

Políticas públicas para la educación secundaria en perspectiva comparada: los casos de Santa Fe y Entre Ríos (2013–2017)

MARÍA LUZ
ALLEGRAZZA LINIAN⁽¹⁾

Public Policies for Secondary Education
in Comparative Perspective: cases of
Santa Fe and Entre Ríos (2013–2017)

Palabras clave. ampliación de derechos · educación secundaria · inclusión · políticas públicas · estudio comparado

Keywords. expansion of rights · secondary education · inclusion · government policies · comparative study

Resumen. Durante el siglo XX, la educación secundaria se fue diversificando institucionalmente y nuevos sectores sociales fueron accediendo a la educación de este nivel. A partir de la Ley de Educación Nacional 26206/06 (en adelante LEN) se reorganiza y se le otorga un carácter nacional al sistema educativo; también se plantea nuevamente una extensión de la escolaridad obligatoria, desde los 5 años hasta la finalización de la educación secundaria (13/14 años según la modalidad). Este marco de creciente extensión de la obligatoriedad significa la presencia de un nuevo público en este nivel educativo y, al mismo tiempo, un crecimiento de las tasas de repitencia y abandono escolar. Consecuentemente, adquieren relevancia, tanto para investigadores como responsables ministeriales, las trayectorias escolares de los jóvenes. El presente trabajo estudia cómo dos provincias, Entre Ríos y Santa Fe, con políticas específicas, el plan «Polos de Reingreso» y el «Vuelvo a estudiar», respectivamente, abordaron en su diseño e implementación el problema de la deserción escolar en la escuela secundaria y buscaron garantizar la inclusión educativa en el secundario entre los años 2013 y 2017.

Abstract. During the 20th century, secondary institutions started to experience diversification since new social sectors began to access this level of education. As a result of the enforcement of the national education act («Ley de Educación Nacional» Nr. 26.206/06, LEN) the education system was reorganized at a national level. Also, an extension of compulsory education is introduced from the age of 5 up to the completion of secondary education (13 or 14 years old, depending on the type of secondary education). This framework of constantly increasing extension of compulsory education has brought about the presence of an emerging public in this level of education and, at the same time, increased rates of school retention and dropout. Consequently, school life of the young gains relevance both for researchers and ministerial officials. This paper analyzes how two provinces —Entre Ríos and Santa Fe— have addressed the problem of school dropout in secondary level and how they worked to guarantee inclusion of students into secondary school from 2013 to 2017 through the design and implementation of their respective plans called «Polos de Reingreso» and «Vuelvo a estudiar».

(1) El presente artículo corresponde a un recorte del Trabajo Final de Carrera para la obtención del título

de grado de Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad Nacional del Litoral, 2018. luzalleganza@gmail.com

Situación problemática y preguntas de investigación

La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina, a partir de la promulgación de la LEN de 2006, ha producido transformaciones en lo escolar, lo social y lo político.⁽¹⁾ En lo que respecta a lo escolar, se planteó la necesidad de ofrecer nuevos formatos para atender las diversidades de sujetos y sectores sociales que se incluirían en la escuela. Socialmente, la obligatoriedad del nivel medio conllevó modificaciones en las planificaciones laborales (ahora, para solicitar trabajo, no basta con el nivel primario completo) y familiares. Sobre lo político, la normativa estableció un campo a ser cubierto por políticas públicas que respondan a la variedad de situaciones inéditas que se deben comprender en virtud de la modificación sustancial que la ley provocó al interior de las instituciones escolares y en los sujetos. Desde entonces, los gobiernos provinciales implementaron diferentes estrategias para la concreción del derecho a la educación, ahora legitimado en un nuevo nivel. La obligatoriedad, acompañada de políticas sociales vinculantes, genera nuevos escenarios, demandas y tensiones en las familias, los jóvenes y el Estado.

Según datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIEE), la cifra de inscriptos en la educación secundaria común de nuestro país sumaba 3 655 923 de alumnos en 2010 y 3 680 507 alumnos en 2015, última información brindada desde el organismo oficial. Cada uno de sus ciclos presenta una dinámica en la matrícula diferente:

(1) Para profundizar en las diferentes transformaciones, consultar, por ejemplo, los textos de Alejandra Morzán (2015), el estudio de Raúl Armando Menghini (2012), y el texto de Emilio Tenti Fanfani (2009).

(2) Información obtenida de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga/documentos/EL005536.pdf>

(3) Para explicar Fracaso escolar, remito a Terigi (2011), quien explica «a lo largo del siglo XX enormes avances en la escolarización de grandes sectores de la población durante un período cada vez más prolongado de sus vidas. Al mismo tiempo, es necesario señalar que cada nuevo esfuerzo por ampliar la escolarización ha producido nuevos contingentes de niños, adolescentes y jóvenes: Que no ingresan a la escuela; Que ingresando no permanecen; Que permaneciendo no aprenden en los ritmos y de las formas en que lo espera la escuela; Que aprendiendo en los ritmos y de las formas en que lo espera la escuela acceden a contenidos de baja relevancia, por lo que ven comprometida su trayectoria escolar posterior debido a los condicionamientos que ello produce sobre sus aprendizajes ulteriores. El fenómeno usualmente denominado fracaso escolar se refiere generalmente a la segunda y la tercera de estas situaciones. Sobre ello hay cierto acuerdo referencial: cuando se habla de fracaso escolar, se habla de desgranamiento, de repitencia, de bajo rendimiento, de dificultades de aprendizaje, de sobreedad. Se habla también de logros diferenciales según género, según sector social, según etnia, etcétera».

