

## **Recorridos previos, puntos de apoyo y obstáculos para repensar el formato del nivel secundario pospandémico. Un estudio de caso a partir de la reforma educativa de la provincia de Río Negro**

Juan Tomás Belloso González

FaHCE-UNLP

Juanbeloso97@gmail.com

La presente investigación forma parte de la realización de la tesina para aspirar al grado de Licenciado en Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP). En este sentido, aquí nos proponemos indagar sobre la construcción y puesta en práctica de la Escuela Secundaria de Río Negro (ESRN), implementada durante 2017 y 2018, en el segundo mandato provincial de Alberto Weretilneck (2015-2019). Nos interesamos particularmente en recuperar y analizar el proceso de construcción e implementación de esta reforma educativa, entendida como una política de Estado que el gobierno rionegrino decidió llevar adelante luego de los comicios provinciales de 2015.

Su relevancia se explica por ser una transformación integral del modelo organizacional del nivel secundario rionegrino, en clara oposición a los elementos fundacionales de la educación secundaria argentina. Así, la ESRN se propuso modificar los principales lineamientos normativos y el funcionamiento mismo de todas las escuelas de gestión pública de la provincia. Como tal, esta fue una política pública que demandó que las distintas instancias del Estado provincial desarrollaran complejos mecanismos de articulación intra e interministerial, además de requerir la construcción de dispositivos que posibiliten y/o faciliten la acción conjunta con el resto de los/as agentes de la comunidad educativa. En este camino, la ESRN atravesó distintos momentos y se adaptó a distintas realidades, poniendo de manifiesto tanto las limitaciones propias de la estructura tradicional del sistema educativo como las tensiones inherentes a la implementación de una política pública.

Así, creemos que la puesta en marcha de la ESRN devela las particularidades propias de la construcción de políticas públicas en general y las educativas en particular, así como también la centralidad que adquiere el trabajo de coordinación y articulación internivel para su correcta implementación. Además, el caso que nos convoca demuestra cómo en la aplicación de una política pública se ponen en juego relaciones de poder asimétricas, que interpelan a los/as distintos/as

agentes implicados/as, que movilizan diversos capitales y conocimientos para imponer sus intereses e imprimirle un carácter específico al proceso de implementación. De esta manera, si bien nos centraremos en esta reforma en concreto, también buscaremos dar cuenta del contexto que la rodea y el peso que tiene la historia reciente del nivel secundario argentino para la creación y efectivización de estos cambios.

### El derrotero histórico del nivel medio argentino (1990-2015)

La sanción de la obligatoriedad del nivel secundario en 2006 y la consecuente masificación de su matrícula implicaron el arribo de nuevos sectores sociales a un escalafón del Sistema Educativo cimentado históricamente sobre la exclusión social, la formación de cuadros político-administrativos y la reproducción de desigualdades de origen (Tedesco, 1993). En este sentido, si bien en los últimos treinta años esta función ha ingresado de lleno en la agenda educativa, el presente nos devuelve una imagen que difícilmente nos permite hablar de una situación en la que estos “nuevos públicos” (Terigi, 2008) hayan sido efectivamente incluidos e incorporados en la escuela secundaria.

Esta temporalidad se explica, por un lado, porque al momento de escribir estas palabras se cumplieron poco más de 31 años desde la sanción de la Ley Federal de Educación n°24.195, sancionada el 14 de abril de 1993. Esta fue la primera reforma integral del nivel secundario argentino que introdujo lógicas ajenas al sistema hasta ese momento y fue el punto de partida del período que se abrió a inicios del nuevo milenio. Por otro lado, retomar la década de 1990 nos coloca en una temporalidad lo suficientemente amplia para poder desarrollar en su medida justa la matriz sociopolítica nacional y ver cómo la misma coacciona, limita y/o habilita a que tengan lugar unas u otras políticas educativas de distinta escala y alcance.

Poco más de 10 años después sería sancionada la Ley Nacional de Educación 26.206/06. Esta, sostenemos, fue la punta de lanza de un proceso de democratización cuantitativa (Prost, 1986) de la educación secundaria, que constó de un entramado normativo sancionado entre 2003 y 2015. Ahora, debemos reconocer que este se dio dentro de unos límites muy marcados en términos de capacidad efectiva de cumplir el horizonte o imperativo de “inclusión” (Di Piero, 2021).

En definitiva, si queremos arrojar luz sobre la reforma del nivel secundario que tuvo lugar en la provincia de Río Negro a partir de 2017, debemos primero recuperar brevemente el derrotero histórico de las políticas educativas del Nivel Secundario en nuestro país.

### *La matriz sociopolítica de fines del milenio*

Ningún sistema educativo está exento de su contexto. Las decisiones que un gobierno toma a la hora de construir una agenda se encuentran articuladas dentro de una matriz sociopolítica determinada. La “función política” de la educación formal (Tedesco, 1993) siempre debe darse por supuesta y aún más en estos tiempos en donde parece reflotar una suerte de “espíritu neohigienista”, en donde la Escuela -con mayúsculas- debe ser aséptica, libre de todo aquello que la comprende socioculturalmente.

