



ENSEÑAR EN LA ESCUELA SECUNDARIA. CONDICIONES DE TRABAJO EN LA ARGENTINA DE COMIENZOS DEL SIGLO XXI

Raúl A. Menghini¹

Adriana Graciela Migliavacca²

Stella Maris Más Rocha³

RESUMEN

En Argentina, los primeros años del nuevo siglo han sido escenario de experiencias de rebelión popular que plantearon profundos cuestionamientos al consenso neoliberal hegemónico de décadas anteriores. Como estrategia de recomposición de la legitimidad institucional, los gobiernos kirchneristas apelaron a la canalización de algunas expectativas encumbradas en los tiempos de la crisis, pero desarticulando, también, otras que se mostraron tributarias de una perspectiva de radicalización profunda de la sociedad. En el plano de la política educacional, el dimensionamiento de los impactos regresivos de las reformas de los 90 operó como el telón de fondo de un nuevo marco de regulaciones. Desde esta caracterización, nos proponemos reconstruir las directrices que el nuevo marco legal nacional le confiere a las políticas destinadas a regular el trabajo de los profesores de educación secundaria, haciendo especial hincapié en el análisis de los cambios introducidos en las condiciones laborales y en los dispositivos de formación.

Palabras clave: Educación Secundaria; Trabajo de los Profesores; Condiciones Laborales; Formación Docente.

ENSINAR NA ESCOLA MÉDIA. CONDIÇÕES DE TRABALHO NA ARGENTINA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

RESUMO

Na Argentina, os primeiros anos do novo século foram palco de experiências de rebelião popular que formularam profundos questionamentos ao consenso neoliberal hegemônico de décadas anteriores. Como estratégia de recomposição da legitimidade institucional, os governos kirchneristas apelaram à canalização de algumas expectativas exaltadas nos tempos da crise, porém desarticulando, também, outras que se mostraram mais próximas a uma perspectiva de radicalização profunda da sociedade. No plano da política educacional, o dimensionamento dos impactos regressivos das reformas dos anos 90 funcionou como pano de fundo de um novo marco de regulações. A partir desta caracterização, propomo-nos reconstruir as diretrizes que o novo marco legal nacional confere às políticas destinadas a regular o trabalho dos professores do ensino médio, ressaltando

¹ Doctor en Ciencias de la Educación (Universidad de Granada). Magister en Política y Gestión de la Educación (UNLu). Licenciado en Ciencias de la Educación (UCALP) y Licenciado en Trabajo Social (UBA). Profesor Asociado de la Universidad Nacional del Sur en materias de Práctica docente y Política y legislación de la educación superior. Actualmente se desempeña como Vicedirector de la Escuela Normal Superior de Bahía Blanca, a cargo de los Profesorados de Educación Primaria y de Educación Inicial. E-mail: <menghini@uns.edu.ar>

² Licenciada en Ciencias de la Educación da Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Política y Gestión de la Educación de la Universidad Nacional de Luján (UNLu). Doctoranda en la Facultad de Filosofía y Letras (Doctorado en Ciencias de la Educación, UBA). Profesora Adjunta Ordinaria, Ciencias de la Educación, UNLu. E-mail: <adrianamiglia22@gmail.com>

³ Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Luján (UNLu). Maestranda en Política y Gestión de la Educación (UNLu). Profesora Adjunta Regular, Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). E-mail: <stellamasrocha@gmail.com>



especialmente a análise das mudanças introduzidas nas condições de trabalho e nos dispositivos de formação.

Palavras-chave: Ensino Médio; Trabalho dos Professores; Condições de Trabalho; Formação Docente.

Introducción

En Argentina, los primeros años del nuevo siglo han sido escenario de experiencias de rebelión popular que plantearon profundos cuestionamientos al consenso neoliberal hegemónico de décadas anteriores. Es claro que la crisis que nuestro país vive por estos años no es un fenómeno aislado. Distintas situaciones transitadas en América Latina nos permiten advertir el desarrollo de experiencias de organización popular que expresan su resistencia y rechazo a las políticas de Estado que se habían consolidado bajo el patrón de dominación de la Nueva Derecha.

La confrontación con este patrón de dominación ha generado nuevos desafíos para la clase dominante y para los Estados Nacionales, en el ejercicio de su histórica tarea de reconstrucción del consenso agrietado. Como estrategia de recomposición de la legitimidad institucional, los gobiernos kirchneristas⁴ apelaron a la canalización de algunas expectativas encumbradas en los tiempos de la crisis, pero desarticulando, también, otras que se mostraron tributarias de una perspectiva de radicalización profunda de la sociedad. En la experiencia argentina advertimos que, de manera similar a Brasil y Uruguay, se configuran modelos que, bajo nuevos ropajes, toman la dirección de recomponer la hegemonía del capital, utilizando un discurso progresista y algunas medidas de corte popular que canalizan parte de las demandas sostenidas en los momentos álgidos de la lucha. En otro punto del espectro latinoamericano, pueden vislumbrarse los proyectos nacionales en los que claramente ha primado la profundización del modelo neoconservador (es el caso, por ejemplo, de México, Colombia y Perú). Por otra parte, nos encontramos con experiencias

⁴ Hemos optado por analizar el período autodenominado como “década ganada”, calificativo que emerge del propio discurso del gobierno kirchnerista, en el marco de una estrategia de contraposición al modelo de los 90, que se extendió hasta el proceso de crisis social e institucional de los años 2001 y 2002. Tras la caída de Fernando De la Rúa (1999-2001), los gobiernos de transición que se sucedieron entre fines de 2001 y mayo de 2003, adoptaron un conjunto de medidas que, con un severo ajuste económico de trasfondo, promovieron la recuperación de la capacidad de recaudación de las arcas estatales, dejando un terreno favorable para el proceso de expansión de la economía y de recomposición social que sería encauzado por el kirchnerismo. En este trabajo, nos remitiremos al análisis de las políticas de los gobiernos de N. Kirchner (2003-2007) y de C. Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

que, con sus contradicciones, han venido implementando medidas más radicalizadas (Venezuela, Bolivia, Ecuador), recurriendo a la movilización, chocando contra el imperialismo y las clases dominantes y apelando al fortalecimiento de un eje político regional con Cuba (Katz, 2009).

La ubicación de Argentina en un grupo de países conducidos por gobiernos que despliegan un discurso desafiante del modelo neoconservador, nos impulsa a interrogarnos acerca de la envergadura que cobra el cambio en materia de política educacional. Desde esta caracterización, nos proponemos reconstruir las directrices que el nuevo marco legal nacional le confiere a las políticas destinadas a regular el trabajo de los profesores de educación secundaria, haciendo especial hincapié en el análisis de los cambios introducidos en las condiciones laborales y en los dispositivos de formación.

El artículo se estructura en tres partes. En la primera, avanzamos en la caracterización de la configuración actual del nivel secundario, desde una mirada retrospectiva que intenta examinar el sentido de los cambios que introducen las políticas de la gestión kirchnerista. A continuación, focalizamos nuestra atención en las políticas que plantean la necesidad de construir una nueva institucionalidad para el nivel, apelando a la implantación de “nuevos” dispositivos, desde una retórica que instala la meta de la inclusión como mandato (Penas y Laurente, 2014). El desafío que se abre es el de sopesar los alcances reales de estos cambios en materia de democratización, dimensionando sus impactos en las condiciones laborales de los profesores. Las políticas para la formación de docentes impulsadas desde el Ministerio de Educación Nacional, a través del Consejo Federal de Educación, son analizadas ponderando las reconfiguraciones que se introducen en el marco del conjunto de cambios que experimenta el nivel medio (en términos de obligatoriedad, nuevos contenidos y modalidades, nuevas regulaciones académicas, entre otras). Finalmente, nos detenemos en el análisis de las condiciones de trabajo de los profesores, en un escenario que se dirime entre la recomposición salarial y la profundización de la fragmentación del sector, a expensas de la institucionalización del empleo precario y la progresiva segmentación de la oferta educativa del nivel.