mientras en el ciclo básico se advierte una importancia relativamente mayor en los indicadores de repitencia con respecto a los de abandono (11,6 % vs. 8,4 %, respectivamente), en el orientado, el abandono es superior a la repitencia (14,5 % vs. 6,4 %, respectivamente). De esta base de datos, se desprende que una cantidad considerable de alumnos que comienzan la escuela en primer año no terminan en el tiempo previsto los últimos años de secundaria.⁽²⁾

Las razones de la lentificación o abandono, en la mayoría de los casos, se remiten a múltiples causas. Flavia Terigi (2007) analiza esta problemática y propone pensar en trayectorias reales de los jóvenes en contraposición a las llamadas trayectorias escolares teóricas. Con estos conceptos, la autora se refiere a que, a lo largo de las trayectorias reales, se produce un proceso de «selección» de la población estudiantil, que va dejando afuera del sistema a importantes contingentes de jóvenes. De este modo, el «fracaso escolar»⁽³⁾ se explica por la incompatibilidad entre las estructuras escolares y las trayectorias que atraviesan los jóvenes, como la maternidad o el trabajo; son ciertos parámetros definidos por la escuela (lo que Terigi llama «condiciones de escolarización») los que imposibilitan o dificultan a un grupo de estudiantes transitar en tiempo y forma y completar su trayectoria escolar. El problema del fracaso escolar en la educación secundaria se presenta a lo largo y ancho del país, cada provincia en mayor y o menor medida y con características diferentes. Entre Ríos y Santa Fe son dos provincias limítrofes de la región más productiva y poblada del país, las cuales presentan diferencias en cuanto a lo económico, lo político, lo social y lo educativo, entre otras áreas.

En su estructura educativa, estas dos importantes provincias cuentan con organizaciones diferentes. Mientras que Santa Fe tiene 7 años de primaria y 5 de secundaria, Entre Ríos optó por 6 de primaria y 6 de secundaria. De este modo, ambas provincias cumplen con los años obligatorios, que incluyen sala de 5 años del nivel inicial, la educación primaria y la secundaria, tal como lo establece la LEN en su artículo 16.

En este marco, tanto Entre Ríos como Santa Fe comenzaron reformas de la educación secundaria con características particulares. Entre 2013 y

2017 se implementaron dos estrategias diferentes de inclusión educativa para encuadrarse en la normativa nacional y asegurar el derecho a la educación de la población que se encontraba fuera de la secundaria. Mientras que la provincia de Santa Fe presentó en 2013 el plan «Vuelvo a estudiar» bajo la dirección del Ministerio de Educación (desde el año 2008 gobernó la provincia el Frente Progresista Cívico y Social), la provincia de Entre Ríos, desde el Consejo General de Educación (CGE), a partir del año 2015 desarrolló el programa «Polos de Reingreso» (en esta provincia gobernaba desde el año 2007 el Frente para la Victoria).

En el contexto actual de exclusión de importantes grupos de jóvenes en el sistema educativo, es oportuno el estudio de los intentos de estos Estados provinciales por garantizar el derecho a la educación secundaria obligatoria. Las políticas públicas diseñadas e implementadas en pos de este objetivo poseen en su interior miradas ideológicas sobre lo educativo como también concepciones diferentes sobre los sujetos destinatarios de la política pública, lo cual es pocas veces tratado con una perspectiva de análisis comparado.

En este sentido, Morzán (2015) analiza que

el desafío planteado a la escuela secundaria (y a los gobiernos provinciales) sobre la necesidad de revisar sus formatos se vuelve urgente para evitar una mayor segmentación en lo relativo a las trayectorias escolares y a los fines de hacer realidad un pleno ejercicio del derecho a la educación en términos de justicia e igualdad. (2015:5)

A partir de este escenario, en este estudio surgen los siguientes interrogantes: ¿qué características adoptan estas políticas para la educación secundaria en las provincias de Santa Fe y Entre Ríos entre los años 2013 y 2017? ¿Qué acciones se programaron para atender la inclusión educativa de los jóvenes en la escuela secundaria?

Para responder dichas preguntas de investigación, se realizó un análisis de las políticas estudiadas: el Plan «Vuelvo a Estudiar» en Santa Fe y el «Polos de Reingreso» en Entre Ríos. Se procedió a examinar fuentes de carácter primario: normativas, documentos de gestión política e informes oficiales de las dos políticas, como también documentos nacionales que conforman el marco federal al cual las provincias deben encuadrarse en sus políticas sobre

la materia. Luego, se llevaron a cabo ocho entrevistas semiestructuradas. En este caso, las entrevistas fueron a actores de diferentes niveles de implicancia con las políticas en particular. Las mismas buscaron alcanzar las opiniones de los entrevistados, representativos de las distintas funciones dentro del ámbito educativo: un funcionario público del ámbito gubernamental de la educación de cada provincia, un supervisor de escuela de cada provincia, un director de nivel secundario para cada provincia y un gremialista provincial, en representación del colectivo docente. De este modo, se desentrañó la intencionalidad principal, los límites, resistencias, cambios y continuidades tenidos en cuenta al momento del diseño e implementación.