La erosión de la función aglutinante de la Escuela y la paulatina pérdida de su capacidad de generar lazos de sociabilidad sólidos y duraderos son algunas de las razones de ello, pero no las únicas. En Argentina, los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) institucionalizaron la figura del “consumidor” -y el consumo en sí- como la clave para acceder al estatus de ciudadano. Svampa (2005), en un estudio ya clásico, sostiene que la sociedad argentina asistió aquí a una época de mutación de su morfología social, en un proceso donde la modernización económica y la polarización social convergieron en un embate coordinado, que impuso lógicas mercantiles e hiperindividualistas en el seno del entramado societal.

Esta nueva matriz sociopolítica se tradujo en un proyecto político educativo cuyo significante fue la idea de la educación como servicio. Para ello, en primera instancia, se construyeron las condiciones de posibilidad a partir de la sanción de un cuerpo normativo que institucionalizó lo que Franco (1996) llamó un “paradigma emergente” para pensar el rol del Estado y la política social. Este daba primacía al mercado como fuerza motriz, elemento aglutinante y guía de la reforma educativa, el progreso social y, consecuentemente, el desarrollo económico. Así, el “menemismo” prescribió una nueva realidad educativa, una reformulación de los fundamentos de la ciudadanía y, en definitiva, una reconfiguración de las incumbencias del Estado y las formas de entender y ordenar el tejido social.

Para corporizar esta nueva realidad, en la década de 1990 se sancionaron tres leyes fundamentales: la Ley N° 24.049/92 de Transferencia de Servicios Educativos<sup>1</sup>, la Ley N° 24.195/93 Federal de Educación y la Ley N° 24.521/95 de Educación Superior<sup>2</sup>, siendo la segunda la protagonista de la más profunda reestructuración del sistema educativo hasta entonces. Esta nueva estructura se basó en la extensión de la obligatoriedad escolar, que ahora comprendería desde el último año del nivel inicial hasta el segundo año del nivel secundario. Los últimos dos se integraron así al nivel primario, lo que implicó su primarización de la mano de la novel “Educación General Básica (EGB)” que, al segmentar el nivel en tres ciclos (EGB I, EGB II y EGB III), reemplazó la estructura anterior<sup>3</sup>. Como correlato, el anterior ciclo orientado se lo transformó en el comúnmente llamado “polimodal”, de carácter no obligatorio y con solo cinco orientaciones posibles.

En consonancia con este proyecto político decidido a polarizar la estructura social, revertir las dinámicas de la movilidad social ascendente y consolidar las desigualdades sociales, culturales y políticas en el sistema educativo, esta ley logró aumentar los años de escolarización de la población sin democratizar el acceso al nivel medio (Suasnábar y Tiramonti, 2000). Así, se instalaron dinámicas que, a la vez, elevaron el capital cultural mínimo a ser transmitido al total de la población y reformaron los procesos de exclusión educativa sin incentivar “las aspiraciones de ascenso en el sistema educativo” ni desandar la función selectiva y diferenciadora del nivel (Suasnábar y Tiramonti, 2000: pp. 146). Esto se condice con los aportes de Prost (1986), quien distingue la “democratización cuantitativa” -esto es, el aumento de los años de escolaridad obligatoria- de la “democratización cualitativa” -que implica la posibilidad de escindir el origen social del estudiantado con la calidad educativa recibida-. Desde este punto de vista, podemos afirmar entonces que, bajo el signo menemista, el sistema educativo se caracterizó por un alza del piso mínimo de escolaridad sin políticas orientadas a desandar la correlación entre capital cultural y capital económico.

Para inicios del siglo XXI, la literatura especializada tiende a coincidir que esta reestructuración del sistema educativo y el nivel secundario tuvo como consecuencia que se asistiera a un momento

---

<sup>1</sup> Esta ley consolida el proceso de provincialización de las responsabilidades de gestión, administración y financiamiento de las escuelas iniciado durante la última dictadura cívico-militar. Así, a la Ley n° 21.809/78, que transfirió la responsabilidad de la educación primaria y sus escuelas, se le sumó la 24.049, que hizo lo mismo con el Nivel Secundario.

<sup>2</sup> Tomamos estas leyes como marca de época, más no desconocemos cómo se las articuló dentro de un entramado normativo mayor.

<sup>3</sup> Como señalan Suasnábar y Tiramonti (2000), el caso argentino estuvo fuertemente influenciado por las transformaciones al formato escolar que introdujeron, sucesivamente, la Ley General de Educación (1970) y la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (1985) en España.

de fragmentación educativa (Kessler, 2002; Tiramonti, 2004) que profundizó las desigualdades preexistentes. De esta manera, sobre la base de circuitos educativos segmentados (Braslavsky, 1985), que asignan capitales culturales diferenciados a partir del origen socioeconómico de la matrícula escolar, se monta un proceso de atomización de las experiencias educativas, que hace imposible todo intento de jerarquización.