1. Algunos cambios en la escuela secundaria argentina

La escuela secundaria constituye uno de los núcleos centrales de las políticas educacionales recientes. Desde su surgimiento en 1863, con la creación del primer Colegio Nacional, hasta hoy se discute acerca del sentido y las características que debería tener. El proceso de diversificación de los estudios secundarios comenzó casi en el mismo momento en que se conformaba el sistema educativo argentino como tal, llegando en la actualidad a tener una gran variedad de instituciones⁵ y formatos.

Los consensos neoliberales y neoconservadores que venían madurándose desde el período dictatorial encontraron eco en la década del 90, caracterizada por una reforma educacional con consecuencias drásticas para el conjunto del sistema educativo argentino y, especialmente, para el nivel medio. La desaparición de la escuela secundaria y su reemplazo por un ciclo Polimodal de 3 años (Más Rocha y Vior, 2009), la función atribuida a la escuela tanto de contención social (Más Rocha, 2007) como de retención (Martignoni, 2013), el énfasis puesto en la calidad de la educación como sinónimo de productividad y resultados mensurables (Misuraca *et al.*, 2012) y la expansión de los procesos de privatización del sistema (Vior y Rodríguez, 2012), trajeron aparejados problemas que continúan hasta el presente. Los resultados que arrojan los principales indicadores de rendimiento (repitencia, sobreedad, abandono, evaluación de los aprendizajes, etc.) muestran los efectos que esas medidas tuvieron, principalmente, en los sectores más pobres de la población (Wiñar y Lemos, 2005).

En la última década, desde el Poder Ejecutivo Nacional se ha promovido la sanción de un conjunto de normas destinadas a modificar diversos aspectos del sistema educativo: 180 días efectivos de clase, en todo el país, para los niveles obligatorios (Ley del Ciclo Lectivo Anual N° 25864/03)⁶, recuperación de la escuela técnica (Ley de Educación Técnico Profesional N° 26058/05), reestructuración del sistema⁷ y obligatoriedad de la escuela secundaria (Ley de Educación Nacional N° 26206/06), extensión de la formación docente a 4 años, entrega de netbooks a todos los alumnos de escuelas públicas a través del Programa Conectar Igualdad.

⁵ Según datos de la DINIECE, en 2013 Argentina tenía 8101 escuelas secundarias públicas y 3838 escuelas secundarias privadas a las que concurrían 2.766.456 y 1.099.663 alumnos, respectivamente.

⁶ En 2012, por Resolución del CFE N° 165/11, se extendió a 190 días.

⁷ En 2006, Argentina retomó su histórica estructura de primaria y secundaria, eliminando la Educación General Básica (EGB) y el Ciclo Polimodal creados por la Ley Federal de Educación.

El desarrollo de recientes investigaciones identifican a este nivel de educación como el que presenta los mayores desafíos para lograr la democratización de la escuela, habida cuenta de las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que se produjeron en Argentina luego de la década de los 90 y la crisis de 2001-2002. Algunos de los problemas más destacados estarían constituidos por la implementación de la obligatoriedad de la escuela secundaria (Feldfeber y Gluz, 2011; Menghini, 2012), las innovaciones en el formato escolar (Terigi, 2012; Tiramonti, 2012), los desafíos de la ciudadanía y participación estudiantil (Cantero, 2011; Más Rocha y Lizzio, 2012; Más Rocha *et al.*, 2013; Núñez, 2013), la calidad de la educación (Vior *et al.*, 2009; Misuraca *et al.*, 2012) y la “inclusión” en las instituciones educativas como mandato social (Oreja Cerruti, 2014; Penas y Laurente, 2014).

En los últimos años, los organismos internacionales de financiamiento han dirigido su interés hacia la escuela secundaria (Vior y Oreja Cerruti, 2013). El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han elaborado numerosas recomendaciones para este nivel, entre ellas: concebir a la escuela como un instrumento para la competencia y como espacio para la prevención de embarazos y enfermedades de transmisión sexual; compartir los costos entre el Estado, la familia y los sectores privados por la baja tasa de retorno que tiene el nivel; incorporar las TICs en la enseñanza y en el aprendizaje; dotar a las instituciones de autonomía administrativa y pedagógica (lo que permitiría a directores seleccionar a su personal).

Los documentos oficiales ministeriales dan cuenta, también, de la importancia creciente que se le asigna a la escuela secundaria. Luego de la sanción de la Ley de Educación Nacional, el Ministerio Nacional y el Consejo Federal de Educación (CFE) emitieron, en 2008, el “Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en Argentina”. Allí se condensa un diagnóstico cuantitativo y cualitativo del nivel, se identifican los principales problemas y se definen los objetivos estratégicos que abarcan la reformulación curricular, el desarrollo de un nuevo modelo institucional, lo relativo a la convivencia escolar y al trabajo de los docentes (Menghini, 2012).

No caben dudas de que una de las medidas más importantes de la nueva Ley de Educación Nacional remite a la extensión de la obligatoriedad escolar, cuestión que sintoniza con las medidas que se han adoptado en otros países de la región. Esto implicó comenzar a diseñar otro tipo de institucionalidad, de sentido del nivel y de organización, con el objetivo

explícito de pasar de una escuela que fue desde sus inicios fuertemente selectiva, en función de la pertenencia social, a otra que resultara abierta e “inclusiva”. El Ministerio de Educación Nacional instaló la idea de una “Nueva Escuela Secundaria”, ratificada y desplegada en un conjunto de resoluciones del Consejo Federal de Educación⁸.

Si bien estas nuevas regulaciones se adoptan con el acuerdo de todas las provincias, no es posible dejar de señalar la importante injerencia del Ministerio de Educación Nacional, tanto en las orientaciones como en cuestiones técnicas y recursos económicos. El vínculo siempre conflictivo entre la nación y las provincias (Rivas, 2004) se reedita en una relación de mutua conveniencia: un ministerio sin escuelas que centraliza gran parte de las decisiones (generadas en sus oficinas técnicas por parte de expertos contratados) y que, además, cuenta con importantes recursos económicos que puede manejar con cierta discrecionalidad para distribuir entre las jurisdicciones; y provincias que están a cargo de las escuelas (alumnos, docentes, currículum, gestión), con los conflictos propios de la administración del sistema educativo, que disponen de una autonomía relativa –mediada por la escasez de recursos– para dictar sus propias políticas educativas. Se continúa, así, con un sistema educativo provincializado-descentralizado y, al mismo tiempo, centralizado en las decisiones nacionales.

Las nuevas regulaciones no han contribuido a superar los problemas que afectan a la escuela secundaria desde hace décadas: la obligatoriedad no es garantía ni de su finalización por parte de los estudiantes ni de su mejora en los aprendizajes. El análisis de la evolución de la matrícula de la educación pública muestra que recién en 2013, con 1.037.086 alumnos, se recuperaron los niveles de escolarización que habían alcanzado su pico máximo en el año 2003 (1.007.713 alumnos). En esos diez años, la escuela pública fue perdiendo matrícula mientras el sector privado crecía⁹. Como afirmábamos en líneas precedentes, los indicadores de rendimiento han empeorado. De esta forma, para el ciclo básico de la escuela secundaria pública (1° a 3° año), la tasa de repitencia que en 1999 registraba un 9,9%, se incrementó a un 15% en 2009. Para el caso del ciclo orientado (4° a 6° año), es preocupante

⁸ Organismo interjurisdiccional, presidido por el ministro de Educación Nacional e integrado por los representantes de los ministerios provinciales.

⁹ En algunas jurisdicciones, la situación es mucho más grave. Tal es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que en 1996 tenía 215.347 alumnos matriculados en escuelas secundarias comunes (111.416 en el sistema público y 103.931 en el privado) y en 2012 la cifra descendía a 186.884 (97.958 y 88.926 en público y privado, respectivamente). Fuente: DINIECE, Anuarios Estadísticos, 1996-2012.

el nivel de abandono interanual, cercano al 20% en el período mencionado. Por su parte, la sobreedad correspondiente al año 2009 supera el 45% para ambos ciclos¹⁰.