Para finalizar y lograr la comparación de las políticas de inclusión educativa para la educación secundaria en estas dos provincias, se seleccionaron tres variables relevantes que se desprendieron de los análisis descriptivos e interpretativos de los casos: la conformación de trayectorias escolares alternativas, los actores implicados y la territorialidad de la política.

Marco teórico

Para comenzar, se define como política pública a toda decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo de jurisdicción, conforme a procedimientos legalmente establecidos y que puede expresarse en varias formas (tales como leyes o actos administrativos). Una política pública es un comportamiento propositivo, intencional, una acción con sentido, y es al mismo tiempo un proceso que involucra un conjunto complejo de decisores y operadores (Aguilar Villanueva, 1996).

A los efectos de esta investigación, es necesario recortar el campo de las políticas públicas y profundizar en el concepto de política educativa.

Se define a la *política educativa* como el conjunto de acciones del Estado vinculadas a las prácticas educativas que atraviesan a toda la sociedad, y como el modo a través del cual el Estado resuelve la producción y la distribución de conocimientos y reconocimientos. Complementando dicha definición, se entiende a la política educativa no solo como un conjunto de marcos legales y directrices de actuación, sino también como la expansión de ideas y valores

que, paulatinamente, fijan unas preocupaciones y un lenguaje, estableciendo no sólo un programa político sino un programa ideológico. (Cattáneo, 2016:17)

Toda política pública se constituye a través de un ciclo que va desde el momento en que se plantea un aspecto de la realidad como problemático hasta la evaluación del impacto de la acción aplicada. Las etapas del ciclo son: 1) surgimiento de un problema, 2) inclusión en la agenda gubernamental, 3) formulación de alternativas, 4) decisión y adopción de un programa, 5) implementación de los planes de acción, 6) evaluación de los efectos de la política pública (Subirats, 2010).

El presente artículo se centra en el análisis comparativo de la fase de la formulación o el diseño (3–4) y algunos aspectos de la fase de implementación (5) de dos políticas que buscan dar solución a problemas incluidos en la agenda pública. Mientras que la formulación de una política supone una definición de los objetivos, los instrumentos y los procesos que deben ponerse en práctica para resolver el problema, la implementación consiste en una adaptación del programa a situaciones concretas. En la implementación se observan todas las resistencias y dificultades que puede llegar a tener una intención política.

Dentro del campo de las políticas educativas, se entiende por políticas de inclusión⁽⁴⁾ educativa «aquellas que aseguren el acceso, la permanencia, el aprendizaje y el egreso de toda la población en edad escolar, especialmente de los jóvenes de sectores más vulnerables» (Terigi, en Pinkasz, 2013:50). En este sentido, la inclusión es el efecto esperado de implementar, desde el Estado y las instituciones, condiciones y oportunidades que produzcan esa inclusión y que al culminar la escolaridad obligatoria, los jóvenes puedan egresar habiéndose vinculado con contenidos educativos de valor cultural reconocido. Se incluyen en el abanico de políticas de inclusión socioeducativa, las propuestas que promueven cambios en el formato escolar⁽⁵⁾ de la escuela secundaria pública a la que asisten los jóvenes en edad escolar. En otro artículo, Terigi (2012) distingue tres diferentes interpretaciones sobre la inclusión educativa (1) Inclusión – Todos a la escuela: que apela al acceso material a la escuela, a la *misma* escuela. En este sentido, la reglamentación con las leyes de obligatoriedad escolar es insuficiente para

(4) Por inclusión en pedagogía hace referencia al modo en que la escuela debe dar respuesta a la diversidad.

Es un término que surge en los años 90 y pretende sustituir al de integración, hasta ese momento el dominante en la práctica educativa. La integración se basa en la normalización de la vida del alumnado con necesidades educativas especiales. La inclusión plantea el reconocimiento y valoración de la diversidad como una realidad y como un derecho humano, esto hace que sus objetivos sean prioritarios siempre. Desde la perspectiva de la inclusión la heterogeneidad es entendida como lo normal, de modo que la postura inclusiva se dirige a todo el alumnado y a todas las personas en general.

(5) El formato escolar remite a ciertas marcas que, siendo comunes en la mayor parte de las instituciones educativas, configuran las formas de hacer. Entre dichas marcas se ubican el agrupamiento de niños de una misma edad, a la misma hora y en el mismo lugar para desarrollar actividades comunes a cargo de un docente (método simultáneo), la diferenciación de contenidos, la fragmentación de la jornada escolar en unidades uniformes de tiempo y la separación entre juego y estudio, entre otras.

asegurar la plena incorporación a la escuela, ya que una parte de la población no asiste, ingresa tardíamente o abandona rápidamente. (2) Inclusión – Todos aprendiendo lo mismo: en este sentido pone al sistema educativo frente al problema de la desigualdad social, ofrecer a todos la misma escuela puede no ser igualitario, sino injusto. La autora plantea la necesidad de hacer otras cosas, «hay que hacer cosas distintas para que todos aprendan lo mismo», romper con la homogeneidad de la propuesta educativa. (3) Inclusión – Todos aprendiendo lo común: aquí la autora cuestiona el rol de los currículos injustos, que codifican como cultura autorizada la de sectores específicos de la población, que desautorizan las perspectivas de los menos favorecidos, que generalizan posicionamientos elitistas. Por el contrario, valora en su nivel de inclusión un currículo que ha sido y continua siendo sometido a evaluación en cuanto a su capacidad para promover en todos una comprensión de la cultura y de los intereses de los otros participantes.