En este contexto de disolución de la organización estado céntrica de la sociedad, donde el espacio social deja de ser de un campo orgánico e integrado, estos fragmentos, en tanto “espacio autorreferido” carente de integración (Tiramonti, 2004), nos devuelve la imagen de un campo educativo que pierde su punto de referencia. En línea con esto, Kessler (2002) dirá que al erosionarse el rol de la escuela como institución fundante de lo social se inaugura un mapa educativo en donde “cada escuela es una isla”. En este, la heterogeneidad de la oferta educativa se corresponde con un proceso de particularización de las experiencias educativas y se generan “relaciones de baja intensidad” entre lxs alumnxs y la institución educativa (Kessler, 2004). Así, a la fragmentación de la ciudadanía señalada por Svampa (2005) se la acompañó con la fragmentación de los circuitos educativos, las experiencias de formación y la desarticulación del sistema.

Además, como producto de esta reestructuración, surgieron también nuevos problemas en torno a la delegación de las funciones del Estado nacional a las autoridades jurisdiccionales, arribando a lo que Terigi (2016) definió como un “federalismo frágil”. Si bien en estos años se establece el Consejo Federal de Cultura y Educación como espacio para la construcción de consensos nacionales, se dio a costa de que el Estado pierda la capacidad de direccionar al conjunto del sistema. Así, en los hechos, las reformas que introdujo el menemismo tuvieron un impacto diferenciado, que se vinculó más con la capacidad efectiva de cada jurisdicción que con las pretensiones ciertamente refundacionales que las motorizaron. El resultado será un sistema que, para el nuevo milenio, contará con altos niveles de desacoplamiento, diferenciación y atomización.

### *El siglo XXI y la educación en clave de derechos*

Con el arribo del nuevo milenio, la situación del país distaba de ser óptima. La crisis social, económica y política resultado de las reformas menemistas, la incapacidad del gobierno de “La Alianza” (1999-2001) y el corolario que representaron las jornadas de protesta, saqueos y represión a finales de diciembre de 2001, nos obligan a hablar de una matriz sociopolítica harto diferente de

la mencionada. Siguiendo a Terigi (2016), entendemos que el período que inaugura el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) implica revisar un momento en la cual el Estado nacional se enfrentó tanto a problemas resultantes del patrón organizacional del nivel secundario como a aquellos de las políticas -no sólo- educativas de la década inmediatamente anterior.

Lo primero a destacar es que esto será el puntapié inicial de un proceso social, político, económico y cultural más amplio. El “kirchnerismo” configuraría una experiencia política que se extendería desde el 2003 hasta el 2015. En el campo estrictamente educativo esto operó como un cambio de paradigma caracterizado por la reivindicación del lugar del Estado como “dador de sentido” (Di Piero, 2021), la recuperación de sus capacidades para orientar la agenda educativa, reordenar las distintas instancias del sistema e instalar en el seno de la cuestión el reconocimiento de la educación como un derecho social. Esto, si bien se inscribe dentro de una tendencia regional de ampliación de la obligatoriedad escolar<sup>4</sup>, en nuestro país se tradujo como una política de Estado abocada a recuperar las capacidades estatales y desandar -con sus limitaciones- las consecuencias de la mercantilización de las lógicas educativas y el entramado normativo que se construyó para ello durante la década de 1990.

Como bien señala Terigi (2016), esta revitalización de la política pública se basó en el análisis e identificación de aquellos “nudos críticos” sobre los cuales actuar a partir de una batería de políticas y leyes que señalaron un horizonte. En este sentido, vemos que durante el período 2003-2015 se pretendió recuperar el rol del Estado como dirigente y regulador de las relaciones y las lógicas de la comunidad y el sistema educativo.

Esta ininterrumpida apuesta por la política y las políticas como herramientas centrales de la transformación social y motor del desarrollo socioeconómico se tradujo en un amplio corpus normativo sancionado durante estos años que excede lo estrictamente educativo<sup>5</sup>. Entre las más relevantes, vale mencionar la Ley N° 25.864/03 de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase, Ley N° 25.919/04 del Fondo Nacional de Incentivo Docente, Ley N° 26.058/05 de Educación Técnico Profesional, Ley N° 26.075/05 de Financiamiento Educativo, Ley N° 26.150/06 de Educación Sexual Integral y la Ley de Educación Nacional N° 26.206/06.

---

<sup>4</sup> Sobre esto, Di Piero (2021), inscripta en una temporalidad distinta, recupera este proceso regional para dar cuenta que, aun cuando hay un claro clima de época en materia educativa, el de Argentina fue un proceso que tradujo de manera particular las tendencias regionales.

<sup>5</sup> La Asignación Universal por Hijo (AUH) es quizás el ejemplo paradigmático de políticas indirectas que fomentan el acceso y la permanencia de las/os jóvenes en el nivel secundario al ser una política universal que, entre otros requerimientos, demandaba la asistencia escolar de las/os hijas/os de las/os beneficiarias/os.

De todas ellas, la que señalaría el rumbo y las intenciones para con la educación sería la Ley 26.206/06, encargada de desandar la estructura que se consolidó durante la década anterior. En este sentido, además de establecer el derecho de toda la población a una educación gratuita y de calidad, se extendió la obligatoriedad escolar, que pasó a comprender todo el tramo formativo del nivel secundario, se desarmó el esquema “EGB-polimodal” para ofrecer dos estructuras posibles - 7 años de escolaridad primaria y 5 de formación secundaria, o 6 de primaria y 6 de secundaria-, además de efectuar cambios curriculares y ofrecer más modalidades y orientaciones<sup>6</sup>.