Los cambios producidos en la escuela secundaria argentina del último decenio se han dado en un contexto caracterizado por un discurso gubernamental de “inclusión social” junto con el despliegue de un conjunto de políticas públicas (educativas, sociales, laborales) destinadas a tal fin. La formación de los docentes de enseñanza media también se vio alcanzada por las medidas adoptadas y adquiere particularidades, tal como intentaremos mostrar a continuación, en función de las condiciones del trabajo docente en el siglo XXI.

2. El mandato de la “inclusión” en la escuela secundaria y las políticas para la formación de profesores

La condición de los jóvenes, adolescentes y adultos como *sujetos de derecho* es uno de los pilares sobre los que se estructura la retórica desplegada por los documentos ministeriales que prescriben el diseño de un nuevo marco institucional para la implementación de la extensión de la obligatoriedad de la escuela secundaria. Dentro de este horizonte, el derecho a la educación debería vehiculizarse a través de una escuela secundaria que prepare para el “ejercicio pleno de la ciudadanía”, “el mundo del trabajo” y “la continuidad de estudios”. Para cumplir el “mandato de la obligatoriedad” se plantea la necesidad de construir una “nueva institucionalidad”, a partir de “nuevos formatos pedagógicos”, como forma de arribar a las metas de la *inclusión* y la *igualdad educativa*, identificadas con la mejora de la “retención” y con una educación de “calidad” orientada a superar la fragmentación del nivel¹¹.

En lo que concierne al trabajo docente, se afirma la necesidad de modificar las condiciones estructurales que producen la fragmentación actual del proceso de trabajo, tendiendo a la concentración horaria con mayor estabilidad y a cargos que posibiliten compatibilizar el ejercicio de la enseñanza con otras funciones como la participación en el gobierno institucional. Asimismo, se remarca el imperativo de jerarquizar la profesión, a

¹⁰ Fuente: DINIECE, Anuarios Estadísticos, 1996-2012.

¹¹ Todas estas “definiciones” se encuentran en las resoluciones del Consejo Federal de Educación (N° 79/09, 84/09, 88/09 y 93/09).

través de políticas de formación que apoyen al docente en la comprensión de las múltiples y complejas dimensiones de la práctica, los contextos sociales que enmarcan las decisiones cotidianas en el aula y en la escuela, y los nuevos escenarios en que se inscriben las relaciones docente-alumno; docente-familia; docente-docente.

Las prescripciones descriptas son claras en el reconocimiento de las asignaturas pendientes que el sistema de educación secundaria viene heredando, desde décadas atrás, en materia de democratización. El énfasis en los adolescentes, jóvenes y adultos como sujetos de derecho es consistente con la estrategia de diferenciación respecto de las políticas neoliberales de la década de 1990, apuntalada en la evocación de la tradición nacional-popular tributaria de los procesos de resignificación de la ciudadanía que en nuestro país tuvieron lugar, a mediados de siglo XX, con el primer peronismo. No obstante, y con el correr de los tres períodos de gestión kirchnerista, los sentidos del discurso gubernamental contrastan abruptamente con la crítica realidad que en general transitan las escuelas públicas, en términos de su situación edilicia, las condiciones económico-sociales de los estudiantes y las condiciones laborales de los docentes, quienes continúan encontrándose con grandes obstáculos para sortear los distintos factores que retroalimentan la fragmentación del proceso de trabajo¹².

En efecto, la política educativa de los gobiernos kirchneristas ha estado signada por la coexistencia de una retórica democratizadora con conceptos y metas que operan como ejes vertebradores de las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito que vienen condicionando las políticas del sector desde décadas atrás. Así, por ejemplo, Oreja Cerruti (2014) señala que el énfasis en la inclusión ha sido incorporado por el Banco Mundial, en documentos producidos en los últimos años, con el propósito de revertir el factor social de riesgo que, según esgrime este organismo, representan los jóvenes “excluidos” para la “governabilidad” de los países catalogados como “pobres”. En este contexto, la autora recupera algunos análisis críticos en torno al uso del par inclusión-

¹² En el mismo sentido, no se puede soslayar la materialidad del modelo económico social que se ha venido consolidando en el transcurso de la etapa estudiada. Como ya ha sido objeto de análisis de otros trabajos (Katz, 2010; Lucita, 2010; Svampa, 2011; Félix y López, 2012; Migliavacca *et al.*, 2015), el kirchnerismo se ha caracterizado por adoptar un esquema ambivalente, que oscila entre el impulso de medidas “progresistas” (en algunos casos recogiendo, aunque parcialmente, ciertas demandas de la izquierda) y otras que, con un claro sentido conservador, han allanado la continuidad de la estructura social desigual heredada del patrón de dominación de Nueva Derecha.

exclusión (Fontes, 1996; Rodríguez Guerra, 2002), argumentando que da por supuesta la posibilidad de una exterioridad respecto del capitalismo como sistema dominante. Siguiendo el razonamiento de Fontes (1996), retoma las categorías de *inclusión forzada*, en relación con el proceso de mercantilización de la fuerza de trabajo, y de *exclusión interna*, para designar los procesos de expulsión del mercado de empleo de amplios contingentes de población obrera “sobrante”. De esta forma, la sumisión a los mecanismos de explotación y despojo estructurantes del modelo social hegemónico en la Argentina del siglo XXI, desplaza y relativiza el viejo mandato de la igualdad heredado del imaginario nacional y popular del primer peronismo. Este desplazamiento nos conduce a dimensionar la distancia abismal que se genera entre el discurso democratizador de los documentos ministeriales y la realidad de creciente precarización y fragmentación que, a pesar de las nuevas normativas, invade a las escuelas del nivel y a las condiciones de trabajo de los profesores que en ellas se desempeñan.

El mandato gubernamental de la inclusión social a través de la escolarización obligatoria alcanza, también, a las políticas para la formación de docentes que, en Argentina se presenta bajo un sistema binario, es decir que se desarrolla tanto en universidades (que tienen autonomía académica) como en institutos de educación superior (dependientes de las respectivas jurisdicciones). Esto implica una aceptación o acatamiento diferencial de las regulaciones nacionales emanadas del Consejo Federal de Educación ya que para las provincias las resoluciones son de cumplimiento obligatorio.

La creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), en 2006, no contribuyó a superar las disparidades históricas de los dos subsistemas de formación. Según Marzoa *et al.* (2011) se ha reiterado la fórmula inaugurada en la década de 1990 para la concreción de la política curricular: en el nivel nacional se producen los documentos, acordados federalmente, para que luego las jurisdicciones elaboren los diseños y las instituciones formadoras definan propuestas locales que incluyan, articulen y amplíen los niveles anteriores.

Este panorama se complementa con la inclusión de las carreras de Profesorados (Resolución Ministerial N° 50/10) en los alcances del artículo 43 de la Ley de Educación

Superior N° 24521/95¹³, y que implicará procesos de evaluación y acreditación de las carreras, aspecto extendidamente cuestionado por diversas universidades nacionales.

Por otra parte, recién en 2014 se puso en marcha el Plan Nacional de Formación Permanente (Resolución CFE N° 201/13)¹⁴, que incorpora a los Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD), a los sindicatos docentes y a las Universidades como instituciones que pueden formular y concretar propuestas de capacitación financiadas por el Ministerio de Educación. Si bien ha alcanzado a una gran cantidad de docentes que reciben formación continua de manera gratuita, la dinámica de la capacitación, intrínsecamente ligada al sistema de puntaje (método de evaluación y promoción laboral), adquiere una lógica instrumental. Esta formación no se relaciona con las necesidades e inquietudes que surgen de la práctica, sino que se subordina a la necesidad de acumular puntos. Está bastante extendida la idea de que existe un “mercado del puntaje” (independiente de la calidad de la formación), que desconoce las inquietudes e iniciativas propias de los docentes. Esta desvalorización está incluida en el propio esquema institucional de diseño y gestión del sistema educativo, que no considera los aportes que los profesores puedan realizar para la mejora de sus condiciones de trabajo, en la realización de sus tareas, en la dinámica de las escuelas, etc. En este marco, por ejemplo, se continúa identificando a los docentes como únicos responsables por los aprendizajes de los estudiantes y sus resultados, sin considerar los contextos sociales e institucionales en que se desarrolla la tarea. Así, por ejemplo, según Menghini (2010), la definición de la evaluación como una “responsabilidad institucional”, lejos de promover dinámicas colegiadas de toma de decisión, en la práctica ha habilitado que –tras la premura por bajar los índices de repitencia- el juicio de los docentes pueda ser modificado por directivos y supervisores escolares.