A raíz de estas diferentes interpretaciones, se amplía el concepto hacia la inclusión socioeducativa. Esta categoría interpreta a la escuela como una institución que permite la inserción social en el resto de los ámbitos de la sociedad. Con Inclusión socioeducativa, se apela al concepto de justicia curricular (Connell, 2006), porque para que haya inclusión educativa debe haber un currículum que contemple los intereses de todos, incluyendo los de los menos favorecidos y desarrollar el conocimiento, las habilidades, las actitudes y los valores que capacitarán a los estudiantes para participar como ciudadanos activos e informados de una sociedad democrática. La justicia curricular no sólo se materializa en documentos curriculares como prescripciones, sino también en acciones de acompañamiento a las trayectorias escolares de los alumnos, de formación para los docentes en ejercicio y de vinculaciones interinstitucionales entre organizaciones del estado y de la sociedad civil.

Podemos distinguir entonces entre inclusión educativa y socioeducativa. Mientras que inclusión educativa significa, en primer lugar, acceso material a la escuela (expansión de la cobertura a toda la población infantil y obligatoriedad con la correspondiente ampliación de cantidad de años de escolaridad), es decir, igualdad de oportunidades en el acceso como forma de asegurar la inclusión. En segundo lugar —y contrariamente—, no es garantía de igualdad, teniendo en cuenta que «todos en la escuela» no asegura que todos aprenden lo mismo,

porque enseñar lo mismo a todos no es garantía de que todos aprendan lo mismo, ni de que se generen trayectorias escolares completas. De este modo, la inclusión educativa se ha expresado y se expresa en políticas compensatorias. Dado que no es suficiente con que estén todos en la escuela, ni con enseñar a todos lo mismo como si fuese sinónimo de igualdad o inclusión, la justicia distributiva es para nosotros una forma incompleta de entender las cuestiones educativas.

Por otro lado, inclusión socioeducativa implica tener presente las condiciones socioeconómicas desiguales que la sociedad presenta permitiendo la igualdad de oportunidades. Se trata de proveer una oferta que atienda a la diversidad, a las diferentes trayectorias reales (Terigi, 2007), y que sea adecuada a las particularidades de los sujetos, sin que ello redunde en la fragmentación del sistema educativo. Esto supone la búsqueda constante de los caminos adecuados para lograr este objetivo.

Las políticas de inclusión educativas, pueden implementarse en todos los niveles de educación: nivel inicial, nivel primario, nivel secundario, nivel superior (terciario y universitario).

Debido al recorte de esta investigación, es importante definir «educación secundaria». Históricamente, la escuela secundaria ha sido pensada como antesala de los estudios universitarios y para satisfacer las demandas de las clases altas, y luego de la clase media ascendente a fines del siglo XIX, siempre tuvo un cierto carácter exclusivo que le daba identidad y nunca tuvo un marco legislativo específico, basándose solo en decretos y normas. Si bien a lo largo del siglo la expansión de este nivel educativo y sus propuestas estuvo asociado al crecimiento económico del país (como fue, por ejemplo, la implementación de las escuelas técnico-industriales con una formación orientada, que responde a un crecimiento del proceso de industrialización por sustitución de importaciones desde la década del '30), esta cualidad selectiva y excluyente que presentaba tradicionalmente la educación secundaria, se pretende romper con la LEN del año 2006, la cual, con el establecimiento de la obligatoriedad secundaria en todo el país, ha dado lugar a lo que Menghini (2012) llama «la nueva secundaria». Cabe definir entonces esta nueva educación secundaria desde la nueva legislación, que en su artículo 30 establece: «La Educación Secundaria en todas sus modalidades y orientaciones tiene la finalidad de habilitar a los/las

adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de estudios».

Sobre estos conceptos se pretende profundizar para comprender las perspectivas desde las cuales se diseñan e implementan dichas políticas desde los gobiernos provinciales puestos en foco.

Políticas públicas para la inclusión educativa: Plan Vuelvo a Estudiar (territorial) y Plan Polos de Reingreso

Santa Fe: Plan Vuelvo a Estudiar

El Plan Vuelvo a Estudiar (PVaE, en adelante) surge luego de que, desde la Secretaría de Planificación y Articulación Educativa, en diciembre de 2012, se identificara la situación de muchos adolescentes y jóvenes que se habían inscripto al sistema educativo en 2011 pero no habían sostenido el cursado. A partir de ello, en 2013, el gobierno de Santa Fe decidió dar respuestas alternativas a la problemática de la inclusión de adolescentes, jóvenes y adultos que, por diferentes razones, no ingresan, permanecen y/o concluyen sus estudios secundarios.

Normativamente, el PVaE se enmarca en la LEN, que establece la obligatoriedad de la escuela secundaria y la responsabilidad de los Estados nacional y provinciales de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos los habitantes de la Nación (artículos 4, 11, 30, 46).