Además, el establecimiento de la obligatoriedad de las resoluciones del Consejo Federal de Educación -dotándolo de facultades ministeriales- llevó a que se necesitara de la producción de “consensos político-técnicos” para que las jurisdicciones puedan llevar adelante sus políticas (Terigi, 2016)<sup>7</sup>. Esto adquiere una relevancia central ya que la posibilidad misma de una reforma como la que nos convoca se funda tanto en el marco normativo que establece la Ley de Educación Nacional como en las resoluciones que este órgano sancionó durante este período.

Ahora, aun con estos intentos de federalización y articulación de los criterios regulatorios de la educación, y el establecimiento de metas de inversión, inclusión y permanencia escolar -mediante políticas directas e indirectas- Terigi (2016) nos demuestra que se sostuvo un modelo caracterizado por la falta de interacción institucional entre los niveles centrales y locales en los órganos decisionales del sistema. Sumado a esto, junto a Suasnábar (2018) podemos ver que esta recuperación de la centralidad del Estado en la década de los 2000 se da a costa de una “superposición contradictoria entre lógicas y racionalidades diferentes”. En consonancia con este diagnóstico, recuperamos nuevamente a Kessler (2014), quien entiende que en este período coexistieron “tendencias contrapuestas”, que conjugaron de manera poco armoniosa elementos y dispositivos de control, direccionamiento y evaluación de la educación con una racionalidad que buscó recobrar los sentidos propios de la inclusión educativa. En los hechos esto implicó la conjunción de cierta inercia del ciclo de reformas anterior con momentos de impulso y consolidación de esta nueva racionalidad, que limitó el impacto pretendido en términos de una efectiva inclusión educativa.

---

<sup>6</sup> Esto se reglamentará en la Resolución N° 84/09 del Consejo Federal de Educación, que establece cuatro modalidades posibles: Educación Secundaria Orientada, Educación Secundaria Modalidad Técnico Profesional, Educación Secundaria Modalidad Artística y Educación Secundaria en la Modalidad Permanente para Jóvenes y Adultos, cada una con una serie de orientaciones posibles.

<sup>7</sup> La confección de los “Planes Nacionales de Educación Obligatoria” nos demuestra la centralidad que el Consejo tuvo a la hora de regular y gobernar el sistema educativo.

Esto lo podemos ver cuando Terigi (2016) recupera los “pendientes” de la política educativa kirchnerista. Particularmente, vemos como principal impedimento que la estructura de responsabilidades del gobierno de la educación no se vio modificada. Es decir, la consolidación de la transferencia de los servicios educativos desde la órbita nacional hacia las distintas jurisdicciones condicionó todo intento de articulación de las políticas educativas dentro de una estrategia federal coherente.

Ahora bien, para finalizar, impera señalar que estos “pendientes” fueron, en gran medida, la condición de posibilidad de una transformación como la que tuvo lugar en la provincia de Río Negro. Esto es, no sólo es la sanción de esta batería de leyes y resoluciones sino también las particularidades estructurales del nivel secundario argentino las que permiten la existencia de experiencias como la que nos convoca. En el contexto de este sistema educativo descentralizado, fragmentado y tensionado, la Escuela Secundaria de Río Negro (ESRN) se inscribe dentro de una serie de propuestas jurisdiccionales que, a partir de sus capacidades efectivas y a razón de sus particularidades, buscaron reorganizar y dar unidad al nivel secundario para garantizar su obligatoriedad. Lo que encontramos así es que el imperativo que se deriva de la normativa nacional se tradujo de maneras diversas en cada caso.

En definitiva, este breve racconto nos sirve para ver cómo la reforma educativa rionegrina se inserta en un contexto específico más amplio. Uno en donde, si bien las políticas educativas tendieron a expandir la matrícula y el acceso, a extender la cobertura y obligatoriedad el ciclo preescolar, a la universalización de la educación secundaria, la expansión progresiva de la cobertura en el tramo medio-superior y la enseñanza de adultos, faltó una profundización en la revisión, diagnóstico y reformulación de su matriz organizacional, la cual conspiró de continuo contra los objetivos que esta nueva concepción de la educación se propuso.

### La ESRN en sí

En este contexto tuvo lugar la transformación de la escuela media de la provincia de Río Negro. La Escuela Secundaria de Río Negro (ESRN) se erigió como una política del Estado provincial que reestructuró la matriz organizacional y los lineamientos pedagógicos del nivel secundario. La misma se implementó durante 2017 en la gran mayoría de las regiones de la provincia, para



universalizarse en 2018, aun cuando hallamos en los años inmediatamente anteriores el proceso de construcción que estuvo detrás. Así, en pos de encuadrar la ESRN correctamente, sostenemos que la reforma ya era cuanto menos una idea presente desde la sanción de la Ley Orgánica de Educación N°4819 en 2012.

Para entender la profundidad de los cambios que trajo la ESRN se vuelve menester recuperar un aporte fundamental para pensar el nivel secundario en nuestro país. Terigi (2008), en un clásico de la bibliografía especializada, afirma que, resultado de la conformación histórica de la escuela secundaria, se sedimentó un patrón organizacional que delimita las posibilidades de efectivizar el derecho a una educación de calidad. Lo que ella entiende que es el “trípode de hierro” del nivel medio se conforma por 1) La clasificación de saberes como principio organizador del nivel, expresado en un curriculum fuertemente clasificado; 2) La correspondencia entre este último y el sistema formador de docentes según la misma lógica; y 3) La organización del trabajo docente por horas de clase que impide la concentración y articulación institucional.