Asimismo, las metas establecidas para la “Nueva Escuela Secundaria” imprimen nuevos desafíos y complejizan la tarea de los docentes que se desempeñan en este nivel, aspecto que coadyuva la necesidad de dar una discusión integral sobre las condiciones

¹³ Este artículo establece que, cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público, las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas.

¹⁴ El Plan contempla un proceso a desarrollar en tres años, con la incorporación gradual de las escuelas de los distintos niveles (10.000 en 2014, 18.000 en 2015 y 17.000 en 2016). Se organiza en torno a dos componentes: uno institucional, cuyas temáticas apuntan a generar una autoevaluación institucional y proyectar mejoras; y uno individual, de acuerdo al nivel y formación específica de los docentes.

laborales del sector. Si bien es cierto que los años de gestión kirchnerista (2003-2015) han estado caracterizados por la regularización de las negociaciones paritarias y la recomposición salarial, estos procesos no pueden ser analizados si no es a la luz de la reconstrucción del complejo mapa de condicionamientos generales en el que se insertan. En las líneas que siguen, nos proponemos profundizar esta discusión.

3. Paritarias, salario y condiciones laborales

Esta última parte del artículo pretende ilustrar las condiciones laborales de los docentes que se desempeñan en el nivel secundario, las que se pueden analizar a partir de lo que han significado las paritarias –en tanto instancia de negociación entre los sindicatos y el Estado-, el valor de los salarios acordados en el ámbito nacional y en las provincias y la incidencia que ha tenido en la salud de los profesores.

3.1 Regularización de las paritarias

De acuerdo con la reconstrucción histórica realizada por Pérez Crespo (2011), en el caso de los docentes estatales, el derecho a la negociación colectiva ha sido reconocido, por primera vez, recién en 1991 –casi cuatro décadas más tarde que para otros sectores de trabajadores¹⁵-, a partir de la sanción de la Ley N° 23929, y estableciendo dos niveles de regulación: un nivel federal –que debería tender a brindar un marco general laboral aplicable a las diversas jurisdicciones- y otro sectorial, ya sea por nivel (escolar, universitario, etc.) o por ámbito geográfico (nacional, provincial, municipal).

Hasta ese momento, y como consecuencia de una histórica negación del derecho a la negociación colectiva, las organizaciones gremiales docentes priorizaron la introducción

¹⁵ En 1953 se sancionó la Ley N° 14250, que regula las negociaciones colectivas de trabajo a nivel nacional. En esta normativa no estaban incluidos los trabajadores estatales. Más aún, un artículo del decreto reglamentario determinaba que no podrían negociar convenios colectivos, excepto que el poder público lo permitiera por acto expreso. No obstante, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional Argentina, consagra los derechos de organización sindical, acción gremial y negociación colectiva, sin discriminar entre trabajadores estatales y los pertenecientes a la actividad privada, a pesar de que en el empleo público ha predominado una tendencia a limitar, desde el Estado, el derecho de huelga y la negociación paritaria. En lo que concierne a los docentes del sector privado, estuvieron incluidos en la Ley N° 14250 pero se ha visto muy restringida su posibilidad de negociar colectivamente (Pérez Crespo, 2011).

de mejoras en las normas reguladoras de su actividad laboral (estatutos nacionales, provinciales, municipales y otras disposiciones normativas), si bien en algunas jurisdicciones se fueron logrando ciertos acuerdos colectivos que no llegaron a adquirir el estatus de convenios paritarios. Los docentes ganaron el derecho a la negociación colectiva cuando, sobre la marcha de la precarización laboral, comenzaba a invertirse la direccionalidad de la paritaria, y se iba desplazando la concepción del convenio como herramienta de los trabajadores para la adquisición de más y mejores derechos laborales. No es anecdótico destacar que, en los comienzos de los 90, al amparo de la irrupción de la denominada “flexibilidad laboral”, una nueva normativa estableció la prohibición de negociaciones salariales que no estuvieran atadas a incrementos de productividad, situación que conducía a la sobreexplotación de la fuerza de trabajo tanto en relación con la extensión de la jornada laboral como con el ritmo de producción¹⁶.

En efecto, para el sector docente, los años 90 han estado marcados por la necesidad de resistir los embates de la flexibilización laboral y preservar los derechos laborales conquistados en los estatutos, en el marco de una estrategia defensiva¹⁷. A diferencia de los convenios colectivos, que emergen de un acuerdo entre las partes negociantes (los representantes sindicales y la patronal), los estatutos son leyes que expresan la voluntad del ámbito legislativo que dio lugar a su sanción, pudiendo modificarse y derogarse con la sola iniciativa de esta institución estatal. En contraste, los beneficios obtenidos a través de la firma de un convenio, no pueden ser suprimidos por una ley posterior. En este contexto puede comprenderse la persistencia de los trabajadores docentes en el reclamo del derecho a la negociación colectiva, como vía para arribar a un convenio que legitime derechos devenidos del acuerdo entre las partes, y no de la sola iniciativa del Estado (Pérez Crespo, 2011).

¹⁶ Se trata del Decreto del Poder Ejecutivo N° 1334/91, que –en caso de convenios que acordaran incrementos salariales- obligaba a las partes firmantes a condicionarlos a “efectivos aumentos de la productividad, verificados o razonablemente estimados” (Pérez Crespo, 2011).

¹⁷ En el ámbito laboral docente, los nuevos parámetros de regulación se expresaron a través de la proliferación de diversas propuestas que –procedentes de organismos gubernamentales, no gubernamentales e internacionales- propugnaron la modificación o derogación de los estatutos que reglamentan el trabajo de los docentes. Las mencionadas propuestas de modificación o derogación fueron recuperadas por los discursos oficiales como ejes sustanciales del cambio educativo que anunciaba la reforma gubernamental. Asimismo, y a pesar de la relativa “impermeabilidad” mantenida por estos marcos legales, estas propuestas se habían mostrado efectivas para implantar nuevas lógicas en el trabajo docente, fuertemente imbricadas en las lógicas de regulación que venían operando sobre el conjunto del mercado laboral (Jaimovich *et al.*, 2004).

En el año 2006, la promulgación de la Ley N° 26075 (de Financiamiento Educativo) establece un mecanismo para arribar a un convenio-marco federal que opere como “piso” de las negociaciones jurisdiccionales pero restringiendo la participación a las entidades gremiales docentes del ámbito nacional¹⁸. En su condición de entidad de mayor peso representativo, la CTERA se posiciona como el principal interlocutor del gobierno nacional, al tiempo que su conducción expresa una adhesión explícita a su proyecto político.

De acuerdo con la normativa, los puntos a tratar en la negociación deben referir a condiciones laborales, calendario educativo, salario mínimo y carrera docente. Sin embargo, aún cuando varias provincias habilitaron la paritaria docente a través de normas propias, hasta el momento la negociación se ha limitado a abordar la actualización de los salarios y algunos otros aspectos laborales que se han volcado en acuerdos específicos, pero no en convenios colectivos orgánicos¹⁹. Es decir que tanto a nivel nacional como en varias jurisdicciones ha quedado pendiente un debate acerca de la paritaria como instancia en que las partes discuten y acuerdan, desde una perspectiva integral, las condiciones de trabajo de los docentes (Pérez Crespo, 2011).