Desde el gobierno provincial se tiene una hipótesis sobre las causas del abandono:

Creemos que la solución al problema de la obligatoriedad, es decir, todos en la escuela, implicó e implica todo un desafío por revisar cuáles eran/son las problemáticas que conducían/conducen al abandono, y desde allí trazar acciones estratégicas de inclusión con calidad social y educativa. Conforme a los análisis realizados (...) aparece como uno de los problemas educativos en este sentido, el formato que tiene en nuestro país este nivel educativo (estructura curricular, tiempos y espacios educativos pocos flexibles, culturas institucionales con dificultades para pensar una inclusión real del estudiante, entre otras) en sus orígenes y avanzado el siglo XX reservados a una elite, y por ende exclusor, de aquellos adolescentes y jóvenes de fines del

siglo XX y primera mitad del siglo XXI que no pueden concurrir a clases regularmente por diferentes motivos y en los formatos propuestos, tanto de cursado regular como así también de propuestas curriculares y estrategias didácticas y pedagógicas tan rígidas. (Gerlero y Copertari, 2016:4)

A partir de esta hipótesis, el PVaE tiene como objetivo la restitución del derecho a la educación secundaria obligatoria, contemplando las diversas realidades socioculturales de los estudiantes, reconociendo los motivos que determinan la inclusión o la exclusión, la continuidad o discontinuidad en las escuelas.

Desde un primer momento y como política pública del Estado santafesino lo que teníamos claro era no generar estas escuelas llamadas «de reingreso» donde aparecía si en otras provincias como una especie de «gheto» que lejos de incluir, estigmatizaba. Entonces como política pública, nuestra ministra de Educación que fue la que nos encomienda desarrollar este plan, la primera premisa fundante era que estos estudiantes, así como se habían sentidos abandonados en un momento de su trayectoria de escolarización ya sea por la sociedad, por la institución educativa, por el Estado, se habían autoabandonados, por múltiples motivos ya sea laborales, por maternidad o paternidad temprana... dijimos no. Que se incluyan en cualquier institución del sistema educativo, porque la premisa fundamental que tenemos es que hay que garantizar derechos. (...) lo fundante era restituirles el derecho a la educación, y que ellos con una trayectoria regular como la de cualquier estudiante, pudieran iniciar o permanecer o finalizar su educación secundaria con una trayectoria alternativa, que flexibilizara tiempos y espacios académicos, que ese estudiante pudiera también iniciar, permanecer o culminar.⁽⁶⁾

(6) Entrevista 6: realizada a la coordinadora Provincial del Vuelvo a Estudiar el 28/8/2017 en Rosario, Santa Fe.

Las acciones del Plan comienzan con la detección de casos de abandono escolar a través del SIGAE Web (Sistema de Administración y Gestión Escolar), que permite un seguimiento nominal de la trayectoria de los estudiantes. A partir de ello, los consejeros juveniles, formados desde el paradigma socioeducativo en que se inscribe el Plan, recorren los barrios preidentificados visitando casa por casa a los jóvenes y adultos que dejaron la escuela. Lo hacen junto con los equipos socioeducativos del Ministerio de Educación

provincial, referentes territoriales de municipios y comunas, y miembros de equipos de otros ministerios que componen el Gabinete Social de la provincia. Allí dialogan con ellos y sus familias con el fin de sensibilizarlos y acercarlos distintos caminos que les permitan retomar sus estudios o bien participar de instancias que oficiarán de «puente transitorio» (recreativas, deportivas, culturales, ámbitos de participación juvenil, entre otras) para lograr, en definitiva, el regreso a la escuela secundaria, en una de las tres modalidades que le sea más adecuada a su situación.⁽⁷⁾

(7) Documento elaborado por el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe: «Vuelvo a Estudiar» (s/f).

Este Plan es uno de los desafíos más grandes que se propuso el Ministerio de Educación en el Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe, dado que su objetivo es trabajar sobre las singularidades de las situaciones de cada sujeto y su familia, para encontrar la manera de que la vuelta a la escuela sea teniendo en cuenta sus posibilidades. Para tal fin, se han desarrollado tres líneas estratégicas: El Plan Vuelvo a Estudiar Territorial, El Vuelvo a Estudiar: Tiempo de Superación, y El Plan Vuelvo a Estudiar Virtual. A los fines de la presente investigación, se recortó el objeto de análisis a la línea de acción Vuelvo a Estudiar Territorial.

El Plan Vuelvo a Estudiar Territorial se desarrolla desde los equipos interdisciplinarios que buscan a los jóvenes, casa por casa, para diseñar en conjunto una estrategia que les permita volver a estudiar. Por su parte, las escuelas se preparan para recibirlos a través de referentes institucionales del Plan coordinados por los referentes de las nueve Regionales Educativas que el Ministerio de Educación tiene en la provincia para motivarlos en sus trayectorias escolares, atendiendo especialmente la realidad de cada uno y fortaleciendo también el vínculo de los demás estudiantes con la escuela secundaria. Un grupo de consejeros juveniles, referentes de los jóvenes que volvieron a estudiar, los acompañan fuera de la escuela, para que logren sortear los inconvenientes que aparezcan en el trayecto escolar.

De esta manera, se busca fortalecer no solo a la escuela como institución social capaz de recibir y motivar a los jóvenes que regresan sino también el vínculo de la escuela con la familia, el barrio y otras instituciones sociales. Consejeros juveniles y referentes institucionales, trabajando articuladamente, apoyan de forma personalizada a los jóvenes en la transición hasta lograr su completa inclusión educativa y social.⁽⁸⁾

(8) Documento elaborado por el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe: «Vuelvo a Estudiar» (s/f).