En clara oposición con este formato, la ESRN propuso la organización de la jornada escolar por turnos, divididos por módulos de trabajo a ser definidos y distribuidos en cada escuela. Se definen así dos ciclos, el básico -con una duración de 4 cuatrimestres- y el orientado -que consta de 6 cuatrimestres-. Sumado a esto, las “materias” pasaron a convertirse en asignaturas o “áreas de conocimiento”, con una duración cuatrimestral y que desarmaron la organización curricular en una apuesta por la interdisciplinariedad.

La contracara de esto será la transformación de la labor docente, que ahora implica indefectiblemente una deriva hacia el trabajo colaborativo y la toma de decisiones en conjunto. También sus condiciones de trabajo se vieron modificadas al desarmarse la toma de posesión por módulo, siendo remplazados por cargos pertenecientes a la escuela. Estos tendrían ahora diferentes cargas horarias: 25, 16 y 9 horas reloj, lo cual permite la concentración horaria en una o dos escuelas como máximo, ya que cada docente puede tomar un total de 25. Lo interesante es que estas designaciones contemplan actividades que no son frente a alumnxs, a ser distribuidas por la escuela en función de su “Proyecto Educativo Institucional”. Finalmente, la ESRN prescribe que se deben destinar 2 horas de reunión institucional por semana -incluidas en el cargo docente-, pensadas para la planificación intra e inter-área y la definición de proyectos institucionales.

Como vemos, la reforma apostó por una reformulación del núcleo organizacional del nivel, que implicó la rearticulación institucional de las relaciones entre los diversos agentes de la comunidad

educativa e incumbió también a las prácticas pedagógicas y la estructura curricular de las escuelas. Siguiendo a Steinberg, Tiramonti y Ziegler (2019), podemos ver que la ESRN fue una reforma integral del nivel, con pretensiones de universalización; que contó con un amplio corpus teórico-normativo confeccionado por un equipo técnico de amplia trayectoria en el sistema; así como con una legitimidad política suficiente para aumentar sustancialmente el presupuesto destinado al proyecto, y articulado -en primera instancia- con el resto de actores que hacen a la comunidad educativa -siendo la articulación intraministerial un elemento que tensionó la implementación-.

En este punto se vuelve valiosa la distinción conceptual que Di Piero (2014) propone entre “gramática escolar”<sup>8</sup>, “cultura escolar”<sup>9</sup> y “forma escolar”<sup>10</sup>. A partir de ella podemos pensar que la ESRN se propuso transformar la gramática de la secundaria provincial, encarnando un proyecto político que buscó construir una nueva cultura escolar basada en un marco normativo determinado que buscó legitimarse en experiencias provinciales previas.

Por otro lado, en términos normativos, este proyecto -según el Régimen Académico vigente- encontró su origen y legitimidad normativa en la Ley de Educación Nacional N° 26.206/06, las resoluciones del Consejo Federal de Educación N° 84/09, 88/09, 93/09, 111/10, 120/10, 123/10, 141/11, 191/12, 244/15 y la Ley Orgánica de Educación N° 4819/12. Así, vemos que, a la vera de la labor legislativa nacional, un proyecto institucional como este puede convivir con otros de corte más tradicional. La profundidad que la ESRN promovió en términos de reformulación de la educación secundaria y la autonomía que el Ministerio provincial poseía para ello pone de manifiesto la ya mencionada desarticulación del sistema educativo nacional.

En este sentido creemos relevante recuperar los aportes de Pierre y Peters (2006) -tal cual los repone Rovelli (2018)- respecto al “triple descentramiento del Estado: hacia arriba, abajo y afuera”. Este prisma nos permite sostener que en Argentina se da un descentramiento “hacia abajo”, que descentraliza el poder estatal hacia las organizaciones locales y organismos seccionales, impactando en las formas específicas de diseñar y ejecutar políticas públicas. En el caso de la ESRN, este descentramiento se ve materializado en el margen de autonomía que brinda

---

<sup>8</sup> El concepto es recuperado por la autora tal cual lo definen Tyack y Cuban (2000), es decir, como la manera específica en que se describe y prescribe cómo debe ser la Escuela en un tiempo y espacio determinado.

<sup>9</sup> Aquí Di Piero recupera los aportes de Viñao Frago (2002) para pensar “aquello que perdura, sedimenta y sobrevive a las reformas educativas” (2014, pp. 380), así como las transformaciones que se dan en el ámbito educativo.

<sup>10</sup> Este concepto lo tomará de Vincent, Lahire y Thin (1994) para pensar la manera que diversas instituciones son atravesadas por las lógicas relacionales de lo pedagógico-escolar. Así, la forma escolar es “una manera de relacionarse” atravesada por reglas y normas impersonales, que implican “la codificación de una serie de saberes y prácticas”, que acompañó el proceso de imposición de la socialización escolar como la relación educativa por excelencia entre el siglo XVI y XVII.

la Ley 26.206 a las distintas jurisdicciones para llevar adelante las reformas que crean necesarias para cumplir con los lineamientos generales que ella demanda.