Asimismo, en 2010, la resolución del CFE N° 94/10 le brinda una legitimidad formal a los descuentos salariales por los días de huelga. Bajo el argumento de dar garantías para la concreción de un calendario escolar de 180 días de clase, se vulnera el derecho de huelga consagrado en la Constitución Nacional. Esto sucede en un ciclo de alta conflictividad a nivel de las provincias, por la significativa cantidad de huelgas jurisdiccionales que se producen en el sector, pero de una casi inexistente confrontación nacional ya que, con

¹⁸ Estas son: la Confederación de Trabajadores de la República Argentina (CTERA), la Confederación de Educadores Argentinos (CEA), la Unión de Docentes Argentinos (UDA), la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) y el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP) (Pérez Crespo, 2011).

¹⁹ De acuerdo con información relevada hasta 2011, un caso que contrasta con el conjunto de las provincias es el de Tierra del Fuego, donde en 2006 se homologó un convenio colectivo que se aproxima a una concepción integral de las condiciones de trabajo. Entre los derechos docentes que se enuncian, puede destacarse: ejercer su profesión sobre la base de libertad de cátedra, mecanismos de reclamo para los casos de demora o dilación en la instrumentación de los concursos, participación activa en la definición de los lineamientos de la política educativa, cuidado de la salud y prevención de enfermedades laborales, ejercicio de su actividad en las mejores condiciones pedagógicas, de salubridad y de seguridad local, acorde al nivel, número de alumnos, modalidad y características (Pérez Crespo, 2011).

excepción de la dictadura militar, es el período con menor cantidad de paros nacionales (Gindin, 2011)²⁰.

Paralelamente, y pese a haber nacionalizado la discusión salarial –en el marco de una estructura de gestión donde el Ministerio de Educación Nacional no emplea docentes-, el gobierno nacional fue asumiendo posiciones cada vez más conservadoras respecto de la negociación del salario y, como lo expresa la citada resolución del CFE, del derecho de huelga (Gindin, 2011).

3.2 Salario y condiciones laborales

Como ya es conocido, en Argentina, desde la implementación de las transferencias de los establecimientos de educación secundaria y superior no universitaria a las provincias, la contratación de los docentes y la definición de sus salarios recaen en dichos gobiernos. Esta situación permite explicar la heterogeneidad de la composición salarial en la comparación entre provincias y las dificultades que se plantean en el momento de realizar una caracterización nacional. No obstante, y de acuerdo con lo mencionado en líneas precedentes, a partir de la reglamentación de la Ley de Financiamiento Educativo y del establecimiento de un ámbito de negociación colectiva a escala nacional, se ha fijado un piso salarial para todos los docentes del país que opera como base de la discusión en las paritarias provinciales.

Luego de la abrupta caída salarial experimentada en 2002, como consecuencia de una crisis económica y una elevada devaluación de la moneda nacional, los salarios se recomponen en términos reales pero sin alcanzar el poder adquisitivo que se había conquistado hacia 1975 (Kornblihtt y Seiffer, 2014)²¹. Un trabajo que analiza la evolución del

²⁰ Se han convocado cuatro paros nacionales en el período: en 2005, un paro en demanda de la Ley de Financiamiento Educativo; en 2007, dos días de paro por el asesinato del docente Carlos Fuentealba en una manifestación en la provincia de Neuquén; en 2010, por un conflicto en la Ciudad de Buenos Aires. De estos cuatro paros nacionales sólo uno fue dirigido a presionar al gobierno nacional (Gindin, 2011).

²¹ La caída del salario en Argentina es una tendencia que se inscribe en el largo plazo y que puede identificarse claramente desde la crisis de la década del 70. Una reciente investigación revela que, a valores equivalentes a los de 2013, el salario promedio de los trabajadores argentinos (considerando tanto al sector privado como público, a los empleados registrados y no registrados) representaba el 52% del correspondiente a 1975. Siguiendo a los autores, esto permite comprender el sentimiento que inunda a muchas personas de ser cada año un poco más pobre (Kornblihtt y Seiffer, 2014).

valor de la hora cátedra del profesor de escuela secundaria, correspondiente a un cargo con 10 años de antigüedad, identifica una mejora de un 62,5% entre 2004 y 2010 (Botinelli, 2012)²².

Si bien no contamos con datos que permitan analizar la evolución, en términos reales, para el período posterior, un aspecto que relativiza el alcance de esta mejora es el elevado nivel de inflación acumulada en 2013 y 2014, de una proporción superior al 75%, de acuerdo con los cálculos realizados por Graciela Bevacqua, quien dirigía el equipo de investigadores que se ocupaban de la medición del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) hasta 2006, antes de su intervención. Estos valores se enmarcan en un proceso que, desde 2007, viene revelando incrementos sustantivos de la inflación, sin ser reconocidos por el propio INDEC (Gambina y Ghio, 2015)²³.

Una relación que nos permite dimensionar el poder adquisitivo del salario docente es su comparación con los valores de la Canasta Básica Total, que contempla costos de alimentos, indumentaria para mayores y para menores, educación, transporte público, bienes y servicios varios, salud y gastos comunes de la vivienda. Si tomamos una medición alternativa a la del INDEC, procedente del Instituto de Pensamiento y Políticas Educativas y correspondiente a valores del Gran Buenos Aires, encontramos que, a diciembre de 2013, llegaba a \$5671,7 para una familia tipo, propietaria de su vivienda, y ascendía a \$6694,1 para aquellas familias que tienen que abonar un alquiler²⁴.

Al contrastar estos valores con salarios docentes de bolsillo, correspondientes al mismo período (diciembre de 2013), encontramos que un profesor de escuela secundaria

²² Para estudiar esta evolución se ha deflactado el valor de los salarios, sobre la base del Índice de Precios al Consumidor "IPC 7", correspondiente a los aglomerados urbanos de Jujuy, Neuquén, Paraná, Rawson-Trelew, Salta, Santa Rosa y Viedma. Los datos arrojados por el IPC calculados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), no se han empleado por su escaso nivel de confiabilidad, desde su intervención –por parte del gobierno nacional- en 2007.

²³ De acuerdo con los autores recién citados, la intervención del INDEC trajo como consecuencia la "destrucción de la estadística pública", una apreciación en la que coinciden analistas de distintas tendencias ideológicas. Esta situación dio lugar a la aparición de mediciones alternativas, procedentes de organismos provinciales y consultoras privadas.

²⁴ Tomamos datos aportados por un documento del Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas, titulado *36,5% de pobres y 12,1% de indigentes: Los números que el gobierno pretende ocultar*, publicado en abril de 2014 y elaborado por el equipo de trabajo coordinado por Claudio Lozano y Tomás Raffo e integrado por Ana Rameri y Agustina Haimovich. Como se indicó en el cuerpo del texto, los datos corresponden al aglomerado urbano del Gran Buenos Aires, que comprende a la Ciudad de Buenos Aires y a los partidos del Conurbano Bonaerense (que rodean a la Ciudad capital y pertenecen al territorio de la provincia de Buenos Aires). El concepto de "familia tipo" remite a un grupo familiar de cuatro integrantes. El estudio se basa en la medición del IPC realizada por el equipo de Graciela Bevacqua, quien -como se señaló- es ex Directora del IPC del INDEC.

contratado por 30 horas cátedra percibía, en la provincia de Buenos Aires, un sueldo de \$6739,11, con diez años de antigüedad, y de \$5449,33, sin antigüedad. En la Ciudad de Buenos Aires, la remuneración era de \$7389,64, con diez años de antigüedad, y de \$7104,12 sin antigüedad. Es decir que, a primera vista –y a pesar del contraste entre una jurisdicción y otra- se trata de salarios que se ubican en una zona de proximidad respecto de la Canasta Básica Total, parámetro empleado para determinar la línea de pobreza²⁵. Todas estas situaciones, suponen haber alcanzado un esquema de estabilidad laboral que garantice el acceso a un empleo de una jornada diaria de seis horas cátedra que –con excepción de la Ciudad de Buenos Aires²⁶- se destina totalmente al trabajo frente a alumnos. En efecto, el no reconocimiento del trabajo extra-clase en la composición de la jornada laboral es un rasgo que caracteriza a casi el conjunto de las jurisdicciones de Argentina.

