open University Press.
- Fairclough, N. (2013). Critical discourse analysis and critical policy studies. *Critical policy studies*, 7(2), 177–197.
- Ferreira, H. (2010). Política y currículum en la República Argentina: la construcción de los núcleos de aprendizajes y la propuesta de definición de competencias prioritarias para mejorar la educación. *Revista Palabra Educativa*, (1), 9–14.
- Matland, R.E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity–conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145–174.
- Montes, N., Pinkasz, D. & Ziegler, S. (2019). Los cambios en las políticas para la educación secundaria en la Argentina de los últimos años en el contexto regional. *Revista Estado y Políticas Públicas*, VII(13), 103–127.
- Nobile, M., & Tobeña, V. (2019). Escenarios condicionantes para la concreción de políticas de cambio en la escuela secundaria argentina. *Revista del IICE*, (46), 21–38.
- Ozga, J. (2000). *Policy Research in Educational Settings: Contested Terrain*. Buckingham: Open University Press.
- Radin, B. (2000). *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Steinberg, C., Tiramonti, G. & Ziegler, S. (2019). *Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*. Buenos Aires: UNICEF–FLACSO.
- Ziegler, S., Nobile, M., & Tobeña, V. (2018). Políticas recientes para la educación secundaria en tres provincias argentinas: ¿qué nos enseñan los cambios emprendidos? En Monarca, H. (Coord.), *Calidad de la Educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (p. 155).

NOTAS

[1] La traducción es nuestra.

[2] Idem.

PREVIEW VERSION

AmeliCA

Disponible en:

<https://portal.amelica.org/amei/amei/journal/582/5825369015/5825369015.pdf>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en portal.amelica.org

AmeliCA

Ciencia Abierta para el Bien Común

Delfina Garino, Ivan Matovich, Felicitas Acosta

Reformas de la educación secundaria en un sistema federal: entre grandes consignas y la artesanía cotidiana de la política educativa
Secondary Education Reforms in a Federal System: Between Big Mottos and the Daily Craftiness of Education Policy

Itinerarios educativos

vol. 22, núm. 1, 2025

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

revistadelindi@fhuc.unl.edu.ar

ISSN: 1850-3853

ISSN-E: 2362-5554



CC BY-NC-SA 4.0 LEGAL CODE

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.