Esta modalidad está destinada a estudiantes que hayan terminado la Escuela Primaria y desean ingresar, retomar o concluir sus estudios secundarios en las instituciones educativas de la provincia de Santa Fe (Escuelas Secundarias Orientadas, EESO; Técnicas y Profesionales, EETP; Escuelas Secundarias para Jóvenes y Adultos, EEPJA, tanto de gestión pública como de gestión privada).

Algo que distingue a este Plan de muchos otros que actúan sobre el mismo problema es su flexibilidad. Carolina Aulicino, Lavih Abraham, Marco Kofman (2015) describen el Plan con «diseño artesanal» como un trabajo que se realiza tanto en la escuela como en el territorio y que se adapta en función de cada región y de sus particularidades. Estas cualidades, la lógica de flexibilidad y «armado artesanal» que da respuesta a las demandas de las comunidades en los territorios, derivó en la creación de las dos líneas estratégicas adicionales del PVaE: «Vuelvo a Estudiar – Tiempo de Superación» y «Vuelvo a Estudiar Virtual». Ambas estrategias muy novedosas por sus características de diseño e implementación.⁽⁹⁾

(9) Cabe recordar que este estudio solo tomará en consideración la implementación de la línea estratégica Vuelvo a Estudiar Territorial.

Entre Ríos: Plan Polos de Reingreso al Nivel Secundario

Conforme a lo establecido en el artículo 166, inciso D, de la Ley de Educación Provincial 9890, el Consejo General de Educación (órgano administrativo de la educación en Entre Ríos) aprobó los diseños y lineamientos curriculares del denominado Plan «Polos de Reingreso al Nivel Secundario» mediante Res. CGE 650, con fecha del 16 de marzo de 2015. Dicho Plan está en concordancia con la Res. 1550/13 CGE y la Res. 174/13 CFE Anexo II que hacen referencia al impacto de la desigualdad social en el sistema educativo y a la necesidad de analizar y trabajar en trayectorias escolares considerando los indicadores globales sobre repitencia, abandono, sobredad, tasa de pasaje interniveles como representación integral del sistema y a la vez llevar adelante estrategias que permitan la detección y acompañamiento de cada uno de los niños y jóvenes en sus diferentes trayectorias escolares. Previo a esta instancia resolutoria, se realizó un análisis de las necesidades del territorio entrerriano y la Dirección de Educación Secundaria acordó en la importancia de habilitar espacios integrales para la inclusión de adoles-

centes y jóvenes con trayectorias escolares interrumpidas, garantizando el reingreso y la permanencia en la escuela de estudiantes de entre 15 y 17 años de condición repitente.

La Resolución 650/15 del CGE aprueba la propuesta pedagógica y funcional, la implementación a término de los Polos, «nuevas formas de reorganización y agrupamiento escolar» (artículo 2), conformados por uno o varios agrupamientos con un máximo de 15 alumnos por cada uno, la estructura integral para el Ciclo Básico Común de Reingreso y las funciones del coordinador y el equipo docente.

Desde la resolución, se plantea la premisa que «las dificultades en la trayectoria escolar se vinculan con la existencia de formas rígidas de organización que responden a un modelo escolar homogeneizador, que dificulta el trabajo con la heterogeneidad».

A partir de allí, la propuesta del plan Polos de Reingreso al Nivel Secundario presenta, en la Resolución CGE 650 (2015), el objetivo principal de crear nuevos espacios de inclusión, permitiendo la reinserción al nivel secundario en el Ciclo Básico Común de adolescentes y jóvenes de entre 15 a 17 años que presentan situaciones de repitencia y se encuentran fuera del sistema por abandono. Estos consisten en espacios «multiaño» para el Ciclo Básico Común que no superarán los 15 estudiantes, los cuales se inscribirán voluntariamente. Estarán habilitados para dicha inscripción solo los jóvenes con hasta 15 años cumplidos, en cualquier momento del período lectivo, debiendo tener un mínimo de 6 meses de abandono al momento de la inscripción. Se analizarán en cada caso las horas faltantes para completar la planta de horas cátedra de cada estudiante.⁽¹⁰⁾

(10) Resolución del Consejo General de Educación de Entre Ríos 650 (2015).

Cuando ingresabas al polo se tomaban tus antecedentes, se tomaba toda la estructura aprobada y se trabajaba sobre las materias no aprobadas. Los chicos cursan 3 horas todos los días, en un horario acotado, cursan todas las materias para reforzar las que ya tienen aprobadas pero con un sistema de aprobación para las que no tenían aprobadas... así van completando su analítico. En primer año, por ejemplo, hay dos sistemas de aprobación, el de promoción en el que rinde en el turno de previas un final y el sistema parcial con tres etapas donde iban rindiendo los contenidos. El docente le dice si está preparado

para rendir de una u otra manera. Y así van completando su analítico. Una vez rendido el ciclo básico, ahí se produce el reingreso, porque se inserta en el cuarto año de una escuela orientada o técnica o al segundo año de la ESA, que es la escuela para adultos.⁽¹¹⁾

(11) Entrevista 3: realizada a supervisora de Escuelas Departamento Paraná, el 26/7/2017, en la ciudad de Paraná.

La resolución, además, prevé el acompañamiento del alumno por un equipo docente en cada lugar que se instale una nueva organización institucional.