Las estimaciones recién realizadas no contemplan al universo de docentes contratados por fuera de las regulaciones estatutarias, como ocurre en diversos programas lanzados por la cartera educativa nacional y los propios ministerios jurisdiccionales. Un ejemplo elocuente, que permite dimensionar el avance de la precarización laboral en el sector, lo constituye el del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios – FiNES, impulsado –desde 2008- por el Ministerio de Educación de la Nación, en acuerdo con los ministerios provinciales, con la participación del Ministerio de Desarrollo Social y diversas organizaciones sociales. El propósito de este programa es, según lo establece la Res. CFE N° 66/08, promover la finalización de la escolaridad de jóvenes y adultos que no hayan iniciado o completado sus estudios primarios o secundarios en instituciones que no son necesariamente “escuelas” (ya que las clases se desarrollan en ámbitos como clubes de barrio, sedes de cooperativas, locales de organizaciones políticas o sindicatos, iglesias y casas de vecinos). Sólo por ilustrar con un ejemplo, hacia 2013, en la provincia de Buenos

²⁵ Se toman valores aportados en el sitio www.salariodocente.com.ar, calculados sobre la base de la información brindada por los decretos publicados en los boletines oficiales de las jurisdicciones. Un dato que no es menor y que aporta información sobre los “hogares docentes” (aquellos en los que habita por lo menos un docente) es que aproximadamente la mitad tiene como “jefe” a un ocupado en el sector (Botinelli, 2012).

²⁶ En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Legislatura porteña aprobó, en 2008, la Ley N° 2905 denominada “Régimen de Profesores por Cargo”. En esta norma, reglamentada recién en 2012, se promueve la concentración horaria de los profesores en una escuela secundaria, evitando el ya conocido fenómeno del “profesor taxi”, permitiendo destinar tiempo rentado a actividades que no necesariamente implican “clases frente a alumnos” (planificación, correcciones, reuniones con colegas, estudiantes y sus familias, capacitación en servicio, etc.).

Aires, se implementaba en 100 de los 135 distritos de la jurisdicción y, en 2012, se estimaban más de 7000 docentes contratados, 4000 comisiones y 100.000 estudiantes inscriptos (Facioni *et al.*, 2013). Los docentes son designados a través de contratos que tienen un tiempo de duración establecido (4 meses), sin contar con cobertura de obra social en los períodos de receso escolar. Estos contratos no implican relación de dependencia con el Estado ni incluyen derechos laborales como uso de licencias, cobro de antigüedad, aguinaldo, asignaciones familiares y bonificaciones por zona rural o desfavorable (Migliavacca *et al.*, 2015). Esta modalidad de contratación, empleada como mecanismo de asignación de nuevo personal a proyectos impulsados por el Estado, comenzó a implementarse en 1995 (a partir del Decreto del PEN N° 92/95), favorecido por el congelamiento de los cargos -vigente desde hacía dos años.

3.3. Las condiciones de trabajo y la salud de los docentes

En la última década, diversos estudios (Kohen *et al.*, 2005; Martínez *et al.*, 2009; Martínez *et al.*, 2011) han explorado y profundizado el problema del “malestar docente”, como expresión de las cargas laborales psicofísicas que emergen en el proceso de trabajo. La consideración de algunos de sus rasgos específicos contribuye a contextualizar y complementar la dimensión abordada recientemente, vinculada con las condiciones salariales.

Un primer rasgo que ejerce un papel estructurante en la configuración de la jornada laboral es la ausencia de separación entre trabajo y descanso, situación que se acentúa cuando tareas como la planificación de las clases, las correcciones o la elaboración de proyectos son llevadas obligadamente al ámbito doméstico (Martínez *et al.*, 2009). El mismo sentido adquiere el empleo del “tiempo libre”, donde el ocio, el esparcimiento cultural y el estar con la familia son desplazados por los tiempos que deben dedicarse al perfeccionamiento profesional y al estudio. Esta intromisión del trabajo en la vida personal y familiar ocasiona fatiga y un sufrimiento psíquico que nace ante los sentimientos de frustración e impotencia generados por la ausencia de condiciones materiales adecuadas para responder a los propósitos trazados para la tarea. A esto se añade la insuficiencia de tiempos y espacios reales para el trabajo colectivo que requiere la participación en una

institución escolar, esto es, la escasa disposición de ámbitos de interacción entre los docentes, necesarios para procesar integralmente lo didáctico-pedagógico y lo afectivo que sustenta el vínculo de trabajo. Entre otros aspectos que contribuyen a acentuar el desgaste psíquico, las investigaciones señalan el carácter eminentemente solitario de la tarea (que, como recién se consignó, es necesariamente colectiva), los elevados niveles de concentración que requiere y, al mismo tiempo, el alto nivel de compromiso afectivo que conlleva, lo que obstaculiza la posibilidad de desentenderse de los problemas laborales una vez finalizada la jornada escolar (Martínez *et al.*, 2011).

Una segunda dimensión se relaciona con las condiciones edilicias y la carencia de recursos adecuados para desarrollar las tareas exigidas. Las investigaciones subrayan las malas condiciones de techos y baños, la inseguridad de las instalaciones eléctricas, las rajaduras y fisuras en las paredes, la ausencia de refrigeración en verano y calefacción en invierno, el hacinamiento en aulas y patios, la deficiencia de la iluminación, la falta de mobiliario adecuado, el carácter ruidoso del ambiente. En lo que concierne a los recursos, se destaca la falta de disposición de espacios para el desarrollo del trabajo extra-clase (planificación, preparación de materiales), así como la escasez de recursos materiales de apoyo (Kohen *et al.*, 2005; Martínez *et al.*, 2009).

Entre los problemas asociados a las dolencias físicas y psíquicas, las fuentes consultadas destacan afecciones vinculadas con la voz, la presencia de várices, dolores de espalda y de cabeza, contracturas, malestares gastrointestinales, agotamiento al finalizar la jornada escolar, así como dificultades para concentrarse (Kohen *et al.*, 2005; Martínez *et al.*, 2011).

Por último, se identifican diversas problemáticas asociadas a las crecientes demandas que se derivan de la profundización de la desigualdad, la explotación, la pobreza y la violencia social cotidiana de la que son objeto los adolescentes y jóvenes de los sectores populares que deberían integrarse a la escuela. Nos referimos a una estructura social que avanza en convertirlos en víctimas del narcotráfico, del trabajo esclavo, o que los constriñe a formar parte de redes de delincuencia que sostienen vínculos de interpenetración con las propias instituciones estatales. Una violencia que, como argumentan Auyero y Berti (2013), es parte constitutiva de una cadena de condicionamientos que trasciende la mera agresión interpersonal (entre sujetos “particulares”) para incorporarse, con la complicidad de los

aparatos represivos del Estado, a mecanismos de control político y subordinación de los pobres.

Cuando no están dadas las condiciones institucionales para que el docente y el grupo de compañeros al que pertenece puedan construir, con capacidad crítica y con seguridad, una propuesta de formación que efectivamente responda a las necesidades de los adolescentes y jóvenes, en su condición de sujetos de derecho, se cae en una *inadecuación entre prescripción y trabajo real* que reproduce y amplía la carga de sufrimiento psíquico derivada de la imposibilidad de sentir que el trabajo está “bien hecho” (Martínez *et al.*, 2009; Dejours, 2013).

Reflexiones finales

Argentina se ha destacado en la región, por ser un país que tempranamente logró la universalización de la escolarización primaria (definida como pública, gratuita, graduada, mixta y laica ya a finales del siglo XIX). La educación secundaria, sin embargo, siguió otro camino: adoptó una configuración fuertemente selectiva en sus comienzos, con el objetivo de incorporar a sus graduados a la universidad. Las discusiones y medidas adoptadas en la última década se proponen garantizar el derecho a la educación para todos y, principalmente, a la escuela secundaria. En este sentido, y como señalamos en líneas precedentes, la crisis del consenso neoliberal de la primera década del siglo XXI ha constituido un terreno propicio para la definición de una agenda que recoge un conjunto de asignaturas pendientes que el sistema de educación media viene heredando desde tiempo atrás. No obstante, la consolidación de una estructura social desigual, nos lleva a formular preguntas acerca de las formas concretas que hoy adquiere la escolarización de miles de jóvenes.