Así, la responsabilidad política y financiera de la ESRN recae en el gobierno provincial que, si bien se reconoce deudor de la normativa nacional, tiene una legitimidad de origen propia. Es en este sentido que se vuelve revelador el testimonio de una de sus autoras, quien no sólo fue una figura central de la ESRN sino también que formó parte de la redacción, revisión y aprobación de la Ley 4819/12. Ella afirmaba así que:

*Entrevistada: todo estaba contenido ahí, no necesitamos nada de nivel nacional. Nuestra Ley se había basado en la 26.206, en la Ley de Educación Nacional, y basándose en esa habíamos escrito exactamente lo que queríamos que sea...vos fijate el artículo 37, ahí decimos exacto lo que queremos que sea...como queremos que sea la escuela, lo escribimos...y la escuela es así... a ver, es así...está escrita así, ahora...cómo es hoy en día no lo sé...*

*Entrevistador: claro... ¿y en la ley participaste?*

*Entrevistada: Sí, participé, porque yo era parte del equipo de Marcelo [Marcelo Mango, ministro de Educación de la provincia durante el período 2011-2015]*

(María, exfuncionaria del Ministerio de Educación Provincial durante el período 2011-2019)

Para dar cuenta de la importancia del testimonio, veamos el artículo n° 37 de la Ley 4819/12. Allí se establecen como criterios organizativos del nivel secundario provincial:

- a) [La] *Integración del trabajo pedagógico por disciplinas en áreas del conocimiento.*
- b) [La] *Organización del trabajo docente por cargo con horas laborales destinadas al trabajo áulico y a otras tareas inherentes a su función.*
- c) [La] *Incorporación de formatos curriculares, modalidades de cursado y criterios de evaluación, acreditación y promoción que respondan a la inclusión de los adolescentes y jóvenes y les garantice trayectorias escolares continuas y completas.*
- d) *Generar alternativas de acompañamiento de la trayectoria escolar de los estudiantes fortaleciendo el proceso educativo individual y grupal.*

(Ley Orgánica de Educación Provincial N°4819/12, Art. 37°)

Esto nos demuestra cómo, ya en 2012, la provincia problematiza el “trípode de hierro” al prescribir un patrón organizacional diametralmente opuesto al tradicional. Además, se vuelve clara la correspondencia entre estos criterios y lo que años más tarde sostendrá el Régimen Académico de la ESRN.

Así, como resultado del trabajo de campo, podemos arriesgar la hipótesis que esta “nueva escuela” se piensa también como traducción e institucionalización de una idiosincrasia particular de la educación media provincial. En las entrevistas realizadas a las máximas responsables de la construcción e implementación de la ESRN, se reconoce la importancia que tuvo el derrotero histórico de la escuela secundaria rionegrina en la impronta de la propuesta que nos convoca. Puntualmente nos referimos a la reforma educativa de la década de 1980, el Ciclo Básico Unificado (CBU)<sup>11</sup>, entendida como una reforma de tipo “integral” (Tiramonti, 2015). Al observar los documentos oficiales de esta propuesta encontramos algunos elementos que serán recuperados por la ESRN. A saber: La división cuatrimestral del año lectivo, la transformación del currículo “mosaico” a uno de áreas, caracterizado por el trabajo por “áreas de conocimientos”, el trabajo docente por equipos e interdisciplinar, articulado con estas áreas, la realización de talleres para estudiantes y docentes, un sistema de designación docente basado en un cargo que concentre el trabajo en una sola institución, una mayor injerencia de los actores de la comunidad educativa en la definición del proyecto institucional de cada escuela

Siguiendo la cronología, en la década de 1990, a partir de la Resolución n° 201/96 del Consejo Provincial de Educación (CPE), se volvería a una gramática de enseñanza tradicional que perduraría para el grueso de las escuelas secundarias de la provincia hasta la implementación de la ESRN<sup>12</sup>.

De esta reconstrucción nos interesa señalar que los lineamientos organizacionales y pedagógicos del CBU son tomados tanto como inspiración en términos de prescripción de prácticas educativas, como elementos legitimadores del proyecto en su conjunto. En este sentido, Steinberg, Tiramonti y Ziegler (2019) sostienen que la ESRN se enmarcó en una “tradición reformista de la provincia” (pp. 77). Si bien aquí adherimos a esta afirmación, quisiéramos ir un paso más allá y señalar que

---

<sup>11</sup>La Resolución N°964/86 del Consejo Provincial de Educación reglamenta esta reestructuración. La misma, junto a su anexo, se encuentra disponible en el siguiente link: <https://www.unterseccionalroca.org.ar/imagenes/documentos/leg/Resolucion%20964-1986%20%28Reforma%20Nivel%20Medio%201986-1996%29.pdf>

<sup>12</sup> Debido a la extensión de la presente ponencia, decidimos obviar algunas experiencias que incorporaban algunos elementos del CBU a una pequeña escala y en algunas zonas de la provincia, como por ejemplo la “Escuelas de Transformación” producto de la Resolución N°235/08 del CPE.