Se tenderá a la conformación de un trabajo recíproco de intercambio permanente entre el equipo de conducción, profesores, tutore/es y estudiantes, especialmente respecto de las situaciones de aprendizaje, su contextualización, el trabajo que se deriva de los contenidos curriculares de las áreas o disciplinas, las actividades propuestas en los portafolios de actividades, el uso de la biblioteca, TIC y de los demás recursos con que cuente la escuela.³⁶

Es así como el Plan prevé tiempos institucionales para el trabajo áulico y tiempo institucional para el perfeccionamiento docente. En cuanto a la evaluación, permite la autonomía del equipo docente.

Los tiempos, espacios, herramientas pedagógicas y formas de calificar serán determinados con autonomía mediante pautas integradas, flexibles y consensuadas por los docentes a cargo en conjunto con el equipo pedagógico, teniendo en cuenta el tiempo en el que se pretende llevar adelante este proyecto. Se considerarán los espacios curriculares que hayan sido promocionados en años anteriores, profundizando contenidos ya adquiridos y colaborando en las actividades áulicas que el área planificará previamente. Pero se priorizará una promoción de los espacios curriculares mediante acciones conjuntas durante el año lectivo. (CGE N° 650; 2015:15)

De este modo, los alumnos contarán con una libreta de trayectoria donde se especificarán los espacios curriculares promocionados en todos los años de cursado, incluyendo los repetidos, con su correspondiente calificación (la calificación será la mayor, cuando el espacio fuera promocionado en más de un ciclo lectivo, y se detallará el nombre de la escuela y fecha de promoción) y los espacios curriculares pendientes de promoción.

La cualidad principal del plan Polos es su formato diferenciado de la jornada normal, en el cual cada uno que se abre en una escuela tendrá tiempos y espacios flexibles adaptables al grupo de alumnos. En la resolución del CGE 650 se plantea que este punto es «fundamental para poder atender a la heterogeneidad de situaciones particulares que presentan los estudiantes, poniendo énfasis en garantizar la trayectoria escolar significativa y de calidad hasta el egreso» (2015:4). De este modo, la dinámica de trabajo docente también se ve facilitada por la construcción de tiempos y espacios de trabajo diferentes, atendiendo a las disponibilidades de cada institución escolar.⁽¹²⁾

(12) Documento elaborado por CGE: «Polos de Reingreso Entre Ríos» (s/f).

Políticas públicas en tensión. Conclusiones

Luego de describir el diseño de las políticas, las ocho entrevistas realizadas (cuatro por cada provincia) permitieron descubrir las tensiones y límites en la implementación de dichas políticas, las cuales se plasmaron en tres variables de análisis: las trayectorias escolares propuestas, el papel de los actores y el alcance territorial de la política.

- Sobre las trayectorias escolares propuestas: se puede señalar que son diseños diferenciados en los tiempos, los espacios, los actores que intervienen. Por un lado, el «Vuelvo» propone incluir a los jóvenes en la escuela y que los directivos y docentes generen un itinerario particular para cada estudiante. El «Polo» genera una estructura por fuera de la secundaria, con docentes dedicados especialmente al trabajo con los jóvenes que se seleccionan y se incluyen en esos trayectos. En ambos casos se tensiona la concepción de trayectoria escolar, enmarcada en el concepto de Inclusión educativa⁽¹³⁾ planteada por Terigi (2012).

- Sobre el papel de los actores: se plantea la idea que la obligatoriedad del secundario produjo un impacto que ha recaído principalmente en los docentes. Y sobre ellos, se han tensionado prácticas naturalizadas entre los actores (docentes, directivos, supervisores) ya existentes

(13) Terigi (2012), como dijimos antes, presenta tres interpretaciones: Inclusión – Todos a la Escuela; Inclusión – Todos aprendiendo lo mismo; Inclusión – Todos aprendiendo lo común. Ver Marco teórico.

(actores que están atravesados con la concepción la educación secundaria no obligatoria), se cuestionaron también las formas de asegurar la formación en inclusión necesaria para la heterogeneidad y la creación de nuevos actores para abordar esta problemática. Al respecto, se puede decir que una actitud que atraviesa ambas políticas es la voluntad, la solidaridad o deseo personal de los docentes y actores lo que los impulsa a formarse en inclusión y sobre eso me pregunto: ante la imperativa de una educación secundaria obligatoria, en un contexto de heterogeneidades y desigualdades, ¿puede una política pública sostenerse en gran medida en la voluntad y la solidaridad de los docentes para formarse? ¿Qué otras acciones son necesarias para el desarrollo de las políticas?

- Sobre la variable de la territorialidad: se plantea la necesidad de pensar en políticas socioeducativas, no solamente educativas. Es decir, entender las condiciones (barriales, comunitarios, familiares) de vida de los jóvenes paralelamente a comprender las características históricas y culturales de las escuelas secundarias y los vínculos interinstitucionales. Ante esto, ¿la verdadera inclusión socioeducativa se va a dar porque el joven finalice el secundario? ¿O la inclusión socioeducativa se va a producir porque los jóvenes se integren a un sistema social interconectado que le ofrezca oportunidades para construir un proyecto de vida?

Para concluir, en este artículo se ha intentado presentar información y análisis que muestran la necesidad de seguir generando y pensando políticas educativas que incluyan a los jóvenes que aún no están escolarizados en instituciones fortalecidas, que las escuelas sean lugares donde se pueda efectivamente completar las trayectorias aprendiendo.