En una estrategia de diferenciación respecto de las políticas de la década de 1990, y evocando la tradición nacional popular del primer peronismo, los documentos ministeriales apelan a la restitución del derecho a la educación de los adolescentes, jóvenes y adultos de sectores populares que históricamente han sido excluidos del acceso a la formación en este nivel. Sin embargo, la retórica gubernamental muestra también un esquema ambivalente donde los sentidos “progresistas” invocados por ciertas

conceptualizaciones que sintonizan con demandas históricas de los trabajadores de la educación, coexisten con otras que se encuadran en las lógicas que vertebran las políticas de los organismos internacionales de crédito. Así por ejemplo, en el caso de la meta de inclusión como eje estructurante de la política gubernamental, advertimos un campo de ambigüedad donde emergen algunos interrogantes. El primero de ellos se relaciona con los alcances del proceso de inclusión, es decir, ¿se trata de garantizar el derecho a una educación en tanto posibilidad efectiva de lograr aprendizajes?, ¿para qué tipo de sociedad? Un segundo interrogante se vincula con la definición de responsabilidades y atribuciones en el cumplimiento de la meta. ¿Cómo asume el Estado las responsabilidades que la retórica de los documentos le asigna?, ¿cómo se delimitan las responsabilidades de los docentes? Distintas investigaciones recuperadas en este artículo revelan el problema de la distancia entre este discurso democratizador y una realidad de fragmentación y precariedad en las escuelas del nivel y en las condiciones laborales de sus docentes.

En lo que concierne a las condiciones de trabajo de los profesores, las negociaciones a través del sistema de paritarias se han centrado en la discusión por la actualización salarial, representando una mejora sustantiva respecto de la depreciación experimentada hacia 2002, pero que, sin embargo, se ve relativizada cuando se dimensiona la pronunciada inflación de los últimos años. No obstante, ha quedado pendiente el abordaje integral del conjunto de problemas laborales del sector. Sólo por recordar algunos de ellos, podemos mencionar: la permanencia de un sistema de capacitación intrínsecamente ligado al sistema de puntaje; la fatiga y el sufrimiento psíquico experimentados ante la creciente intromisión del trabajo en la vida personal y familiar; la insuficiencia de tiempos y espacios reales para el trabajo colectivo; el crecimiento de la fragmentación laboral, a instancias de iniciativas programáticas que se sustentan en sistemas de contratación informal y en condiciones precarias, como es elocuente en el caso del Plan FINES.

Por su parte, la persistencia de problemas estructurales históricos de la escuela secundaria (abandono, repitencia, sobreedad, crecimiento del sector privado) revela la necesidad de investigaciones que puedan echar luz sobre los procesos de aprendizaje reales que tienen lugar en las instituciones. En este sentido, la dimensión adquirida por el Plan FINES, que actualmente cuenta con 600.000 graduados, no puede soslayarse. Habrá que preguntarse acerca del “éxito” de una propuesta que se basa en la precarización del trabajo

de sus docentes, la flexibilización curricular, la “desaparición” de la escuela como institución (Más Rocha y Vior, 2016) y, como sugieren Facioni *et al.* (2013), en la tendencia a que el derecho a la educación quede restringido dentro de los límites y dudosos alcances del derecho a la certificación.

Las políticas analizadas en este artículo demuestran que, lejos de constituirse en respuestas definitivas y lineales, se trata -antes que nada- de medidas que tensionan constantemente entre la ampliación de la obligatoriedad, la universalización de la educación secundaria, la precarización del trabajo docente y una constante desigualdad social.

Bibliografía

AUYERO, J. y BERTI, M. F: **La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense.** Katz Editores, Buenos Aires, 2013.

BOTINELLI, L. [en línea]: **La recomposición de los salarios docentes y su posición relativa en la estructura de ingresos en el período 2003-2010**, 2012. Disponible en: http://educacion.flacso.org.ar/files/webform/eventos/Bottinelli_recomposicion_salario_docente_%2820-08-12%29.pdf Fecha de acceso: 10/03/2015.

CANTERO, G.: “Educación y ciudadanía: alternativas y resistencias a la exclusión social”. En **Revista Ciencia, Docencia y Tecnología**, Año XXII, Nº 43, noviembre, 2011, pp 9-53.

DEJOURS, C.: “Dolor, crisis y mecanismos de defensa bajo el orden laboral. Sufrimiento en el trabajo”. En **Diario Página/12**, 2 de mayo de 2013.

FACIONI, C.; OSTROWER, L. y RUBINSZTAIN, P.: “Programas de terminalidad educativa en Argentina: aportes para un análisis crítico del “Plan de Finalización de Estudios Primarios y secundarios” (FinEs)”. En **X Jornadas de Sociología de la UBA**, 1 a 6 de julio, Universidad de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, 2013.

FELDFEBER, M. y GLUZ, N. [en línea]: “Las políticas educativas en Argentina: herencias de los ‘90, contradicciones y tendencias de <nuevo signo>”. En: **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 115, abr-jun, Campinas, 2011, pp. 339-356. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf> Fecha de acceso: 01/03/2013.

FÉLIZ, M. y LÓPEZ, E.: **Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?** Editorial El Colectivo, Herramienta Ediciones, Buenos Aires, 2012.

FONTES, V.: "Capitalismo, Exclusões e Inclusão Forçada". En **Tempo**, Rio de Janeiro, vol. 2, nº 3, 1996, pp. 34-58.

GAMBINA, J. y GHIO, M. [en línea]: **Informe especial. Datos de medición de precios y salarios en 2014 orientado a discusiones paritarias**. IEF-CTA, Buenos Aires, 2015. Disponible en: http://www.agenciacta.org/IMG/pdf/Informe_Especial_-_Medicion_de_Precios_y_salarios_2014_en_vistas_a_Negociaciones_Salariales_1_.pdf
Fecha de acceso: 25/04/2015.

GINDIN, J.: "Sobre las huelgas docentes". En GINDIN, J. (comp): **Pensar las prácticas sindicales docentes**. Ediciones Herramienta, Buenos Aires, 2011.

JAIMOVICH, A., MIGLIAVACCA, A.; PASMNIK, Y. y SAFORCADA, F.: **Reformas neoliberales, condiciones laborales y estatutos docentes**. Cuaderno de trabajo nº 37, Centro Cultural de la Cooperación, Departamento de Educación, Buenos Aires, 2004.

KATZ, C. [en línea]: "América Latina frente a la crisis global", 2009. Disponible en: <http://katz.lahaine.org/> Fecha de acceso: 10/02/2015.

KATZ, C.: "Los nuevos desequilibrios de la economía argentina". En: **Anuario EDI. Economía Argentina. La actualidad del modelo y sus perspectivas**. Publicación de los economistas de izquierda. Año N° 6, N° 5, septiembre, 2010.

KOHEN y equipo: "El estudio de caso en Argentina". En UNESCO (ROBALINO CAMPOS, M. y KÖRNER, C., Coords.): **Condiciones de Trabajo y Salud docente Otras dimensiones del desempeño profesional**, Santiago de Chile, 2005.

KORNBLIHHT, J. y SEIFFER, T. [en línea]: "La persistente caída del salario real argentino (1975 a la actualidad)". En **Revista Institucional de la Bolsa de Comercio de Rosario**, Año CIII, N° 1523, 2014. Disponible en: <http://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/inforevista.aspx?idArticulo=209>, Fecha de acceso: 20/03/2015.