estas experiencias configuraron una subjetividad específica, una tradición, una huella en la comunidad educativa, que hallamos durante el trabajo de campo. Creemos que el siguiente testimonio de una directora que estuvo encargada de la implementación de la reforma en su escuela es muestra de ello:

*Directora: es el CBU perfeccionado, la ESRN...*

*Entrevistador: ajá, eso te iba a preguntar...me imagino que vos, además, dando clases desde el '87...habrá influido en tu laburo (sic.), ya sea con la reforma o antes de la reforma también...*

*Directora: vos imagináte que cuando apareció la propuesta [la ESRN]...tal como te lo digo, era...el CBU ultra perfeccionado.....vos sabés que en el único lugar...donde a vos te pagan dos horas semanales para compartir con tus compañeros de área...eso nunca existió...salvo en el CBU. Tenés horas para compartir en el aula con tus compañeros...eso nunca existió, eso sí que nunca existió...eh...*

(Susana, directora encargada de implementar la ESRN en una escuela de gramática tradicional de la ciudad de Choele Choel)

Esta conexión que establece la directora no es coincidencia ya que tuvimos la oportunidad de preguntarle a la funcionaria antes mencionada sobre la notoria continuidad entre los lineamientos generales del CBU y la ESRN, a lo cual nos respondió que

*Entrevistada: (...) lo que pasa es que... la principal situación que debíamos atender...era que el gremio estuviera de acuerdo, porque ¿qué pasa? Nosotros, como personas que venimos del sistema educativo, o sea...todos los que estábamos en el ministerio, mi equipo, las direcciones de nivel...veníamos del sistema educativo de hacía mucho tiempo y nosotros hacía mucho que recogíamos la idea de que el sistema quería una nueva escuela secundaria, quería recuperar algunas de las cosas que habían existido en la década del 80, como el CBU...*

*Entrevistador: Claro, justamente eso te iba a preguntar porque estaba viendo y hay algunas cuestiones que hasta parecen...retomadas directamente del CBU*

*Entrevistada: Exacto, sí*

*Entrevistador: ¿Fue adrede?*

*Entrevistada: Si. Nosotros queríamos tener ese anclaje...pasa que el CBU había sido...lo que se denomina una experiencia...piloto, o sea una experiencia no universalizada (...) Nosotros para esta escuela que estábamos pensando, deseábamos que fuera absolutamente universal, para todas las personas (...)*”

(María, exfuncionaria del Ministerio de Educación Provincial durante el período 2011-2019)

Como vemos, desde el ministerio se percibía la existencia de una demanda concreta por parte los agentes de la comunidad educativa por su pertenencia en el sistema educativo y entendían que allí se ubicaba parte de la legitimidad necesaria para llevar adelante el proyecto de la ESRN. Ahora bien, no sólo este elemento formó parte de esa “espalda” que les permitió llevar adelante la reforma, sino que fue también el contexto político-partidario en el que se desarrolló. Como dijimos, la misma está fechada en 2017 pero su creación es anterior. Así lo relata la misma funcionaria:

*Entrevistada: el gobernador Weretilneck me convocó en 2014 [para ser funcionaria] en una situación difícil, en la que el gremio docente tenía prácticamente tomado el ministerio (...) y había una lucha fuerte contra el entonces ministro Marcelo Mango y en esa situación, bueno, Marcelo se va del ministerio (...) en esta situación tremenda en la que UnTER [Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro] tiene un plan de lucha muy fuerte y el gobernador lo que quería era salir de ese lugar. Me convoca a mí, por sugerencia del propio Marcelo (...) Ellos me llaman, yo hago mis consultas en aquel momento y acepto (...) en una situación tremenda, de difícil resolución y para la que yo no sabía si iba a tener las herramientas que se necesitaban y también... no sé, el manejo político de la situación (...) Entonces asumo en 2014 y...tengo una labor...podríamos decir exitosa en los términos en los que el gobernador me la había planteado. Logro acuerdos con el gremio y logramos cerrar el año 2014 con una paritaria muy ventajosa para la UnTER.*

(María, exfuncionaria del Ministerio de Educación Provincial durante el período 2011-2019)

Aquí observamos que su llegada a esta función se encontró estrechamente condicionada por un conflicto gremial. Esto nos da la pauta de una funcionaria con recorrido previo en el gobierno de la educación y una apuesta explícita por parte del gobernador. Una apuesta, además, que será recompensada al lograr acuerdos gremiales beneficiosos en términos políticos. Cuestión que se

vuelve aún más importante debido a que el conflicto tuvo lugar en las vísperas de un año electoral. El reconocimiento de esta situación está presente en su relato, que aglutina gestión política con sentido de pertenencia y conocimiento de la realidad educativa:

*Entrevistada: Entonces yo logré una labor exitosa en esos términos y logré...una relación con el gremio, de buen intercambio, de buen diálogo. En 2015 hay elecciones provinciales... y nacionales también (...) y es electo nuevamente Weretilneck (...) con lo cual la labor de él se legitima enormemente y todos sentimos que esa legitimidad nos alcanza. Es decir, que la legitimidad alcanza a su equipo (...) Entonces...ocurridas las elecciones, ocurrido el triunfo, Alberto [Weretilneck] nos dice que es el momento...específico y particular en el que, si tenemos buenos proyectos para nuestras áreas, los podemos empezar a llevar adelante. Con lo cual el proyecto del área de educación fue modificar la escuela secundaria. Es un proyecto que tiene anclaje en esta situación de 2015.”*