Las experiencias puestas en foco, permiten ampliar el debate y generar interrogantes sobre cómo generar nuevas propuestas que incluyan a todos, como así también cuestionarse si crear instituciones con destinatarios específicos colabora con la inclusión o genera fragmentación del sistema educativo reproduciendo desigualdades.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (1996).** Estudio Introductorio. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 77–103). Distrito Federal, México: Porrúa.
- Andretich, G. (2014).** Avances del análisis situacional sobre trayectorias escolares en el ciclo básico de la escuela secundaria en las provincias de Santa Fe y Entre Ríos. Ponencia expuesta en el I Congreso Internacional de Educación. Facultad de Ciencias Humanas, Tandil. Recuperado de <http://www.ridaa.unicen.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/393/6431.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Aulicino, C.; Abraham, L. y Kofman, M. (2015).** Las políticas de adolescencia en la provincia de Santa Fe: un análisis desde la oferta programática y el gasto social. En Repetto, F. (Coord.). *Desarrollo de capacidades para la gestión subnacional de políticas sociales dirigidas a niños, niñas y adolescentes*. UNICEF Argentina y CIPPEC.
- Brignardello, D. (2015).** Las trayectorias escolares en la educación secundaria argentina. Análisis de políticas educativas nacionales y provinciales en el período 2003–2014. *POLEDUC*. Recuperado de <http://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/63322>
- Cattáneo, S. (2016).** Entre las oficinas ministeriales y los salones escolares: la implementación de la jornada ampliada en las escuelas primarias de la Ciudad de Santa Fe (2013–2015). Trabajo Final de Carrera. Licenciatura en Ciencia Política, Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, Argentina.
- Gorostiaga, J. (2012).** La reforma de la Educación secundaria argentina en el contexto de América Latina. En *La educación secundaria como derecho*. Buenos Aires: Stella.
- Gerlero, C. y Copertari, S. (2016).** El Plan Vuelvo a Estudiar de inclusión socioeducativa: líneas estratégicas, territorialidad y calidad social como política pública del Estado santafesino. Conferencia pronunciada en el *Seminario Internacional sobre Inclusión de Adolescentes en la Educación Secundaria*. Belo Horizonte, Brasil.
- Krichetsky, M. (2014).** Formatos escolares alternativos y desigualdades sociales. Resultados de un estudio y reflexiones en torno al derecho a la educación secundaria. *De prácticas y discursos*, 3(3). Universidad Nacional del Nordeste, Centro de Estudios Sociales.
- Menghuini, R. (2012).** La nueva secundaria: acerca de las regulaciones que intentan garantizar su obligatoriedad. En *La Educación Secundaria como derecho*. Buenos Aires: Stella.
- Mangeón, M. (2012).** La obligatoriedad de la escuela secundaria en Entre Ríos. En Gorostiaga, J. (Comp.). *La Educación Secundaria como Derecho*. Buenos Aires: Stella.
- Martínez Nogueira, R. (2007).** Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En Cortázar Velarde, J. (Ed.). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales* (pp. 63–117). Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Merlinsky, M. (2009).** Agregando valor a los estudios de caso: reflexiones desde la trastienda de la investigación. En *Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina*. Tesis doctoral inédita. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Morzán, A. (2015).** Aportes a la construcción de la otra escuela posible para hacer realidad el derecho a la educación. *Noveduc*.
- Monserat, M. y Díaz, N. (2016).** Definiciones teórico políticas del currículum para la educación secundaria santafesina. *IICE-UBA*, (39).
- Muller, P. (2002).** *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Subirats, J.; Knoepfel, L.C. y Varone, F. (2010).** Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Planeta.

Sverdlick, I. y Austral, R. (2013). Derecho a la educación y situación educativa de la población en Argentina. Una mirada panorámica sobre la base de los censos 2001 y 2010. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada (Relec)*, 4(4).

Pinkasz, D. (Ed.) (2013). La investigación sobre educación secundaria en la Argentina de la última década. Ponencias presentadas en la I Reunión científica. FLACSO Área Educación: Programa de Educación, Conocimiento y Sociedad, Ciudad de Buenos Aires.

Tenti Fanfani, E. (2009). La enseñanza media hoy: masificación con exclusión social y cultural. En *La escuela media en debate: Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Buenos Aires: Manantial.

Terigi, F. (2007). Los desafíos que plantean las trayectorias escolares. Trabajo presentado en III Foro Latinoamericano de Educación Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy. Fundación Santillana. Recuperado de <http://www.ieo.edu.ar/promedu/trayescolar/desafios.pdf>

——— (2011). *Fracaso escolar desde la perspectiva psicoeducativa: hacia una reconceptualización situacional*. Recuperado de <http://formacion-integral.com.ar/website/?p=215>

——— (2012). Lo mismo no es lo común: la escuela común, el currículo único, el aula estándar y otros esfuerzos análogos por instituir lo común. En *Educar: Posiciones acerca de lo común*. Paraná, Entre Ríos: Fundación La Hendija.

——— (2014). La inclusión como problema de las políticas educativas. En *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Tiramonti, G. (2013). Claves para mirar las políticas educativas de la región. En *Aportes para (re)pensar el vínculo entre Educación y TIC en la región*. Montevideo, Uruguay: FLACSO.

Fecha de recepción: 11/06/18
Fecha de aceptación: 10/10/18