LOZANO, C. y RAFFO, T (coords); RAIMERI, A. y HAIMOVICH, A. (equipo de trabajo) [en línea]: "36,5% de pobres y 12,1% de indigentes: Los números que el gobierno pretende ocultar". Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas, Buenos Aires, abril, 2014. Disponible en: http://www.agenciacta.org/IMG/pdf/Informe_Especial_-_Medicion_de_Precios_y_salarios_2014_en_vistas_a_Negociaciones_Salariales_1_.pdf,
Fecha de acceso: 15/04/2015.

LUCITA, E. (2010): "Economía y política en la administración kirchnerista". En **Anuario EDI Economía Argentina. La actualidad del modelo y sus perspectivas**. Publicación de los economistas de izquierda, Año 6, Número 5, septiembre, Buenos Aires.

MARTIGNONI, L. (2013): **Ampliación de la obligatoriedad escolar y experiencias adolescentes en el gobierno de la pobreza**. Editorial La Colmena, Buenos Aires.

MARTÍNEZ, D.; COLLAZO, M. y LISS, M. (2009) [en línea]: “Dimensiones del trabajo docente: Una propuesta de abordaje del malestar y el sufrimiento psíquico de los docentes en Argentina”. En **Educação & Sociedade**, Campinas, vol 30, n. 107, mayo/agosto, pp. 389-408. Disponible en <http://www.cedes.unicamp.br>, Fecha de acceso: 20/04/2015.

MARTÍNEZ, O.; RUBIO, H. y SOUL, J. (2011): “Una experiencia en el terreno de la lucha sindical por la salud docente. El proyecto ‘Salud y Condiciones de trabajo en el sector docente: diagnóstico y respuestas posibles’ (Ademys-TEL). En GINDIN, J. (comp): **Pensar las prácticas sindicales docentes**. Ediciones Herramienta, Buenos Aires.

MARZOA, K.; RODRÍGUEZ, M. y SCHOO, S. (2011): “Dos décadas de reformas educativas. El impacto de los ciclos de reformas en las políticas de formación docente de dos jurisdicciones”. En **IV Congreso Nacional / III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación ¿Hacia dónde va la Educación en la Argentina y en América Latina? Construyendo una nueva agenda**, 16 y 17 de junio, Buenos Aires.

MÁS ROCHA, S. M. (2007): “Una política para la educación secundaria en la Ciudad de Buenos Aires: de un proyecto democratizador a una escuela reproductora”. En: **REXE -Revista de estudios y experiencias en educación**. Edición Especial Vol. 1, N°1, Facultad de Educación, Universidad Católica de la Santísima Concepción, Chile, pp. 29-53.

MÁS ROCHA, S. M. y LIZZIO, G. (2012): “Participación estudiantil en la escuela secundaria”. En MÁS ROCHA, S. M.; GOROSTIAGA, J.; TELLO, C. y PINI, M. (comps.): **La educación secundaria como derecho**. Ediciones La Crujía / Stella, Buenos Aires.

MÁS ROCHA, S. M. y VIOR, S. (2009): “Nueva legislación educacional: ¿nueva política?”. En VIOR, S.; MISURACA, M. R. y MÁS ROCHA, S. M. (comps.): **Formación de docentes. ¿Qué cambió después de los '90 en las políticas, los currículos y las instituciones?** Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires.

MÁS ROCHA, S. M. y VIOR, S. (2016): “Diez años en la educación secundaria argentina (2003/2013)”. En **Revista de Educación Polifonías**, Departamento de Educación de la Universidad Nacional de Luján. En prensa.

MÁS ROCHA, S. M.; LIZZIO, G. y GIMÉNEZ, P. (2013): “De las amonestaciones a la convivencia escolar: un análisis desde la normativa educacional”. En PINI, M.; MÁS ROCHA, S. M.; GOROSTIAGA, J.; TELLO, C. y ASPRELLA, G. (comps.): **La educación secundaria: ¿modelo en (re)construcción?** Editorial Aique, Buenos Aires.

MENGHINI, R. (2010): “El trabajo de evaluar en la educación secundaria obligatoria en la Argentina”. En **VIII Seminario Internacional de la Red Estrado**, Lima.

MENGHINI, R. (2012): “La ‘nueva’ secundaria: acerca de las regulaciones que intentan garantizar su obligatoriedad”. En MÁS ROCHA, S. M.; GOROSTIAGA, J.; TELLO, C. y PINI, M. (comps.): **La educación secundaria como derecho**, Ediciones La Crujía / Stella, Buenos Aires.

MIGLIAVACCA, A., REMOLGAO, M. y URRICELQUI, P. (2015): “**Continuidades y rupturas en el cambio de siglo: La sociedad, la política y la educación**”. UNLu, Dpto. de Educación, Mimeo, abril.

MISURACA, M. R.; OREJA CERRUTI, M. B. y MÁS ROCHA, S. M. (2012): “Evaluar la calidad en la enseñanza secundaria”. En MÁS ROCHA, S. M.; GOROSTIAGA, J.; TELLO, C. y PINI, M. (comps.): **La educación secundaria como derecho**, Ediciones La Crujía / Stella, Buenos Aires.
Núñez, P. (2013): *La política en la escuela*, Ediciones La Crujía, Buenos Aires.

OREJA CERRUTI, M. B. (2014): “Políticas nacionales para la inclusión en educación y co-responsabilidad Estado-organizaciones de la sociedad civil”. En **I Encuentro Internacional de Educación. Espacios de Investigación y Divulgación**, 29 al 31 de octubre, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil.

PENAS, E. y LAURENTE, M. (2014): “Acerca de los dispositivos de formación docente implícitos en el diseño de los programas socio educativos: un análisis desde la pedagogía crítica del trabajo”. En **X Seminario de la Red Estrado “Derecho a la educación, políticas educativas y trabajo docente en América Latina: experiencias y propuestas en disputa”**, 12 al 15 de agosto, Universidad del Estado de Bahía (UNEB), Brasil.

PÉREZ CRESPO, G. (2011): “La regulación de la negociación colectiva en el sector educación”. En GINDIN, J. (comp): **Pensar las prácticas sindicales docentes**. Ediciones Herramienta, Buenos Aires.

RIVAS, A. (2004): **Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas**. Granica, Buenos Aires.

RODRÍGUEZ GUERRA, J. (2002) [en línea]: “La exclusión social, un problema recurrente del capitalismo”. En **Disenso**, N° 44, julio. Disponible en <http://www.pensamientocritico.org/jorrod0704.htm> Fecha de acceso: 10/04/2015.

SVAMPA, M. (2011) [en línea]: “Pensar el desarrollo desde América Latina”. Disponible en <http://maristellasmvampa.net/archivos/ensayo56.pdf> Fecha de acceso: 10/02/2015.

TERIGI, F. (2012): “Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles”. En: **Propuesta Educativa**, N° 21, FLACSO, Buenos Aires, pp. 63-72.

TIRAMONTI, G. (comps) (2012): **Variaciones sobre la forma escolar**, Editorial Manantial, Buenos Aires.

VIOR, S. y OREJA CERRUTI, M. B. (2013): “El Banco Mundial y su incidencia en la definición de políticas educacionales en América Latina (1980/2012)”. En PEREIRA, J. M. M. y PRONKO, M. (orgs.): **Políticas do Banco Mundial para educação e saúde no Brasil (1982-2012)**. Fundação Oswaldo Cruz/CNPq, Brasil.

VIOR, S. y RODRÍGUEZ, L. (2012): “La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización”. En **Revista Pro-posições**, Vol 23 N° 2 (68), Mayo/Ago, UniCamp, Campinas, pp. 91-104.

VIOR, S.; MISURACA, M. R. y MÁS ROCHA, S. M. (comps.) (2009): **Formación de docentes. ¿Qué cambió después de los '90 en las políticas, los currículos y las instituciones?** Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires.

WIÑAR, D. y LEMOS, M. L. (2005): “De la fragmentación a la desintegración del sistema educativo”, Cuaderno de trabajo N° 1, Departamento de Educación – Maestría en Política y Gestión de la Educación, UNLu, Buenos Aires.

RECEBIDO EM 01 DE ABRIL DE 2016.

APROVADO EM 30 DE MAIO DE 2016.