(María, exfuncionaria del Ministerio de Educación Provincial durante el período 2011-2019)

En definitiva, lo que nos demuestran estos testimonios es que la relación entre este contexto y la sanción de la ESRN fue leída bajo el prisma de la “legitimidad política” que la victoria electoral del gobernador Weretilneck le brinda a su gobierno y su funcionariado. Una legitimación que “derrama” y posibilita, a ojos de la funcionaria, el surgimiento de una reforma tan profunda como la que nos convoca. Así, podemos sostener que la reforma se funda en la legitimidad política de un gobierno provincial que se propone ejercerla en los distintos ámbitos de la gestión, siendo esta su expresión en el ámbito educativo.

## **Reflexiones finales**

A lo largo de este trabajo logramos ver cómo la Escuela Secundaria de Río Negro fue una propuesta que buscó desandar los elementos centrales del formato escolar del nivel secundario. Para ello, vimos que esta reforma se sirvió de la matriz socioeducativa nacional que, como dijimos, le brindó los márgenes de autonomía suficientes para desarmar completamente el “trípode de hierro”. A su vez, el caso rionegrino es paradigmático si lo que queremos es analizar el complejo entramado de relaciones, intereses y experiencias que se ponen en juego a la hora de construir y

llevar adelante políticas públicas. Además, nos permite observar cómo se da el interjuego entre las distintas escalas e instancias de la estatalidad a la hora de construir políticas, dado el peso que los documentos oficiales le dan tanto a la normativa nacional como provincial preexistente.

De esta manera, sostenemos que la ESRN fue una política que encontró su legitimidad de origen tanto por la vía político-partidaria, al ser la victoria electoral del gobernador Weretilneck un elemento decisivo para su concreción, como por el reconocimiento de una demanda concreta de parte de los agentes educativos -puntualmente el cuerpo docente a través de su representación gremial-, y también por el conocimiento y las capacidades que el equipo ministerial tenía en tanto sujetos con un extenso recorrido en el sistema educativo provincial.

Finalmente, por motivos de extensión, creemos necesario volver a destacar que este trabajo forma parte de una investigación más amplia, aún en desarrollo. La tesina que nutre esta ponencia retoma estas dimensiones e incorpora otras que decidimos dejamos fuera. Allí incorporamos las voces de docentes de distintas disciplinas que vieron transformadas sus condiciones de trabajo, el testimonio de equipos directivos que nos permiten observar en primera persona cómo fue el proceso efectivo de aplicación de esta reforma y también las memorias de otras funcionarias de peso dentro del organigrama ministerial que nos permiten un abordaje rico en detalles sobre el proceso de construcción, sanción y puesta en marcha de la ESRN.

## **Bibliografía**

Braslavsky, C. (1985). La discriminación educativa en Argentina. Buenos Aires: FLACSO - Grupo Editor Latinoamericano.

Di Piero, E. (2021). Políticas educativas, desigualdades y nivel secundario en la Argentina del siglo XXI: de la ampliación de derechos al ajuste y la meritocracia (2003-2019). *Foro de Educación*, 19 (2), 115-139.

Di Piero, M. E. (2014). La educación prohibida. ¿Desafío a la forma escolar o propuesta educativa funcional a un capitalismo soft? *Trabajo y Sociedad* N° 23, 377-388.

Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la CEPAL* N° 58.



- Kessler, G. (2002). La experiencia escolar fragmentada: estudiantes y docentes en la escuela media de Buenos Aires. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Kessler, G. (2004). Sociología del delito amateur. Buenos Aires: Paidós.
- Kessler, G. (2014). Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Prost, A. (1986). L'enseignement s'est-il démocratisé? Puf.
- Rovelli, L. (2018). Instrumentos para el análisis de las políticas educativas. En C. Suasnábar, L. Rovelli y E. Di Piero (Coords.), *Análisis de política educativa: Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina*. La Plata: Edulp.
- Steinberg, C., Tiramonti, G., & Ziegler, S. (2019). Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances para una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI. Buenos Aires: UNICER-FLACSO.
- Suasnábar, C. (2018). Campo académico y políticas educativas en la historia reciente: a propósito del 30 aniversario de la revista Propuesta Educativa. *Propuesta Educativa*. Año 27, N° 50, 39-62.
- Suasnábar, C., & Tiramonti, G. (2000). La Reforma Educativa Nacional. En busca de una interpretación. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Año 7, N° 15, 131-148.
- Svampa, M. (2005). La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires: Taurus.
- Tedesco, J. C. (1993). Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945). Buenos Aires: Editorial del Solar.
- Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, núm 29, año 17 (junio).
- Terigi, F. (2016). Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, (16), 1-43.
- Tiramonti, G. (2004). La trama de la desigualdad educativa: Mutaciones recientes en la escuela media. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Tiramonti, G. (2015). La reforma educativa de la escuela media: un anhelo frustrado. *Propuesta educativa*, vol. 24, 24-37.